

---

# AKKUMULATION

---

INFORMATIONEN DES ARBEITSKREISES FÜR KRITISCHE UNTERNEHMENS- UND  
INDUSTRIEGESCHICHTE Nr. 7

---

**"Kommunen und Unternehmen seit 1918": Wechselwirkungen zwischen öffentlicher und privater  
Wirtschaft. Einführung zur Jahrestagung des Arbeitskreises für kritische Unternehmens- und In-  
dustriegeschichte (AKKU) am 10./11. Oktober 1996 in Münster,**

von Matthias Frese und Burkhard Zeppenfeld

Die Diskussion über den "schlanken Staat", um Aufbau, Finanzierung, Beschäftigungsverhältnisse und Entscheidungsstrukturen in den öffentlichen Betrieben und Verwaltungen, sowie um Reichweite und Intensität des wirtschaftlichen Engagements der Kommunen, Länder und Bund ist nicht eine Erscheinung der Krise der 1990er Jahre. Sie spiegelt sich vielmehr in Überlegungen zur Organisation der öffentlichen Wirtschaft seit Ende des 19. und insbesondere seit den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts. Damit verbunden war stets die Frage nach dem Verhältnis von privaten Unternehmen und öffentlicher Hand, dem Einfluß von Unternehmen auf staatliche und städtische Entscheidungen und der Abhängigkeit von Kommunen und Staat. Diese Aspekte der Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert hat die Stadtgeschichtsforschung bisher weitgehend ausgeblendet. Vielmehr findet Kommunalgeschichte weitgehend begrenzt auf den Zeitraum des Kaiserreichs statt. Hierzu liegen zahlreiche Untersuchungen vor, die sowohl die reine kommunal- bzw. verwaltungsgeschichtliche Entwicklung und Urbanisierung behandeln, als auch Abhandlungen, die auf die unter dem Titel "Kommune und Unternehmen" zusammenzufassenden Themenfelder eingehen. Aus dem letzteren Bereich gibt es detaillierte Studien u.a. zur Einflußnahme der Privatwirtschaft auf die Kommunalpolitik (vor allem infolge des diskriminierenden Wahlrechts), zur Infrastrukturentwicklung in den Kommunen, zur Betätigung der Kommunen als Unternehmer in den neuen Zweigen der Energie- und Wasserversorgung, des Nahverkehrs und anderer Infrastruktureinrichtungen und zur besonderen Rolle der Kommunen als Arbeitgeber für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten.

So bunt das Bild der Forschung für den Zeitraum bis 1914 aussieht, so mager sind die vorliegenden Ergebnisse für die Jahre danach. Im Unterschied zur intensiven zeitgenössischen Diskussion - man denke nur für die Weimarer Republik an die umfangreichen Untersuchungen des Enquete-Ausschusses über "das Wirtschaftsleben der Städte, Landkreise und Landgemeinden" oder die vom Verein für Sozialpolitik initiierten Studien zu den "modernen Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung"; für die Zeit der Bundesrepublik an die ständigen Diskussionen über Privatisierung oder über die kommunale Infrastruktur- und Arbeitsmarktpolitik - hat sich die historische Forschung nur punktuell mit diesem Spannungsverhältnis beschäftigt.

Zwar gibt es Untersuchungen zu Einzelfragen wie der kommunalen Finanzpolitik, der Rolle der kommunalen Unternehmen im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik oder auch des kommunalen Engagements in der Zwangswirtschaft des Ersten Weltkriegs. Doch sind zahlreiche Felder der Beziehungen zwischen Kommunen und Unternehmen für die Zeit ab dem Ersten Weltkrieg noch nicht aufgearbeitet. Selbst Tagungen, die sich

nach ihrem Titel explizit mit kommunalen Investitionen im 19. und 20. Jahrhundert auseinandersetzen, gehen über das Jahr 1914 kaum hinaus. Ähnliches gilt für die Kommunen und ihre Beschäftigten. So fehlen, z. B. weitgehend vergleichende Untersuchungen zur Personalpolitik der kommunalen Arbeitgeber, die Ende der 1920er Jahre immerhin mehr als 40 % der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes beschäftigten und deren Personalwirtschaft und Sozialpolitik ein steter Konflikt mit privaten Unternehmen und in der politischen Öffentlichkeit darstellten.

Zu diesem in weiten Bereichen unbearbeiteten Themenkomplex will die für 10./11. Oktober 1996 in Münster geplante Tagung des AKKU Ergebnisse aus laufenden oder gerade abgeschlossenen Untersuchungen zusammentragen und Perspektiven für weitere Studien diskutieren. Dabei werden die Beiträge möglichst längsschnittartig angelegt sein oder derart aufeinander abgestimmt, daß zeitübergreifende Entwicklungen aufgezeigt und Vergleiche zwischen einzelnen Städten möglich werden. Das Ziel der Tagung ist es auch, nach Kontinuitäten und Brüchen in der Entwicklung seit dem Ersten Weltkrieg bis in die Bundesrepublik zu fragen und die Einwirkung politischer Zäsuren und der unterschiedlichen politischen Herrschaftssysteme auf soziale und ökonomische Strukturen zu untersuchen. Das Ziel ist es ferner, an aktuelle Diskussionen anzuknüpfen und mit historischen Fragestellungen eine fundierte Basis zu liefern, die die vielfältigen Reformversuche in einem historischen Kontext stellt.

Im einzelnen beziehen sich Themen und Fragestellungen auf folgende Bereiche:

### 1.) Kommunen als Unternehmer und Arbeitgeber

Kommunen bieten nicht nur Verwaltungsleistungen an, sondern sind auch Anbieter von Waren und Dienstleistungen, die sie in eigenen Unternehmen, teils in privatrechtlicher Gesellschaftsform, teils als Eigenbetriebe oder Verwaltungsstellen produzieren. Zu fragen ist danach, inwieweit sich die Betriebsführung kommunaler Unternehmen von privatwirtschaftlichen Unternehmen oder von Unternehmen anderer öffentlicher Träger unterscheidet. Gibt es eine spezifische betriebliche Sozialpolitik der kommunalen Unternehmen? Wie steht es mit der Flexibilität von Entscheidungen verglichen mit Privatunternehmen? Handeln kommunale Unternehmen nach anderen Zielvorstellungen als Privatunternehmen?

### 2.) Betriebswirtschaftliche Steuerungselemente in Kommunen

Die aktuellen Zaubersprüche in den kommunalen Verwaltungen heißen u.a. "betriebswirtschaftliche Steuerung", "profit center", "schlanke Verwaltung", "Eigenbetriebe". Was bezwecken die Maßnahmen hinter diesen Begriffen innerhalb der kommunalen Verwaltung? Wird die Führung einer Behörde der Steuerung eines Unternehmens immer ähnlicher? Sind betriebswirtschaftliche Steuerungselemente problemlos auf Verwaltungen und Behörden zu übertragen? Welche Friktionen gibt es? Dabei kann man diese Entwicklung durchaus bis in die 1920er Jahre zurückverfolgen. Auch während der Weimarer Republik war immer wieder von Verwaltungsreform die Rede, von verbesserter Kontrolle und Änderungen der Büroorganisation nicht zuletzt auch durch technische Innovationen. Welcher Art und in welchem Umfang werden Personalveränderungen vorgenommen? Wo liegen Grenzen? Welche Art sind Initiatoren und "Bremser" solcher Reformen? Welche Wurzeln hat also die Einbeziehung betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente in Kommunen? Welche Rolle spielte dabei die "WIBERA"? Gibt es Kontinuitäten seit den zwanziger Jahren?

### 3.) Einflußnahme von Unternehmen auf kommunale Entscheidungen

Während das diskriminierende Wahlrecht des Kaiserreichs die Einflüsse der Unternehmen und Unternehmer auf die kommunale Politik offen zutage treten läßt, gilt für die Zeit ab 1919 mit der demokratischen Zusammensetzung der kommunalen Entscheidungsorgane der beherrschende Einfluß als gebrochen. Zu fragen ist, ob damit wirklich der Einfluß von Unternehmen und Unternehmern auf die kommunalen Entscheidungen fortfällt.

Gibt es andere Möglichkeiten für die Privatwirtschaft, auf die Kommunen einzuwirken? Wie sehen diese Möglichkeiten aus, und wie erfolgreich können sie angewendet werden? Wie gestaltet sich z. B. die Beziehung zwischen Kommunen und Unternehmen, wenn es in einer Gemeinde nur eines oder wenige Großunternehmen gibt, die die Wirtschaft der Gemeinde dominieren?

#### 4.) Lokale Horizonte von Unternehmen und Kommunen

Groß- und mittelständische Unternehmen besitzen häufig mehrere Produktionsstätten in verschiedenen Gemeinden. Gerade seit Beginn des 20. Jahrhunderts kommt es immer stärker zur Bildung von Konzernen, die sich weder an Kommunal- noch an Ländergrenzen orientieren. Ihre Beziehungen zu Zulieferern und Abnehmern gehen gleichfalls weit über Gemeindegrenzen hinaus. Damit ergibt sich für Unternehmen automatisch ein räumlicher Horizont, der Gemeindegrenzen überschreitet. Die Kommune dagegen hat in erster Linie die Wohlfahrt innerhalb der Gemeindegrenzen zu beachten. Sie soll für die Bürger innerhalb ihrer Grenzen Leistungen erbringen und deren Interessen vertreten. In welchen räumlichen Dimensionen spielt sich aber das Denken der kommunalen Verwaltung ab? Inwieweit sind die räumlichen Horizonte von Unternehmen und Kommunen vergleichbar? Trifft hier kleinkariertes Provinzdenken auf weltläufiges Unternehmertum? Welche Bedeutung kommt hier der regionalen und reichs-/bundesweiten Kooperation von Kommunen z. B. im Deutschen Städte- tag, zu?

#### 5.) Kommunale Wirtschaftsförderung

Das Zauberwort "Kommunale Wirtschaftsförderung" - spätestens seit den 1960er Jahren in aller Munde - umreißt einen eng umgrenzten Zweig kommunaler Politik. Hierbei haben sich die Kommunen mit ihren Angeboten für die Wirtschaft an den Wünschen und Bedürfnissen der Unternehmen zu orientieren. Dieser Bereich kommunaler Politik scheint bisher kaum historisch erforscht. Seit wann gibt es den Begriff "Kommunale Wirtschaftsförderung"? Was umfaßt dieser Begriff im Zeitablauf? Wie ändern sich die Mittel der kommunalen Wirtschaftsförderung? Wie gestalten sich die Beziehungen zwischen Unternehmen und Kommunen auf der Ebene der Wirtschaftsförderung? Wie sieht kommunale Wirtschaftsförderung in der Praxis aus?

#### 6.) Zukunftsplanungen in Kommunen

Nicht nur Unternehmen, auch Verwaltungen haben für die zukünftige Entwicklung Planungen aufzustellen. Haushaltspläne, mittelfristige Finanzpläne, Investitionspläne etc. bilden die Folie, auf der sich die kommunale Zukunftsplanung abspielt. An welchen Eckdaten orientieren sich Kommunen hierbei? Inwieweit unterscheiden sie sich dabei in ihren Planungen von privatwirtschaftlichen Unternehmen? Worin unterscheiden sich Planungen und Zielvorstellungen z. B. 1918, 1929, 1936, 1945 und 1955 im Hinblick auf die eigenen Aufgabengebiete und in Hinblick auf die Rolle der Kommunen für Infrastrukturpolitik und lokalen Arbeitsmarkt? Welcher Art sind z. B. Planungen für den Wiederaufbau der Städte noch während des Zweiten Weltkriegs und von welchen Vorstellungen sind sie geleitet? Wie wirkt die Inflationserfahrung 1923 auf die weitere Finanz- und Investitionsplanung der Gemeinden?

Die Tagung ist auf eineinhalb Tage geplant. Die Beiträge der einzelnen Themenbereiche werden zu mehreren Sektionen zusammengefaßt. Für die Tagung selbst sollen die Beiträge in Kurzform präsentiert und anschließend diskutiert werden. Eine Veröffentlichung der ausgearbeiteten Beiträge ist beabsichtigt.

Die Tagungsplanung ist noch offen für weitere Interessenten. Thesenpapiere zur Tagung werden erbeten an:  
 Dr. Matthias Frese, Westf. Institut für Regionalgeschichte, Warendorfer Straße 14, 48145 Münster;  
 Burkhard Zeppenfeld, Kosselstraße 11, 44369 Dortmund

## Übersicht der vorgesehenen Vorträge (Arbeitstitel)

10. Oktober 1996 (Donnerstag Vor- und Nachmittag)

### 1) Einflußnahme von Unternehmen auf kommunale Entscheidungen

**Hartmut Berghoff (Tübingen):** Die Fa. Hohner AG und die Kleinstadt Trossingen. Die Einflußnahme eines Unternehmens in einer württembergischen Kleinstadt 1918-1933/35.

**Burkhard Zeppenfeld (Dortmund):** Industrielle Interessenvertretung in der Bochumer Kommunalpolitik 1918-1933/35. Die Entscheidung über die Steuersätze.

**Raimund Hug-Biegelmann (Hessisch-Lichtenau):** Friedrichshafen als Objekt der Unternehmens- und Reichspolitik während der NS-Diktatur.

### 2) Kommunen als Arbeitgeber

**Andreas Salewski (Mannheim):** Personalpolitik in kommunalen Unternehmen am Beispiel der Stadtwerke Mannheim während der NS-Zeit.

**Matthias Frese (Münster):** Personalpolitik in kommunalen Unternehmen am Beispiel Dortmund und Bielefeld 1920-1970.

### 3) Kommunale Wirtschaftsförderung

**Magnus Dellwig (Oberhausen):** Frühe kommunale Wirtschaftsförderung in den 1920er Jahren und ihre Vorläufer. Das Beispiel Oberhausen.

**Margit Wiegold-Bovermann (Bochum):** Wirtschaftsförderung zwischen Wiederaufbau und Bergbaukrise. Das Beispiel Bochum.

11. Oktober 1996 (Freitag Vormittag)

### 4) Betriebswirtschaftliche Steuerungselemente in Kommunen

**Eberhard Laux (Düsseldorf):** Die Anfänge betriebswirtschaftlicher Steuerung in den Kommunen und die Rolle der WIBERA (1920-1970).

**Robert Schmitz (Frankfurt/M.):** Aktuelle Entwicklungen zur betriebswirtschaftlichen Steuerung in Kommunen in Deutschland: Das "Neue Steuerungsmodell".

### 5) Abschlußdiskussion

Kommentar und Einführung in die Abschlußdiskussion.

---