

Die modernen Entwicklungstendenzen der Kommunalwirtschaft. Teil I

Autor(en): **Gitermann, Marcus**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : sozialistische Monatsschrift**

Band (Jahr): **6 (1926-1927)**

Heft 5

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-329436>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

möglich. Zu rechter Zeit ein unhaltbares Vorrecht aufgeben, ist gute Politik, die sich zudem noch bezahlt gemacht hat. Der englische Handel ist im letzten Jahre in China katastrophal zurückgegangen; geradezu sprunghaft vorgeschneit ist der deutsche. Und Deutschland besitzt in China keine Vorrechte mehr, keine Exterritorialität, keine Konsularjurisdiktion, keinen Soldaten! Wir aber glauben, es sei besser, wir machen das Unrecht mit. Das ist sehr unklug. Unsere Industrie, vor allem die Maschinenindustrie, hätte Arbeit finden können. Aber bei uns macht die Politik die Wirtschaft.

Und die andere Frage: Wo bleibt die Internationale? Als ich vor Monaten einem hervorragenden Vertreter der Internationale davon sprach, wir müßten unbedingt die Anerkennung Kantons, die Aufhebung der Verträge, die Gleichberechtigung verlangen, da bezeichnete er das als zu weitgehend. Und heute macht das kapitalistisch-konservative Regime Englands die Politik, welche die Internationale der Arbeiter als zu weitgehend empfand! Haben wir denn niemanden, der im Vertrauen auf die Grundsätze der sozialistischen Arbeiterschaft zu solchen Fragen Stellung zu nehmen vermag, ehe das kapitalistische Bürgertum uns die Selbstverständlichkeit unserer Forderungen bewies? Ich betone, daß eine aktive und mutige Politik der Internationale in Ostasien immer mehr aus dem Lebensbedürfnis der europäischen Arbeiter gefordert werden muß.

E. R.

Die modernen Entwicklungstendenzen der Kommunalwirtschaft*.

Von Dr. Marcus Gitermann, Zürich.

I.

Schon lange vor dem Kriege haben Fachmänner (Lindemann, Schiff u. a.) die veraltete Form der Gemeindebetriebe kritisiert und besonders den Umstand bemängelt, daß die Munizipalitäten die Schablonen der allgemeinen Verwaltung mit ihrer schwerfälligen Bureautechnik und kameralistischen Buchführung in rein mechanischer Weise auf die Leitung der „gewerblichen“ Betriebe angewendet hätten. Schon damals wurde die Frage der organisatorischen Umgestaltung der Gemeindeunternehmungen an die Tagesordnung gesetzt und folgender Ueberzeugung Ausdruck gegeben: „Abhilfe bringt die Ausschcheidung werbender Betriebe aus der Verwaltung und ihre Weiterführung in Form einer juristischen Person nach dem Handelsgesetzbuch¹⁾.“ Demnach wurde die Zweckmäßigkeit der „privaten Form“ für öffentliche Betriebe anerkannt. Und nach dem Kriege traten finanzielle Faktoren in Erscheinung, die eine radikale Reform der Gemeindegewirtschaft gebieterisch forderten.

* Vergl. „Die Entkommunalisierungsbewegung nach dem Kriege“, „Rote Revue“, November 1926.

¹⁾ Elektrotechnische Zeitschrift vom 12. Februar 1914.

Da es den Gemeindebetrieben gerade an denjenigen Eigenschaften mangelte, welche die Privatunternehmungen auszeichnen (Anpassungsfähigkeit, Unternehmungslust), so ist es nicht zu verwundern, daß enttäuschte Kommunalpolitiker, die sich keine Mühe gegeben hatten, die Ursachen der Mißerfolge der städtischen Betriebe während der Kriegs- und Inflationszeit etwas näher zu untersuchen, alle ihre Hoffnungen auf die privatrechtliche Form richteten und sich beeilten, die Gemeindebetriebe in Aktiengesellschaften bezw. Gesellschaften mit beschränkter Haftung zu verwandeln. Diese Gesellschaftsform (Formalgesellschaft, Öffentliche Gemeinwirtschafts-A.-G.) sollte es ermöglichen, kommunale gewerbliche Betriebe auf eine höhere wirtschaftliche Basis zu stellen, ohne dabei das Eigentumsrecht der Gemeinde einem privaten Unternehmer zu verleihen und die sozialen Maximen der Kommunalpolitik preiszugeben²⁾.

Als Pionierin auf dem Gebiete der Umgestaltung der Gemeindebetriebe trat die Stadt R ö n i g s b e r g auf. Diese Stadt hat ihre Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke sowie die Straßenbahnen und Kanalisation zu einer einzigen Unternehmung privatwirtschaftlichen Charakters verschmolzen unter der Firma: „Städtische Werke, G. m. b. H.“. — Die juristische Form der G. m. b. H. wurde deshalb gewählt, weil sie eine größere Bewegungsfreiheit gewährt und mit geringeren Spesen (Gericht, Notariat, Stempelgebühr) verbunden ist.

Das Wesen der stattgefundenen Umwandlung besteht im folgenden: Die Stadt bleibt Eigentümerin der Werke, übernimmt sämtliche Anteile der neuen Unternehmung und sichert sich demgemäß gewisse Kompetenzen von großer Tragweite (Ausdehnung der Unternehmung über die Gemeindegemarkung hinaus, Genehmigung der Rechnung, Festsetzung des von den Werken zu liefernden Reingewinnes). Den Betrieb dagegen führt die Gesellschaft. Die Werke müssen sich selbst erhalten. Alle bis anhin gemachten Aufwendungen müssen verzinst und getilgt, die erforderlichen Fondsdotierungen vorgenommen und bestimmte Abgaben an die Stadtkasse geleistet werden. Die ganze Verwaltung ist nach kaufmännischen Grundsätzen zu gestalten. Die volle Verantwortung für den Betrieb trägt der aus 24 Mitgliedern bestehende Verwaltungsrat, an dem möglichst weite Bevölkerungskreise repräsentiert werden sollen: 6 Magistratsmitglieder unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters; 10 Stadtverordnete nach der Stärke der Parteifractionen; 8 von der Stadtverordnetenversammlung bestimmte Bürger der Stadt, von denen 4 Beamte, Angestellte und Arbeiter und weitere 4 Sachverständige aus Industrie und Handel sein müssen. Wir sehen: die städtischen Kollegien sichern sich die Mehrheit im Aufsichtsrat. — Die leitenden Personen der Unternehmung sind auf Privatdienstvertrag mit Tantiemenberech-

²⁾ Die Gesichtspunkte, welche für die Schaffung einer besonderen Gesellschaftsform für kommunale Betriebe geltend gemacht werden, sind in den „Mitteilungen des Deutschen Städtetages“ (Nr. 1, 1921) zusammengefaßt worden. — Vergl. H o r t e n, Stadtbaurat (Berlin), „Denkschrift über die Neuorganisation der Verwaltung der städtischen Werke“ vom 21. März 1921.

tigung angestellt und genießen in ihren Beschlüssen die gleiche Freiheit und Selbständigkeit wie Direktoren von Privatunternehmungen. An der Spitze der Werke steht ein kaufmännischer Direktor, dem fünf technische Direktoren (für jeden Betrieb ein besonderer) beigegeben sind. Sämtliche Abteilungen haben getrennte Buchführung, damit der Geschäftsgang genau kontrolliert werden kann. — Der Hauptvorteil dieser privatwirtschaftlichen Organisation besteht in der geschäftlichen Beweglichkeit, die gerade in der Zeit der starken Geldwertschwankungen von großer Bedeutung sich erwiesen hat.

Dieses sogenannte „Königsberger System“ erfreute sich noch bis vor kurzem einer großen Popularität und fand in mehreren Städten Anwendung. Allein theoretische Erwägungen und praktische Beobachtungen überzeugen uns davon, daß dieses so sehr gepriesene System noch nicht als die beste Lösung des Reorganisationsproblems angesprochen werden kann. Die Städte brauchen vor allem viel Geld zur Fortführung ihrer Betriebe; der Kapitalmangel war ja das Hauptmotiv der Entkommunalisierung. Nun aber erfährt die Gemeinde bei dem Königsberger System gar keine Erleichterung in der Kapitalbeschaffung, da sie (und nicht der private Betriebsleiter) das sämtliche Kapital beschaffen muß. Ebenso muß die Gemeinde das für Erweiterungen und Neuanlagen notwendige Kapital der Gesellschaft zur Verfügung stellen. Das will aber heißen, daß bei dem Königsberger System die Gemeinde in finanzieller Beziehung noch viel schlimmer fährt als bei der Zwillingsgesellschaft. Den finanziellen Vorteil aus diesem System zieht in erster Linie der Betriebsleiter, der kein finanzielles Risiko auf sich nimmt, sich einen bestimmten Gewinn für die Leitung sichert und außerdem seine leitende Stellung dazu ausnützen kann, um bei Lieferungen und Installationen Gewinne zu erzielen. — Für die Gemeinde birgt aber dieses System noch einen weiteren Nachteil von großer Tragweite: die sozialpolitischen Forderungen können im Aufsichtsrat, wo die Vertreter der Arbeiterschaft und der Konsumenten nur in Minderheit sind, nicht zur Geltung kommen. So muß denn unter den Arbeitern der Werke und in der Bevölkerung eine Mißstimmung entstehen, die schließlich im Stadtparlament doch zu politischen Differenzen und Parteikämpfen führt. — Der einzige wirkliche Vorzug des Königsberger Systems — die Befreiung des Betriebes von bureaukratischen Hindernissen — kann auf einem anderen, viel rationelleren Weg erreicht werden, von dem weiter unten die Rede sein wird. Die schönen theoretischen Konstruktionen haben sich also in der Praxis nicht bewährt.

In der Tat beobachten wir in kommunalpolitischen Kreisen eine unverkennbare Enttäuschung über das Königsberger System. So konstatierte Oberbürgermeister L u e k e n in der Tagung des 10. Preussischen Städtetages am 27. Mai 1925 in Köln, „daß auch in Königsberg doch neuerdings mancher Einwand erhoben wird, insbesondere aus Kreisen der Stadtverwaltung, der nach ihrer Ansicht ein genügender Einblick in die Vorgänge nicht gegeben wird. Auch

von anderen Städten hört man ähnliches“³⁾). Daher meint Lueken: „Das Königsberger und das Frankfurter System sind außer Mode“⁴⁾.“

Wir haben in unserer Untersuchung drei Hauptformen des Zusammenarbeitens der Gemeinden mit Privatunternehmern einer Betrachtung unterzogen: die gemischt-wirtschaftliche Unternehmung, die Zwillingsgesellschaft und endlich das Königsberger System. Und in allen diesen Modifikationen der Konzessionswirtschaft erwies sich die aktive Beteiligung des Privatunternehmers als Hemmschuh für den kommunalwirtschaftlichen Fortschritt. So mußten sich denn die Kommunalpolitiker logischerweise fragen: Gibt es denn keine Möglichkeit, die Vorzüge des Privatunternehmens den Gemeindebetrieben angedeihen zu lassen, ohne mit der Privatindustrie ein Konzessionsverhältnis eingehen und ihr die Interessen der Gesamtheit preisgeben zu müssen? Die Notwendigkeit einer Synthese des Wesens des Gemeindebetriebes mit der Organisation des Privatunternehmens — so lautet das nun aufgetauchte Problem. Die Gemeindebetriebe sollen als „selbständige“ Unternehmungen nach privatwirtschaftlichem Muster (freies Gebaren) geleitet werden. Die Selbständigkeit der Leitungsorgane (Direktion, Aufsichtsrat) soll erweitert, die bürokratischen Hemmungen sollen aufgehoben, die Geschäftsführung soll vereinfacht werden. Dagegen soll der öffentlich-rechtliche Charakter des Betriebes völlig gewahrt werden.

Der Beschluß des Vorstandes des Deutschen Städtetages über die wirtschaftliche Gestaltung der kommunalen Betriebe vom 8. Februar 1924 lautet: „... Auch in kommunaler Hand sind die Werke wirtschaftlich zu führen, d. h. sie müssen in geschickter Anpassung an die jeweiligen Verhältnisse den höchsten zulässigen und erreichbaren finanziellen Nutzen aus dem Betriebe herauswirtschaften. Um das zu erreichen, muß die Verwaltungsform entbürokratisiert werden, d. h. unter Vermeidung der sich in dem gewöhnlichen Geschäftsgange einer kommunalen Behörde ergebenden Hemmungen zu schneller praktischer Entschlußfassung befähigt werden“⁵⁾.“

Die am vollkommensten ausgearbeitete Form eines „v e r s e l b s t ä n d i g t e n“ Gemeindebetriebes treffen wir in Dresden (das Dresdener System). Nach der Verwaltungsordnung für die Betriebe der Stadt Dresden vom 31. März 1922 werden die Gaswerke, Elektrizitätswerke, Wasserwerke, Straßenbahnen und der Vieh- und Schlachthof dieser Gemeinde „als selbständige wirtschaftliche Unternehmungen nach kaufmännischen Grundsätzen für Rechnung der Stadt betrieben“. Die Verwaltung der Betriebe wird von einem Vorstand geführt und von einem Verwaltungsrat überwacht (nach

³⁾ Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, Nr. 12, 1925. Vortrag von Lueken: „Die Verwaltung städtischer Betriebe“.

⁴⁾ Das Frankfurter System kommt hier nicht in Betracht, da es nichts anderes als eine modifizierte Form des gemischt-wirtschaftlichen Betriebes darstellt. Vergl. Wasser und Gas, vom 9. Februar 1923. Aufsatz von Weidberg: „Wirtschaftsformen kommunaler gewerblicher Unternehmungen“.

⁵⁾ Mitteilungen des Deutschen Städtetages, 1924, Nr. 3.

dem Muster einer Aktiengesellschaft). Die Zuständigkeit der städtischen Körperschaften ist auf folgende Funktionen beschränkt: die Veräußerung, Verpachtung oder Stilllegung des Unternehmens; die Erhöhung des Anlagekapitals der Unternehmungen aus städtischen Mitteln, insbesondere die Aufnahme von Anleihen; die Entgegennahme des Jahresberichtes; die Bewilligung von Mehrausgaben, die für den Gesamthaushalt den Ueberschuß vermindern oder den Zuschuß erhöhen; die Ergänzung, Aenderung oder Aufhebung der Verwaltungsordnung. Alle übrigen Befugnisse übertragen die städtischen Kollegien dem von ihnen gewählten Verwaltungsrat⁶⁾.

Die Kompetenzen der Leitungsorgane erstrecken sich auf folgende Aufgaben: Dem **V o r s t a n d** steht die unmittelbare Leitung und Verwaltung des Unternehmens zu. Er verfügt selbständig über Anstellung, Entlohnung, Beurlaubung und Entlassung der gesamten Betriebs- und Verwaltungsangestellten und Arbeiter — unter Beobachtung der abgeschlossenen Tarifverträge. Ferner verfügt er über die im Betriebsbudget bestimmten Mittel. Zu bestimmten Geschäften von besonderer Tragweite (Erwerb von Grundstücken, Beteiligung an anderen Unternehmungen usw.) bedarf der Vorstand der Zustimmung des Verwaltungsrates. Die Hauptrolle in der Gestaltung der Werke gehört aber dem Verwaltungsrat. Er stellt die Grundsätze für die Betriebsleitung auf. Ihm liegt ob: die Festsetzung der Richtlinien für Anstellung und Entlassung der Angestellten und Arbeiter (im Einvernehmen mit dem Personal- und Arbeitsamt und auf Grund der abgeschlossenen Tarifverträge). Er stellt die Tarife für die Werke auf. Er überwacht den Vorstand. Die Sache des Verwaltungsrates ist es auch, das Budget für die Werke aufzustellen und der Gemeindeverwaltung die zu erwartenden Ueberschüsse oder Zuschüsse mitzuteilen. Im Bewußtsein der Tragweite der dem Verwaltungsrat übertragenen Funktionen legte die Dresdener Stadtverwaltung besondere Sorgfalt auf die Organisation dieses Organs. Um eine spezielle technische Behandlung der einschlägigen Fragen zu ermöglichen, werden für die gesamten Werke drei Verwaltungsräte gewählt: 1. für die Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke; 2. für die Straßenbahnen, und 3. für den Vieh- und Schlachthof. Diese Verwaltungsräte stellen eigentlich mit großen Kompetenzen ausgestattete Ausschüsse der städtischen Kollegien dar; denn jeder Verwaltungsrat besteht aus 6 Ratsmitgliedern und 6 Stadtverordneten, die von den städtischen Kollegien gewählt werden. Entsprechend den modernen Forderungen der Arbeiterdemokratie gehören zum Verwaltungsrat auch ein Vertreter der Betriebsräte und ein Vertreter der Beamten- und Angestelltenausschüsse. Außerdem kann der Verwaltungsrat durch Zuwahl von Fachmännern (in einer bestimmten Anzahl) ergänzt werden.

Diese Organisation erwies sich als sehr zweckmäßig. Da der Vorstand weite Kompetenzen in bezug auf Bestellungen besitzt, so

⁶⁾ Siehe die Verordnung der Stadt Dresden im Artikel von Dr. Hans Dprecht: „Die Selbstverwaltung der öffentlichen Betriebe“. „Rote Revue“, Mai 1924.

war es ihm möglich, die Konjunkturschwankungen rasch auszunützen. Das Dresdener System fand auch in Leipzig, München und anderen Städten Anwendung. Mit Recht hat Bürgermeister Lueken dieses System als „das System des Tages“ bezeichnet. Freilich finden sich Kritiker, die behaupten, daß auch bei diesem System der Vorstand noch allzuviel Zeit bei der Durchführung von solchen Beschlüssen verliere, die der Gutheißung des Aufsichtsrates bedürfen. Nun aber soll diesen strengen Kritikern die Tatsache ins Gedächtnis zurückgerufen werden, daß auch die Vorstände von Privatunternehmern in wichtigen Fragen die finanzierenden Banken anfragen müssen. — Parallel mit der „Verselbständigung“ der Betriebe macht sich bei den Gemeinden auch die Tendenz geltend, die industriellen Unternehmungen (Gas- und Wasserwerke, Straßenbahnen) zu einem Betriebsamt zusammenzufassen. Diese Konzentration der Betriebe erhöht die Wirtschaftlichkeit derselben und wirkt ausgleichend (die gegenseitige Beeinflussung der Gas- und Elektrizitätspreise, die Bedeutung des Strompreises für die Straßenbahnen usw.). Die gemeinsame Leitung bringt auch Ersparnisse: der gleiche Angestellte kontrolliert die Gas- und Elektroapparate, erhebt die Benutzungsgebühren für beide usw. Die neue Form der Gemeindebetriebe ist auch für deren Arbeiterschaft von Bedeutung, da hier sich eher die Möglichkeit bietet, das starre öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis in ein beweglicheres Tarifvertragssystem umzuwandeln. Der Raum erlaubt uns aber nicht, hier auf dieses Problem weiter einzugehen.

Neben der oben geschilderten Reorganisation der Gemeindebetriebe trachten die Kommunalpolitiker noch nach weiteren Mitteln, die geeignet wären, die Wirtschaftlichkeit der Gemeindebetriebe zu heben. In einem Aufsatz: „Kommunaler Regiebetrieb, Bildung eines Kontrollorgans (technischer Beirat)“ schlägt Ilse „eine turnmäßige Revision und Begutachtung der Regiebetriebe durch neutrale Sachverständige“ vor¹⁾. Ansätze zu einer derartigen Kontrolle sind bereits vorhanden: Die Gemeindefassen werden in gewissen Zeitabschnitten von Beamten einer Girozentrale revidiert und begutachtet; die Kommunalforsten unterliegen der Kontrolle der Regierung; ebenso werden die Wasserwerke und Abwasseranlagen kontrolliert. In Düsseldorf wurden die Gemeindebetriebe schon 1911 von einer Treuhandgesellschaft geprüft. Ilse stellt die Frage: „Warum erstreckt sich nun eine ähnliche Ueberwachung nicht auf die Gesamtheit der Regiebetriebe? Erfordert deren Zweck und das in diesen Unternehmen arbeitende Gemeindevermögen nicht ebenfalls einen technischen und organisatorischen Musterbetrieb?“ — Da in Deutschland zwei große Organisationen — Deutscher Städtetag und Reichsstädtebund — bestehen, so wäre es leicht, diesen Verbänden eine besondere technische Organisation anzugliedern, die eine Kontrolle im oben bezeichneten Sinne ausübte. Es sei hier erwähnt, daß der Bayrische Städtebund im August 1921 beschlossen hat, einen „Fachauschuß für die tech-

¹⁾ Kommunale Praxis, 1922, Nr. 10.

nischen Betriebe und Aemter der bayrischen Städte“ zu errichten⁸⁾. Die Aufgaben dieser Organisation sind wie folgt umschrieben: gemeinsame Beschaffung der nötigen Materialien, Normalisierung und Typisierung von Gebrauchsgegenständen zwecks Verbilligung derselben, gleichartige Aufstellung von Haushaltsplänen der technischen Betriebe, Ausarbeitung von gemeinsamen Richtlinien für das Rechnungswesen der Gemeindebetriebe, Vereinfachung der Tariffornen und der Buchhaltung, Errichtung einer Auskunftsstelle für technische Angelegenheiten. unlängst hat der Deutsche Städtetag einen „Technischen Ausschuß“ ins Leben gerufen zwecks Beratung der Gemeinden. (In der Schweiz ist es der Schweizerische Städteverband, der berufen wäre, die Initiative in der bezeichneten Richtung zu ergreifen.)

⁸⁾ Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 1922, Nr. 2.



An unsere Leser!

Wir richten wiederholt die Bitte an Sie, uns durch Mitteilung von Adressen, mittelst Postkarte, in der Werbung neuer Abonnenten zu unterstützen.

Sie kennen zweifelsohne Personen, von denen Sie annehmen, daß dieselben für ein Abonnement auf die „Rote Revue“ Interesse haben könnten.

Wir werden an die betreffenden Personen unverbindlich eine Probenummer mit Abonnementseinladung versenden.

Sie helfen so nicht nur mit, die Revue zu verbreiten, sondern ermöglichen uns auch, wenn die Werbearbeit Erfolg hat, eventuell den Abonnementspreis reduzieren zu können.

Genossenschaftsdruckerei Zürich.

