

Die Rolle des Staates für die wirtschaftliche Entwicklung

Von

Gerold Ambrosius, Rainer Fremdling, Akos Paulinyi
Francesca Schinzingler, Walter Steitz, Horst A. Wessel

Herausgegeben von Fritz Blaiich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 125

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 125

Die Rolle des Staates
für die wirtschaftliche Entwicklung



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Die Rolle des Staates für die wirtschaftliche Entwicklung

Von

Gerold Ambrosius, Rainer Fremdling, Akos Paulinyi
Francesca Schinzinger, Walter Steitz, Horst A. Wessel

Herausgegeben von Fritz Blauch



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05162 9

Vorwort

Dieser Band enthält die Referate, welche auf der Arbeitstagung des Wirtschaftshistorischen Ausschusses am 28. und 29. März 1981 in Maria Plain bei Salzburg vorgetragen und diskutiert wurden. Für die Drucklegung wurden einige Beiträge überarbeitet und ergänzt.

Das Thema der Ausschußsitzung — „Die Rolle des Staates für die wirtschaftliche Entwicklung“ — mag manchem Leser als zu übergreifend und zu allgemein formuliert erscheinen. Zwei Gründe hatten die Mitglieder des Ausschusses jedoch bewogen, bei der Auswahl des Gegenstandes der Tagung auf eine zeitliche, räumliche oder sachliche Eingrenzung zu verzichten. Im Vordergrund stand dabei der Wunsch, dem Leserkreis einen Eindruck von der Spannweite der Forschungsarbeiten zu vermitteln, die derzeit im Rahmen der Sozial-, Wirtschafts- und Technikgeschichte durchgeführt werden. Da sich auch andere Zweige der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften mit dem Problem des Zusammenwirkens von Staat und Wirtschaft beschäftigen, trat die Erwartung hinzu, mit einem bewußt breit angelegten Tagungsthema die interdisziplinäre Diskussion anregen zu können.

Der nun folgende Überblick versucht, die Thematik der einzelnen Referate in ihren Umrissen nachzuzeichnen und anhand beispielhaft ausgewählter Ergebnisse Ansätze für eine interdisziplinäre Forschung aufzuzeigen.

Daß quantitative Forschungen auch in der Wirtschaftsgeschichte des vorindustriellen Zeitalters durchführbar sind, beweist *Francesca Schinzingher* in ihrer Untersuchung der Ziele, der Mittel und der Wirkungen der habsburgischen Wirtschaftspolitik im Königreich Neapel. Ihr Beitrag beleuchtet das Kräfteverhältnis zwischen Habsburg, Venedig und der Türkei im östlichen Mittelmeerraum zu Beginn des 17. Jhs. Ferner ergänzt und vertieft er unsere Kenntnisse der Wirtschaftspraxis und der Wirtschaftslehren des Merkantilismus. Vor allem aber entwirft er im Spiegel der habsburgischen Verwaltungsakten ein Bild von den damaligen wirtschaftlichen Problemen des Mezzogiorno. Da die habsburgische Wirtschaftspolitik unbeabsichtigt die Entwicklung der Landwirtschaft förderte, legte sie den Grundstein für einen bescheidenen, auf den Erträgen des Agrarsektors beruhenden Wohlstand in Süditalien, der noch während des 19. Jhs. spürbar blieb.

Akos Paulinyi beschäftigt sich mit den Bemühungen der preußischen Gewerbeförderung, technische Neuerungen auf dem Gebiet der Metallverarbeitung aus Großbritannien in das in der Industrialisierungsphase steckende Preußen zu übertragen. Seine an technischen und betriebswirtschaftlichen Maßstäben orientierte Untersuchung widerlegt die in einem Teil der Technik- und Wirtschaftsgeschichtsschreibung verbreitete Auffassung von der mangelnden Wirksamkeit der staatlichen Förderung und der primitiven technischen Ausstattung preußischer Maschinenbauanstalten. Da Leihgaben und Schenkungen von britischen Werkzeugmaschinen nicht auf eine Finanzierungshilfe, sondern auf die Schließung technologischer Lücken abzielten, genügten bereits relativ geringe staatliche Zuwendungen, um den Technologietransfer zu bewerkstelligen. Die These von der Primitivität des Maschinenbaus beruht hingegen auf methodisch fragwürdigen zeitlichen Vergleichen und auf einem mangelnden technischen Verständnis für die Rolle der Werkzeugmaschinen im Fertigungsprozeß dieses Wirtschaftszweigs.

Rainer Fremdling behandelt die Entwicklung der Eisenindustrie in Frankreich und im Deutschen Zollverein während der Phase der Industrialisierung. Er möchte erklären, mit welcher Geschwindigkeit und in welcher Abfolge sich in diesen beiden Wirtschaftsräumen die neuen, in Großbritannien entwickelten Technologien verbreiteten, die um 1815 britischen Anbietern erhebliche Preis- und Kostenvorteile verschafft hatten. Anhand umfangreicher quantitativer Forschungen weist er nach, daß die Diffusionsgeschwindigkeit von der Zollpolitik gesteuert wurde. Als Folge der vergleichsweise liberalen Außenhandelspolitik des Zollvereins setzte die Modernisierung der Eisenindustrie in Deutschland später ein als in Frankreich, sie vollzog sich dann aber wesentlich rascher. Unabhängig von der Höhe der Zollmauern entfalteten sich die neuen Eisentechniken jedoch in beiden Ländern kontinuierlich. Zahlreiche Verbindungen zwischen traditionellen und neuen Technologien traten auf. Die These von der Durchschlagskraft der „Basisinnovation“ läßt sich in diesem Fall nicht verifizieren.

Angeregt durch die aktuelle Diskussion um das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost untersucht *Horst A. Wessel* die Entwicklung des Marktes für Telegraf- und Fernmeldeausrüstung. Dank seines sorgfältigen Quellenstudiums, das nicht allein staatliche Akten, sondern auch Aufzeichnungen aus Firmenarchiven erfaßte, vermag er das Wachstum eines bedeutenden Zweiges der elektrotechnischen Industrie nachzuzeichnen, dessen wichtigste Kunden von Anfang an die Telegraphen- bzw. Post- und Telegraphenverwaltungen darstellen. Die Nachfragemacht der staatlichen Einkäufer und die mannigfachen Besonderheiten des „Behördengeschäftes“ prägten die Struktur der Ange-

botsseite dieses Marktes. Das Bestreben der Telegraphenbehörden einzelner deutscher Bundesstaaten, ihren Bedarf vorrangig bei „heimischen“ Produzenten zu decken, zwang die Unternehmer z. B., ihre Standort- und Filialpolitik auf die Landesgrenzen auszurichten.

Walter Steitz stellt die Frage nach der Rolle der Gemeinden in der Wirtschaftspolitik des „Bismarckreiches“. Als Brückenkopf im unübersichtlichen Feld der kommunalen Wirtschaftstätigkeit dient ihm das Beispiel der Stadt Frankfurt/Main. Wo immer es aber das lückenhafte statistische Material zuläßt, zieht er zum Vergleich die Entwicklung anderer deutscher Städte heran. Als Wegweiser für künftige Forschungen bieten sich zwei, wohl auch aus der Sicht der Finanzwissenschaft und der Verwaltungslehre bemerkenswerte Ergebnisse seiner Untersuchung an. Der Verfassung der Gemeindefinanzen war es zuzuschreiben, daß nach der Jahrhundertwende vor allem die Großstädte ihre Wirtschaftsbetriebe, die für Zwecke der Versorgung oder für soziale Ziele errichtet worden waren, als Einnahmequelle zu nutzen begannen. Dieses Haushalts- und Finanzgebaren entwickelte sich vor dem Hintergrund eines radikalen Funktionswandels der Kommunalverwaltung, da sich der traditionelle Verwaltungsapparat als unfähig erwies, die wirtschaftlichen Probleme der deutschen Kommunen während der Phase der Hochindustrialisierung zu meistern.

Gestützt auf ein reichhaltiges Zahlenmaterial untersucht *Gerold Ambrosius*, in welcher Weise sich die Unternehmungen des Staates in der Weimarer Republik als Instrumente der Wirtschaftspolitik bewährt haben. Als Schwerpunkte seiner Darstellung wählt er die Finanzpolitik, die Konjunkturpolitik und die Strukturpolitik im Bereich der Elektrizitätswirtschaft aus. Der Wirkungsgrad dieses Instrumentariums wurde keineswegs nur durch die historisch einmaligen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Probleme der Weimarer Republik beeinträchtigt. Wirkungsverzögerungen und -verluste ergaben sich vielmehr aus dem Sachverhalt, daß die öffentlichen Unternehmungen im Wirtschaftsaufbau unterschiedliche Aufgaben erfüllen mußten, die nur bedingt miteinander vereinbar waren. Oftmals bildete die Abstimmung zwischen einzelwirtschaftlichem Kalkül und gesamtwirtschaftlicher Rationalität sowie zwischen ökonomischem Sachzwang und politischem Handlungsspielraum eine unüberwindliche Hürde.

Regensburg, im Januar 1982

Inhaltsverzeichnis

Die öffentliche Wirtschaft als Instrument der Wirtschaftspolitik in der Weimarer Republik Von <i>Gerold Ambrosius</i> , Berlin	11
Vergleich der Schutzzollpolitik Frankreichs und des Deutschen Zollvereins in ihren Auswirkungen auf die Modernisierung der Eisenindustrie 1815 - 1870 Von <i>Rainer Fremdling</i> , Berlin	77
Der Technologietransfer für die Metallbearbeitung und die preußische Gewerbeförderung (1820 - 1850) Von <i>Ákos Paulinyi</i> , Darmstadt	99
Wirtschaftsförderung der Habsburger in Neapel 1707 - 1734 Von <i>Francesca Schinzinger</i> , Aachen	143
Kommunale Wirtschaftspolitik im zweiten deutschen Kaiserreich Das Fallbeispiel Frankfurt am Main Von <i>Walter Steitz</i> , Münster	167
Der Einfluß des Staates auf die Industrie — dargestellt am Beispiel der staatlichen Telegraphenbehörden und der elektrotechnischen Industrie Von <i>Horst A. Wessel</i> , Bonn	203

Die öffentliche Wirtschaft als Instrument der Wirtschaftspolitik in der Weimarer Republik

Von *Gerold Ambrosius*, Berlin

I. Einleitung

Staatliches Eigentum an Produktionsmitteln ist seit jeher eine Form, mit der der Staat die wirtschaftliche Entwicklung bewußt oder unbewußt beeinflußt. Die Bedeutung des Staatseigentums für den Wirtschaftsablauf hat nicht nur im Zeitablauf der Jahrhunderte geschwankt, sie hat sich auch im Verlauf der letzten hundert Jahre erheblich verändert. Mit Begriffen wie Munizipalsozialismus und Städtischer Leistungsverwaltung, Staatskapitalismus und Interventionsstaat, Daseinsvorsorge und Infrastruktur — um nur einige Begriffe zu nennen — verbindet man heute nicht nur die Vorstellung eines seit der liberalen Phase des 19. Jahrhunderts verstärkten staatlichen Interventionismus ganz allgemein, sondern auch die, daß der Staat die allgemeinen Lebens- und Produktionsbedingungen durch Übernahme von realen, materiellen Produktionsprozessen in eigene Regie sichert. Daß dies so selbstverständlich nicht ist, wie es manchmal erscheinen mag, zeigen die intensiven Auseinandersetzungen um Verstaatlichung und Reprivatisierung: Im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts waren es z. B. die Verstaatlichungen der Eisenbahnen und andere Verstaatlichungsprojekte, die die Gemüter erregten; um die Jahrhundertwende setzte man sich verstärkt mit der Kommunalisierung auseinander; in den zwanziger Jahren wurden Angriffe gegen die „kalte Sozialisierung“ geführt; in den fünfziger Jahren rief man zum „Schach dem Staatskapitalismus“ auf, und seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wird wieder verstärkt Reprivatisierung und Entstaatlichung gefordert und auch realisiert. Selbst die staatlichen Aktivitäten im Infrastrukturbereich, die in ordnungspolitischer Hinsicht jahrzehntelang tabuisiert waren, werden wieder zur Disposition gestellt¹. Theorien des Staatsversagens kommen

¹ Vgl. *Detlef Bischoff* und *Karl-Otto Nikusch*, *Privatisierung öffentlicher Aufgaben?*, Berlin 1977; *Helmut Tofaute*, *Gesellschaftliche und ökonomische Aspekte der Privatisierung unter besonderer Berücksichtigung gewerkschaftlicher Gesichtspunkte*, in: *WSJ-Mitteilungen* 1976, S. 370 ff.; *Weniger Bürokratie — Mehr Freiheit! Das Programm der CDU zur Entbürokratisierung von Staat und Gesellschaft*. Beschluß des Bundesvorstandes der CDU vom 3. Dezember 1979, Hrsg. CDU-Bundesgeschäftsstelle, Bonn o. J.; *Entstaat-*

erneut in Mode, und der Glaube an die Funktionsfähigkeit der Märkte erlebt einen erheblichen Aufschwung². Der weitverbreiteten Annahme, daß sich die öffentliche Unternehmung endgültig vom „antikapitalistischen Ordnungsprinzip zum marktwirtschaftlichen Regulativ“ entwickelt habe³, kann daher nur bedingt zugestimmt werden, auch wenn man unterstellt, daß die Mehrzahl der Wissenschaftler und Politiker der Auffassung ist, daß die öffentliche Wirtschaft einen integralen Bestandteil des markt- und privatwirtschaftlichen Systems darstellt.

Auf die ordnungspolitische Problematik und damit auf die zahlreichen Erklärungsansätze zum Entstehen, zur Entwicklung und zur Auflösung von Staatseigentum wird hier nicht eingegangen⁴. Es soll nur angedeutet werden, daß die Versuche, die die Existenz der öffentlichen Wirtschaft mittels allgemeingültiger Kriterien raum- und zeitlos bestimmen, zu kurz greifen. Dies gilt für die klassische Gemeinwirtschaftstheorie ebenso wie für die vielen finanzwissenschaftlichen Erklärungsmodelle bis hin zur Theorie der öffentlichen Güter, dies gilt für betriebswirtschaftliche Interpretationsmuster ebenso wie für marxistische Ansätze. Umfang und Form der öffentlichen Wirtschaft sind vielmehr historisch gewachsen, wobei das Entstehen und Weiterbestehen öffentlicher Unternehmen viele Gründe hat: fiskalische, kulturelle, ethische, politische, nationale, hygienische, militärische, verkehrs- und handelspolitische u. v. a.⁵.

lichung — Ein Begriff gewinnt Gestalt. Schriftenreihe der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag, Bd. 1, Neuwied 1977; *Birgit Breuel*, Privatisierung öffentlicher Leistungen, in: *Zur Sache*, Jg. 4, Folge 9, Hrsg. Pressestelle der Niedersächsischen Landesregierung, Hannover 20. 12. 1979; Entstaatlichung. Wie man die öffentlichen Haushalte durch Verlagerung von Aufgaben auf Private entlasten kann. Hrsg. vom Präsidium des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden 1975; *Marcel Zumbühl*, Privatisierung staatlicher Wirtschaftstätigkeit — Notwendigkeit und Möglichkeiten, Zürich 1978; *Heinz Jung*, Die Privatisierungsoffensive als Form des Klassenkampfes von oben, in: *Marxistische Blätter* 16 (1978), S. 58 ff.

² Vgl. *Horst Claus Recktenwald*, Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor. Elemente einer Theorie des ökonomischen Staats„versagens“, in: *Hamburger Jahrbuch* 23 (1978), S. 155 ff.; *Martin Jänicke*, Zur Theorie des Staatsversagens, in: *aus politik und zeitgeschichte*, B 14/80 v. 5. 4. 1980, S. 29 ff.; *Stephan Ruß-Mohl*, Kann der Markt, was der Staat nicht kann? Anmerkungen zur ökonomischen Theorie des Staatsversagens, in: ebenda, S. 17 ff.

³ *Achim von Loesch*, Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung. Vom antikapitalistischen Ordnungsprinzip zum marktwirtschaftlichen Regulativ, Köln 1977.

⁴ Vgl. *Achim von Loesch*, a.a.O., S. 19 ff.; *Theo Thiemeier*, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip. Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Berlin 1970.

⁵ Zur Diskussion in den zwanziger Jahren vgl. *Gerold Ambrosius*, Ansätze einer gemeinwirtschaftlichen Theorie öffentlicher Unternehmen in der Weimarer Republik, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 3 (1980), S. 141 ff.

Die Existenz öffentlichen Eigentums an Produktionsmitteln muß historisch erklärt werden; ein dominantes Konstitutionsmerkmal gibt es nicht. Eine systematische Abgrenzung von öffentlicher und privater Wirtschaft aufgrund eines einheitlichen Kriteriums ist ebenfalls nicht möglich.

Hier werden sowohl die Marktwirtschaft als auch die Staatswirtschaft als gesellschaftliche Sanktionsmechanismen angesehen, die ihrerseits wieder normativ bestimmt sind. Das Problem der Aufgabenverteilung auf beide Bereiche ist ein politisches Problem und muß daher im Laufe der Zeit immer wieder neu gelöst werden. Dies gilt auch für den Zusammenhang von Funktionszuweisungen und Funktionsverstaatlichung im Sinne von öffentlichem Eigentum an Produktionsmitteln. Ob eine bestimmte Aufgabe, die öffentlich geregelt werden soll, durch private Unternehmen mit entsprechender öffentlicher Bindung oder durch Staatsbetriebe erfüllt wird, ist eine Frage, bei der der Ökonom zwar ein gewichtiges Wort mitzureden hat, die letztlich aber politisch entschieden werden muß. Das soll wiederum nicht heißen, daß öffentliche Unternehmen nur dann eine Existenzberechtigung besitzen, wenn sie bestimmte Funktionen erfüllen.

Neben dem ordnungspolitischen Komplex werden auch die prozeßpolitischen Funktionen öffentlicher Unternehmen in jüngster Zeit wieder stärker diskutiert⁶. Ob es überhaupt sinnvoll ist, ihnen überbetriebliche Funktionen zuzuweisen und wenn ja, welche, ist eine Frage, die durchaus unterschiedlich beantwortet wird. Die These vom „marktwirtschaftlichen Regulativ“ kann daher auch unter prozeßpolitischem Blickwinkel nicht einfach übernommen werden. Zwar hatten bereits Ludwig Erhard und das Stabilitätsgesetz einem Teil der öffentlichen Wirtschaft ausdrücklich preis- und konjunkturstabilisierende Aufgaben zugewiesen⁷, nachdem sich aber zeigte, daß die keynesianisch orientierte Globalsteuerung nicht ausreichte, um die Wirtschaft wirkungsvoll zu lenken, begann man erneut zu prüfen, inwieweit die öffentliche Wirtschaft als zusätzliche Instrumentenvariable in eine staatsinterventionistische Politik eingebaut werden könne⁸.

Was die allokativen Funktionen öffentlicher Unternehmen anbelangt, so sei nur erwähnt, daß wir heute vom Zustand einer umfassend aus-

⁶ Zum Zielsystem öffentlicher Unternehmen allgemein. *Theo Thiemeyer*, a.a.O., S. 76 ff.; *Achim von Loesch*, Zur Diskussion um die Ziele und die Erfolge von Unternehmen, in: *Archiv für öffentliche und freigewerkschaftliche Unternehmen*, Bd. 10, S. 213 ff.; *Theo Thiemeyer*, *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe*, Reinbek bei Hamburg 1975, S. 25 ff.

⁷ Vgl. *Paul Münch*, Kommentierung, in: Klaus Stern, Paul Münch, Karl Heinrich Hansmeyer, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Kommentar, Stuttgart u. a. 1972, S. 310 ff.; *Wolfgang Zetzschke*, Die öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Konjunkturpolitik, in: *Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen* 3 (1957), S. 97 ff.