

Bericht

des

Sozialisierungsausschusses

über

die Vorlage der Staatsregierung (166 der Beilagen), betreffend das Gesetz über gemeinwirtschaftliche Unternehmungen.

Der Grundgedanke der Vorlage der Staatsregierung, betreffend den Entwurf eines Gesetzes über gemeinwirtschaftliche Anstalten und Gesellschaften gemeinwirtschaftlichen Charakters, war, für die der Bergesellschaftung unterworfenen Unternehmungen neue Rechtsformen zu schaffen, welche das Übergewicht der gemeinwirtschaftlichen Interessen und deren Vertretung in diesen Unternehmungen zur Geltung bringen, ohne sie aber der Gefahr der Bureaucratifizierung und Fiskalisierung auszusetzen. Bei den Verhandlungen im Sozialisierungsausschusse trat die Anschauung in den Vordergrund, daß diese an und für sich richtige Grundidee in dem Entwurfe nicht vollständig durchgearbeitet sei und daß namentlich in zwei Hauptpunkten der Regierungsentwurf einer Verbreiterung und Vertiefung bedürfe. Es ist dies einerseits der innere Aufbau der Verwaltungsorgane der gemeinwirtschaftlichen Anstalten, andererseits die Finanzierung derselben. In ersterer Hinsicht wurde als notwendig befunden, namentlich die handelsrechtlichen Teile des Entwurfes, welcher nur ein Gerippe der Organisation erkennen ließ, die Einzelbestimmungen aber gänzlich in die Vollzugsanweisungen verwies, zu ergänzen, um den privatrechtlichen Beziehungen und der kommerziellen Betätigung der gemeinwirtschaftlichen Anstalten von vornherein ausreichende Grundlagen und Sicherheiten zu gewähren. Hinsichtlich der Finanzierung mußte der Gedanke zum Durchbruch gebracht werden, daß auch die gemeinwirtschaftlichen Anstalten ebenso wie andere handelsrechtliche Organisationen ein Stammvermögen haben müssen, welches die Basis für ihre geschäftliche und finanzielle Tätigkeit abgeben soll. Aus diesen Erwägungen hat der Berichterstatter zunächst einen abgeänderten Vorentwurf vorgelegt, welcher ausführliche Bestimmungen über die gemeinwirtschaftlichen Anstalten, im wesentlichen nach der Analogie der Gesellschaften mit beschränkter Haftung, enthielt. Der Ausschuß hat sodann den Beschluß gefaßt, die Regierung aufzufordern, mit Berücksichtigung der Anträge des Berichterstatters den ursprünglichen Regierungsentwurf zu ergänzen. Der hiernach vom legislativen Bureau der Sozialisationskommission ausgearbeitete, erweiterte und geänderte Entwurf wurde vom Berichterstatter einzelnen Modifikationen unterzogen und bildete sodann die Grundlage für die Schlußberatung des Ausschusses am 23., 24. und 25. Juli 1919.

Die wesentlichsten Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Regierungsentwurf sind folgende: Die gemeinwirtschaftlichen Anstalten und die Gesellschaften gemeinwirtschaftlichen Charakters wurden unter Beibehaltung dieser durchaus zu billigenden Zweiteilung unter dem gemeinsamen Begriff der gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen zusammengefaßt und diesen (§ 1) in Erweiterung der Regierungsvorlage ein größerer Wirkungsbereich, die Erfüllung wirtschaftlicher Aufgaben im Dienste der Allgemeinheit, (insbesondere zum Zwecke der Bergesellschaftung von Wirtschaftsbetrieben nach dem Gesetze vom 14. März 1919, St. G. Bl. Nr. 181) zugewiesen. Es kommt schon in dieser Bestimmung zum

Ausdruck, daß die gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen nicht nur als Träger sozialisierter Betriebe erscheinen sollen, sondern daß ihnen auch die Aufgabe zugewiesen wird, die bisherigen veralteten Formen der Verwaltung öffentlicher, namentlich staatlicher und kommunaler Unternehmungen, durch modernere, kommerziell und finanziell beweglichere Gestaltungen zu ersetzen, ihnen eine administrative und finanzielle Sonderstellung im Komplex der öffentlichen Verwaltung und Finanzwirtschaft zu sichern und damit ihre volkswirtschaftlich und finanzpolitisch erfolgreiche Wirksamkeit mehr zu gewährleisten, als es die bisherige bürokratische Organisation vermochte.*)

I. Abschnitt.

Gemeinwirtschaftliche Anstalten.

A. Errichtung.

Die Zweckbestimmung der gemeinwirtschaftlichen Anstalten, die (§ 2) vom Staate, von einem Lande, von einer Gemeinde oder von einer Mehrzahl dieser Gebietskörperschaften gegründet werden können, wird in § 2, Absatz 1, dahin umschrieben, daß sie entweder vergesellschaftete, privatwirtschaftliche Unternehmungen, aber auch bestehende öffentliche (staatliche, Landes- oder Gemeinde-)Unternehmungen übernehmen und in rationeller Weise verwalten oder daß neue Unternehmungen in dieser Form errichtet werden sollen. Dabei wird den gemeinwirtschaftlichen Anstalten in der Regel das Eigentum und die Verwaltung der Unternehmungen übertragen werden. Es können aber auch gemeinwirtschaftliche Anstalten zu dem Zwecke gegründet werden, um die Verwaltung von Betrieben, die im Eigentum öffentlicher Körperschaften oder gemeinwirtschaftlicher Anstalten bleiben, zu führen (so bei Elektrizitätsunternehmungen u. ä.).

Praktische Erwägungen sprechen dafür (und dies kommt in § 2, Absatz 2, zum Ausdruck), sich bei der Errichtung gemeinwirtschaftlicher Anstalten, wenn besondere volkswirtschaftliche Rücksichten es fordern, nicht auf die Teilnahme von Gebietskörperschaften (Staat, Länder oder Gemeinden) zu beschränken, sondern auch andere juristische Personen zur Teilnahme heranzuziehen, vorausgesetzt daß diese nicht rein erwerbswirtschaftlichen Charakter tragen, sondern selbst gemeinwirtschaftlichen Zwecken dienen.

Die in dem ursprünglichen Regierungsentwurfe enthaltenen, lediglich grundsätzlichen Bestimmungen über die Errichtung der gemeinwirtschaftlichen Anstalten wurden durch genaue Vorschriften in §§ 3, 4, 5 und 6 ergänzt, durch die namentlich die Eintragung in das Handelsregister, die damit verbundenen Rechtswirkungen und die Haftung für Handlungen vor dieser Eintragung ausführlich geregelt werden.

Die Frage, ob mit Rücksicht insbesondere auf finanzielle Lasten und Verantwortlichkeiten, die aus der Errichtung gemeinwirtschaftlicher Anstalten entstehen können, der Gründungsbeschluß und die Satzungen der staatlichen Genehmigung unterliegen sollen, wurde in bejahendem Sinne gelöst mit der Ausnahme, daß diese Genehmigung erzeigt werden kann durch Sondergesetze, in denen die Errichtung von gemeinwirtschaftlichen Anstalten den Ländern und Gemeinden übertragen wird, wie dies zum Beispiel auf dem Gebiete der Elektrizitätswirtschaft in Aussicht genommen ist (§ 5, Absatz 1).

Eine grundlegende Änderung haben die Bestimmungen des Regierungsentwurfes erfahren (jetzt § 7), in denen die Aufbringung der Mittel für die gemeinwirtschaftlichen Anstalten in dem Sinne geregelt war, daß der Schwerpunkt der Finanzierung in die Ausgabe von Teilschuldverschreibungen gelegt wurde.

Im Ausschusse rang sich die Meinung durch, daß es zum Wesen auch der gemeinwirtschaftlichen Anstalten als Rechtssubjekte geschäftlicher und finanzieller Beziehungen gehören müsse, daß sie ein eigenes Stammvermögen besitzen, das den Grundstock ihrer Aktiven darstellt. Demgemäß wurde im § 7 der Grundsatz festgelegt, daß das Anstaltskapital durch Stammeinlagen der gründenden Körperschaften beigelegt werden soll, und zwar entweder ganz oder bis zu einem durch die Satzungen festzustellenden Teilbetrage. Im letzteren Falle soll dann der Rest des Anstaltskapitals durch Ausgabe von Teilschuldverschreibungen aufgebracht werden, wozu die Zustimmung des Staatssekretärs für Finanzen erforderlich ist. Hierbei sollen aus praktischen Gründen verschiedene Möglichkeiten der Finanzierung offengehalten werden: Die Ausgabe solcher Teilschuldverschreibungen unmittelbar durch die gemeinwirtschaftlichen Anstalten, die Inanspruchnahme der Mitwirkung von Kreditinstituten, als Vermittler der Emission solcher Anstaltsobligationen oder auch, indem Bankschuldverschreibungen dieser Institute auf Grundlage des Bezuges von Teilschuldverschreibungen der Anstalt ausgegeben werden. Die beiden letzteren Alternativen der Heranziehung von Kreditinstituten wurden im § 7 deutlicher unterschieden als in der Regierungsvorlage.

*) Die Notwendigkeit einer solchen Reform der öffentlichen Betriebe ist insbesondere von Dr. Arnold Brasny in einer Reihe von Schriften dargelegt worden; die Vorlage schließt sich vielfach seinen Vorschlägen an.

329 der Beilagen. — Konstituierende Nationalversammlung.

3

Die Kreditbeschaffung durch Hypotheken oder auch offene Kredite bleibt selbstverständlich auch möglich. Ein Monopol der Kreditgebarung für gemeinwirtschaftliche Anstalten zugunsten eines bestimmten Instituts zu schaffen, erscheint mit Rücksicht auf die Gefahren jedes solchen Monopols und die Verschiedenheiten der Verhältnisse und Interessen in den einzelnen Ländern nicht zulässig, wenn auch Erwägungen finanztechnischer Natur dafür sprechen, die Emissionstätigkeit auf diesem Gebiete nicht allzusehr zu zersplittern.

Hinsichtlich der für die Teilschuldverschreibungen zu gewährenden Sicherheiten wurden im allgemeinen die Bestimmungen der ersten Regierungsvorlage beibehalten, doch besonders hervorgehoben, daß im konkreten Falle die Übernahme der Haftung für die Verzinsung und Tilgung der Teilschuldverschreibungen durch die Gebietskörperschaften die Einholung der gesetzmäßig erforderlichen Genehmigung (der Nationalversammlung, Landesversammlung, der Gemeindevertretung usw.) voraussetze. Auch die Bestimmung, daß, abgesehen von dieser Haftung und von dem einzuräumenden Pfandrechte an den Liegenschaften, allenfalls auch an anderen Vermögensstücken, für die Verbindlichkeiten der gemeinwirtschaftlichen Anstalten nur ihr Vermögen haftet, wurde festgehalten, doch diese in den nunmehrigen § 27 verlegt.

Die viel angefochtene Bestimmung des § 5 des Regierungsentwurfes über Zwangselozierung der Anstaltsobligationen wurde in dem Sinne abgeändert, daß die Ermächtigung des Staatssekretärs für Finanzen, Geld- und Kreditinstitute zum Erwerb solcher Obligationen zu verpflichten, beschränkt wurde auf höchstens 10 Prozent der bei ihnen zur freien Verfügung erlegten, nicht jederzeit abhebbaren Gelder (also nicht Einlagen auf Girokonto, Taggelder, Reportgelder und ähnliche) und ihrer bilanzmäßig ausgewiesenen Reservefonds. Die Verpflichtung geht auf die Anlage in solchen Obligationen, jedoch sind die genannten Institute nicht gehindert, die erworbenen Teilschuldverschreibungen auf den Markt zu bringen. Bezüglich der Versicherungsanstalten wurde die Verpflichtung auf höchstens 10 Prozent der Prämienreserven beschränkt.

Die Bestimmung des § 9 über Apports der gründenden Körperschaften, die selbstverständlich auch an Stelle der Bareinzahlungen auf die Stammeinlage gemäß § 7 treten können, ist im wesentlichen den diesbezüglichen Vorschriften des Gesetzes über die Gesellschaften mit beschränkter Haftung nachgebildet, ebenso die Bestimmungen über die Gründungskosten.

B. Anstaltsorgane.

Der Aufbau der Anstaltsorgane wurde in Erweiterung und teilweiser Abweichung von der Regierungsvorlage nunmehr in folgender Weise festgestellt:

Die Anstaltsversammlung ist (analog den Generalversammlungen der Handelsgesellschaften) eine aus einer größeren Anzahl von Mitgliedern bestehende Vertretung der verschiedenen Interessentengruppen, der im wesentlichen die Beschlußfassung über die Grundfragen der Geschäftsführung vorbehalten ist. Die Führung der Geschäfte im Rahmen der von der Anstaltsversammlung aufgestellten Grundsätze ist der Geschäftsleitung überantwortet, die in ihrer Initiative und Selbständigkeit nur insoweit beschränkt werden soll, als es die öffentlichen Interessen und die Interessen der Anstalt selbst unbedingt fordern. Zur Wahrung der öffentlichen Interessen und der bei den gemeinwirtschaftlichen Anstalten beteiligten öffentlichen Körperschaften, die zur Aufbringung der Mittel durch unmittelbare Beistellung oder durch Übernahme von Haftungen beitragen, ist ein Überwachungsausschuß berufen, der aus Bevollmächtigten der gründenden Gebietskörperschaften bestehen soll. In dieser Gliederung der Anstaltsorgane soll die Forderung kommerzieller Beweglichkeit mit der des Schutzes und der Verwirklichung öffentlicher Rücksichten in Einklang gebracht werden.

Die Zusammensetzung der Anstaltsversammlung (früher Verwaltungsausschuß genannt, § 11) ist im wesentlichen so beibehalten worden, wie sie die Regierungsvorlage bestimmt hat. Für die Zahl der Vertreter der Betriebsräte wurde in allen Unternehmungen (nicht bloß Produktionsunternehmungen) ein Viertel der Stellen als Regel festgelegt. Es wurde ferner die Bestimmung hinzugefügt, daß bei der Auswahl der Vertreter (namentlich der gründenden Körperschaften) darauf Rücksicht genommen werden soll, daß der Anstaltsversammlung Sachkundige in juristischen, finanziellen, kommerziellen und technischen Fragen angehören. Die Bestimmungen über die Tätigkeitsdauer der Anstaltsversammlung, über die der Anstaltsversammlung vorbehaltenen Befehlskräfte (§§ 12 bis 14) sind in der Hauptsache den Bestimmungen des Gesetzes über die Gesellschaften mit beschränkter Haftung nachgebildet (§ 35 dieses Gesetzes).

In den Bestimmungen über die Geschäftsleitung (§§ 15 bis 22) sind, in Erweiterung der etwas unvollständigen Regelung in der ursprünglichen Regierungsvorlage (nach Analogie des Gesetzes über

die Gesellschaften mit beschränkter Haftung, §§ 15 bis 28), die Rechtsverhältnisse der Geschäftsleitung und ihrer Mitglieder und deren Befugnisse und Pflichten genau umschrieben.

Die Tätigkeit des Überwachungsausschusses (§§ 23 bis 25) wurde unter dem Gesichtspunkt geregelt, daß ein allzu extensives und intensives Eingreifen in die Geschäftsführung zu unliebsamen Hemmungen des Betriebes führen und auf einem Umwege dessen Bureaucratifizierung mit all ihren schädlichen Folgen bewirken könnte.

Die Funktion der Treuhandstelle wurde mit Rücksicht auf die Einrichtung des Überwachungsausschusses auf die Überprüfung der Geschäftsbücher, der Kassagebarung und der Inventur (also nicht der eigentlichen Betriebs- und Geschäftsführung) beschränkt und in Einzelheiten die Bestimmungen der Regierungsvorlage über die Folgen von Beanstandungen geändert.

C. Rechtsverhältnisse der Anstalten.

In dem Abschnitt über die Rechtsverhältnisse der Anstalt ist eine Reihe von neuen Bestimmungen aufgenommen worden, welche der Anpassung der öffentlichen Unternehmungen an die Erfordernisse und Gewohnheiten der geschäftlichen Tätigkeit unter Wahrung ihrer gemeinwirtschaftlichen Aufgaben in erhöhtem Maße Rechnung tragen sollen.

Hierzu gehört die Vorschrift, daß die Geschäftsführung, insbesondere die Buchführung und die finanzielle Gebarung nach kaufmännischen Grundsätzen einzurichten ist, womit die kameralistische Buchführung mit ihrer Weitwendigkeit und Unübersichtlichkeit ausgeschlossen sein soll, des weiteren die Bestimmung, daß das Rechnungswesen der gemeinwirtschaftlichen Anstalten von dem übrigen Rechnungswesen der öffentlichen Körperschaften getrennt zu halten und das Vermögen der Anstalt abgetrennt von dem Vermögen der gründenden Körperschaften zu verwalten ist. Damit soll den gemeinwirtschaftlichen Anstalten die organisatorische Sonderstellung und finanzielle Selbständigkeit gesichert, eine rationelle Investitionspolitik gefördert und eine klare Übersicht über die wirtschaftliche und finanzielle Gebarung der Anstalt verbürgt werden. Der im Ausschusse vorgebrachte Wunsch, es möge den gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen zur besonderen Hervorhebung ihrer Stellung die Führung von Wappen der gründenden Körperschaften gestattet werden, bedarf keiner gesetzlichen Regelung, da diese Bewilligung im Verwaltungswege erteilt werden kann.

Die Bestimmungen des § 29 über die steuer- und gebührenrechtliche Behandlung der gemeinwirtschaftlichen Anstalten sind eine Klarstellung der in der Regierungsvorlage nicht behandelten Frage, inwieweit diese Anstalten den privaten Gesellschaften finanzrechtlich gleichzustellen sind. Die Bestimmung des § 30 besagt, daß die gemeinwirtschaftlichen Anstalten auch in bezug auf ihre Unterstellung unter besondere verwaltungsrechtliche Vorschriften für einzelne Arten von Betrieben (Konzessionszwang und ähnliche) keine Sonderstellung genießen.

Die Bestimmungen der §§ 31 und 32 stellen in Ergänzung der Regierungsvorlage die Natur der Geschäftsanteile und Stammeinlagen und den Ausschluß der Nachschußpflicht auf die ursprünglichen Stammeinlagen fest. Die Bestimmungen über die Verteilung der Erträgnisse wurden im Ausschusse neu formuliert und nähere Vorschriften über den Anteil der Arbeiter und Angestellten und dessen Verwendung aufgestellt (§ 32).

D. Auflösung und Liquidation.

Die Bestimmungen des Abschnittes D (§§ 33 und 34) über die Auflösung und Liquidation sind aufgenommen, weil der Mangel jeglicher Vorschriften hierüber zu Schwierigkeiten zu führen geeignet war. Im wesentlichen soll sich die Auflösung und Liquidation der gemeinwirtschaftlichen Anstalten in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Gesetzes über die Gesellschaften mit beschränkter Haftung vollziehen.

II. Abschnitt.

Gesellschaften gemeinwirtschaftlichen Charakters.

Der II. Abschnitt des Gesetzes über Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung gemeinwirtschaftlichen Charakters hat gegenüber der Regierungsvorlage einige Änderungen erfahren.

Zunächst wurde auch die Teilnahme gemeinwirtschaftlicher Anstalten an solchen Gesellschaften vorgesehen (§ 35). Sodann wurde in § 36 die Stellenverteilung im Vorstände der Aktiengesellschaften, beziehungsweise Aufsichtsrate der Gesellschaften mit beschränkter Haftung klarer geregelt. Eine wichtige

Ergänzung ist die Bestimmung des § 37 über die Feststellung eines Optionsrechtes zugunsten der öffentlichen Körperschaften auf einen Teil der erstmalig ausgegebenen oder späteren Emissionen von Aktien oder Geschäftsanteilen nach dem Prinzip der Meistbegünstigung. Hiermit soll für die öffentlichen Körperschaften der Weg offen gehalten werden, durch Eintritt in Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung diese dem Typus der Gesellschaften gemeinwirtschaftlichen Charakters anzunähern und sich einen Einfluß auf diese Unternehmungen zu sichern.

Der Ausschuß, in dem schließlich volle Einmütigkeit der Meinungen und Beschlüsse erzielt wurde, ist der Anschauung, daß durch diese Änderungen des ursprünglichen Entwurfes die Regierungsvorlage wesentliche Verbesserungen erfahren hat und daß sie tatsächlich nunmehr eine Grundlage für die Verwirklichung jener Tendenzen und Bestrebungen zu bilden geeignet ist, welche bei der Schaffung der gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen verfolgt werden.

Der Ausschuß stellt demnach einstimmig den Antrag:

„Die Nationalversammlung wolle den angeschlossenen Gesetzentwurf in der vorliegenden Form zum Beschlusse erheben.“

Wien, 25. Juli 1919.

Hueber,
Obmann.

Dr. Wutte,
Berichterstatter.