

MSG Moderne Stadtgeschichte, Bd. 54/1 (2023), 21-42
DOI: 10.60684/msg.v54i1.4

Sebastian Teupe
Universität Bayreuth
<https://orcid.org/0009-0000-3259-9271>

Stadt – Land – Reich. Die Wirkung der Inflation auf die Finanzbeziehungen und die kommunalen Einnahmen in der Weimarer Republik

MSG Moderne Stadtgeschichte
ISSN: 2941-6159 online
<https://moderne-stadtgeschichte.de>

Stadt – Land – Reich. Die Wirkung der Inflation auf die Finanzbeziehungen und die kommunalen Einnahmen in der Weimarer Republik

The German inflation of 1914 to 1923 was a serious blow to German cities. This also applied to municipal finances. On the one hand, these were thrown into disarray by the devaluation of money. On the other hand, they were put on a completely new footing by the financial reforms of 1919 and 1920. In the standard works on the inflationary period, municipal finances have little significance. Yet a look at cities and their finances promises historical insights that go beyond an understanding of the municipal room for maneuver during the inflationary period. The article argues that the policy decisions of financial officials and politicians tell us much about how the expectations of economic actors developed. In particular, their fiscal behaviour shows that the path to the monetary catastrophe was by no means preordained from the perspective of the municipalities. Such a catastrophe did not become apparent until well into 1922.

1. Einleitung

Die deutsche Inflation von 1914 bis 1923 stellte für die deutschen Städte einen gravierenden Einschnitt dar. Das galt auch für die kommunalen Finanzen. Diese gerieten einerseits durch die Geldentwertung durcheinander. Andererseits wurden sie durch die Finanzreformen der Jahre 1919 und 1920 auf eine völlig neue Grundlage gestellt. In der historischen Forschung zur Inflationszeit spielt die Entwicklung der kommunalen Finanzen gleichwohl eine ähnliche Rolle wie in der aktuellen Politik: Zwischen ihrer Relevanz im Alltagsleben der Menschen und ihrem Stellenwert in der öffentlichen Debatte klafft eine Lücke. Große Teile der auf Reichsebene eingetriebenen Steuern wurden in den 1920er Jahren, wie auch heute, an Länder und Kommunen weitergeleitet. Erst hier kamen sie zum Einsatz.¹ Trotzdem haben sich in den letzten einhundert Jahren nur wenige Expert*innen mit den Details der Materie beschäftigt. Die insbesondere zwischen den 1960er und 1980er Jahren entstandenen Arbeiten zur Ent-

¹ Die Gemeinden hatten in den 1920er Jahren mit rund 38 % „den größten Anteil an den Haushaltseinnahmen der öffentlichen Verwaltung insgesamt“. Wolfgang Heindl, Die Haushalte von Reich, Ländern und Gemeinden in Deutschland von 1925 bis 1933. Öffentliche Haushalte und Krisenverschärfung, Frankfurt am Main 1984, S. 177.

wicklung der kommunalen Finanzen in der Inflationszeit sind kaum in die historischen Gesamtdarstellungen eingegangen.² Die wirtschaftshistorischen Standardwerke zur Inflationszeit gehen allenfalls am Rande auf dieses Thema ein.³ Und auch in regional- oder lokalhistorischen Darstellungen sind Fragen der kommunalen Finanzpolitik von untergeordneter Bedeutung.⁴

Die Vernachlässigung der kommunalen Perspektive in den historischen Werken zur Inflation lässt sich neben der spröden Komplexität kommunaler Steuern, Gebühren und Anleihen wohl vor allem damit erklären, dass sie für die Erklärung des Inflationsverlaufs auf den ersten Blick kaum zusätzliche Erkenntnisse verspricht. Die wesentlichen geld- und steuerpolitischen Entscheidungen trafen Reichsbank und Reichsregierung. Die Reparationszahlungen und -moratorien waren Reichssache. Auch in die erfolglosen Bemühungen um

² Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.), *Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik*, Stuttgart 1973; Jürgen Reulecke, *Auswirkungen der Inflation auf die städtischen Finanzen*, in: Gerald D. Feldman u.a. (Hrsg.), *Die Nachwirkungen der Inflation auf die deutsche Geschichte, 1924 – 1933*, München 1985, S. 97-116; Dietmar Petzina, *Kommunale Handlungsspielräume und kommunale Finanzen. Erfahrungen in Deutschland zwischen Erstem Weltkrieg und Nationalsozialismus*, in: Jürgen Reulecke (Hrsg.), *Die Stadt als Dienstleistungszentrum. Beiträge zur Geschichte der „Sozialstadt“ in Deutschland im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, St. Katharinen 1995, S. 153-180; Richard H. Tilly, *Gemeindefinanzen und Sparkassen in Westfalen in der Inflation, 1918-1923*, in: Kurt Düwell/Wolfgang Köllmann (Hrsg.), *Rheinland-Westfalen im Industriezeitalter. Bd. 2: Von der Reichsgründung bis zur Weimarer Republik*, Wuppertal 1984, S. 398-411; Harald Pohl, *Kommunale Wirtschafts- und Finanzpolitik in Bayern zur Zeit der Weimarer Republik. Dargestellt am Beispiel der Wirtschaftsregion Ingolstadt, Regensburg 1985 und Manfred Köhler, Grundzüge kommunaler Finanzpolitik von 1914 bis 1945 – unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung Krefelds im Ersten Weltkrieg und während der Inflation*, in: *Stadtforchung und Statistik 5 (Zusatzheft)*, 1992, S. 85-101.

³ Siehe insbesondere Carl-Ludwig Holtfrerich, *Die deutsche Inflation 1914-1923. Ursachen und Folgen in internationaler Perspektive*, Berlin 1980; Steven Benjamin Webb, *Hyperinflation and Stabilization in Weimar Germany*, New York 1989 und Niall Ferguson, *Paper and Iron. Hamburg Business and German Politics in the Era of Inflation, 1897-1927*, Cambridge 1995. Der Befund gilt auch für neuere, an ein breiteres Publikum gerichtete Gesamtdarstellungen wie Fred Taylor, *Inflation. Der Untergang des Geldes in der Weimarer Republik und die Geburt eines deutschen Traumas*, München 2013 oder Sebastian Teupe, *Zeit des Geldes. Die deutsche Inflation zwischen 1914 und 1923*, Frankfurt am Main 2022. Lediglich in Gerald Feldmans umfassender Darstellung werden die finanzpolitischen Probleme der Länder und der Gemeinden anekdotenreich gewürdigt. Viele thematisch einschlägige Werke finden jedoch keine Berücksichtigung. Siehe Gerald D. Feldman, *The Great Disorder. Politics, economics, and society in the German inflation, 1914-1924*, New York 1993.

⁴ Dieter Schott, *Die Konstanzer Gesellschaft 1918 - 1924. Der Kampf um Hegemonie zwischen Novemberrevolution und Inflation*, Konstanz 1989; Martin H. Geyer, *Verkehrte Welt. Revolution, Inflation und Moderne, München 1914-1924*, Göttingen 1998.

eine große internationale Anleihe waren die Kommunen ebenso wenig involviert wie in die Entscheidung, in Folge der Ruhrbesetzung 1923 den „passiven Widerstand“ auszurufen.

Dennoch verspricht der Blick auf die Städte und ihre Finanzen historische Erkenntnisse, die über ein Verständnis der kommunalen Handlungsspielräume in der Inflationszeit im engeren Sinne hinausgehen. Dieser Beitrag argumentiert, dass die finanzpolitischen Entscheidungen der handelnden Personen Rückschlüsse darauf erlauben, wie sich die Erwartungshaltung ökonomischer Akteure entwickelte. An ihrem finanzpolitischen Verhalten lässt sich insbesondere zeigen, dass der Weg in die Währungskatastrophe bis weit in das Jahr 1922 hinein aus Sicht der Kommunen keineswegs vorgezeichnet war. Zugleich ergaben sich die verwaltungstechnischen Entscheidungen nicht allein aus ökonomischen Erwartungen und finanzpolitischer Rationalität. Sie hingen auch von den institutionellen und politischen Bedingungen ab, die sich in den frühen 1920er Jahren gegenüber der Zeit des Kaiserreichs stark veränderten.

Der Beitrag skizziert zunächst die strukturellen Umbrüche, die der Erste Weltkrieg und die Erzbergersche Finanzreform von 1919/20 für die kommunalen Finanzen und die Beziehungen zwischen Stadt, Land und Reich bewirkten. Er diskutiert in einem zweiten Schritt die konkreten inflationsbedingten Herausforderungen für die kommunalen Finanzpolitiker und -beamten. Anhand der drei zentralen kommunalen Einnahmequellen – Steuern, Schulden und öffentliche Betriebe – sollen Maßnahmen und Handlungsspielräume im Inflationsverlauf analysiert werden. Daraus sollen einerseits Rückschlüsse auf die Erwartungshaltung der Akteure gezogen, andererseits die Wirkungen der Inflation auf die kommunalen Finanzen beleuchtet werden. Als Quellen zieht der Beitrag neben der fachwissenschaftlichen Literatur zeitgenössische Abhandlungen und Erinnerungen finanzpolitischer Beamter heran. Der dritte Teil nimmt die langfristigen Folgen der Inflation für die kommunalen Finanzen in den Blick.

2. Ein teurer Krieg und eine finanzpolitische Revolution

Die Betrachtung der städtischen Finanzen im Kontext der Inflation ist, wie einst Jürgen Reulecke festgestellt hat, kompliziert. Von Stadt zu Stadt unterschiedliche „sozioökonomische Strukturen und besondere Traditionsstränge“ prägten immer schon „die Handlungsspielräume der einzelnen städtischen Verwaltungen“. Doch in den frühen 1920er Jahren kamen neben der Geldentwertung auf der Einnahmeseite noch „die Konsequenzen der Erzbergerschen

Finanzreform“ hinzu.⁵ Die Finanzreform, die 1920 mit dem Landessteuergesetz ihren Abschluss fand, stellte die im Kaiserreich geschaffenen finanziellen Beziehungen zwischen Gemeinden, Ländern und Reich auf den Kopf. Bis zum Ersten Weltkrieg war das Reich mangels ausreichender eigener Steuereinnahmen auf Zuteilungen der Bundesstaaten angewiesen, die Matrikularbeiträge. Diese bestimmten über die ertragreichen direkten Steuern, insbesondere die Einkommensteuer, und taten das auf unterschiedliche Weise.⁶ Während etwa Baden bereits 1884 eine allgemeine Einkommensteuer einführte, zog Preußen erst Anfang der 1890er Jahre nach, Württemberg und Bayern sogar erst Anfang des 20. Jahrhunderts.⁷ Die Gemeinden besaßen im Kaiserreich dagegen „ein hohes Maß an Finanzautonomie“⁸ und waren in die finanziellen Beziehungen von Reich und Ländern kaum eingebunden.

Im Zuge der Finanzreform von 1919/20 riss das Reich die Hoheit über die besonders ertragreichen Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuern an sich und verteilte die Einnahmen anschließend an Länder und Gemeinden. Das war ein gravierender Einschnitt, der sowohl eine langfristige als auch eine kurzfristige Vorgeschichte hatte. Schon lange hatte das Reich darauf hingearbeitet, die finanzielle Abhängigkeit von den Ländern steuerpolitisch zu überwinden. Der eigentliche Impuls kam jedoch durch die kurzfristigen, aber dafür umso heftigeren Veränderungen des Ersten Weltkriegs.⁹

Die im Laufe des Kriegs zunehmende Präsenz des Reichs in Fragen der Finanzen lag nicht zuletzt daran, dass die Unterhaltung der Streitkräfte traditionell einen der wenigen Kompetenzbereiche des Reichs darstellte.¹⁰ Gerade dieser Bereich gewann angesichts der finanziellen Dimensionen des Kriegs stark an Bedeutung.¹¹ Das Reich nahm Schulden in zuvor ungekanntem Ausmaße auf,

⁵ Reulecke, Auswirkungen, S. 97.

⁶ Hans-Erich Hornschu, Die Entwicklung des Finanzausgleichs im Deutschen Reich und in Preußen von 1919 bis 1944, Kiel 1950, S. 5.

⁷ Mark Spoerer, Steuerlast, Steuerinzidenz und Steuerwettbewerb. Verteilungswirkungen der Besteuerung in Preußen und Württemberg (1815-1913), Berlin 2015, S. 14-16.

⁸ Gerold Ambrosius, Öffentliche Aufgabenerfüllung in Zeiten von Haushaltsnotlagen. Die historische Perspektive, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2011, S. 301-312, hier S. 302.

⁹ Stefanie Middendorf, Macht der Ausnahme. Reichsfinanzministerium und Staatlichkeit (1919-1945), Berlin 2022, S. 45.

¹⁰ Middendorf, S. 47. Siehe auch Peter-Christian Witt, Tax Policies, Tax Assessment and Inflation. Towards a Sociology of Public Finances in the German Inflation, 1914-1923, in: ders. (Hrsg.), Wealth and Taxation in Central Europe. The History and Sociology of Public Finance, Leamington Spa 1987, S. 137-160.

¹¹ Holtfrerich, S. 324. Diese Verschiebung spiegelte sich in der Tatsache, dass 1925 das Bild genau umgekehrt war. Der Anleihebestand des Reichs betrug 72 Mrd. RM, der Länder 1,5 Mrd. RM und der Gemeinden 8-9 Mrd. RM. Siehe ebd., S. 325.

wodurch sich der zentrale Ort des Schuldenmachens in den vier Jahren des Krieges von den Ländern auf die Reichsebene verlagerte. Finanzpolitisch wurde dem zunächst kaum Rechnung getragen.¹²

Das Ende des Krieges und die Gründung der Republik ließen das Reich hochverschuldet zurück und brachten neue sozialpolitische Herausforderungen mit sich. Das machte eine sparsame Haushaltsführung nicht nur auf Reichs- sondern auch auf Länder- und Gemeindeebene zu bloßem Wunschdenken.¹³ Dazu kamen die vom Reich zu leistenden Reparationen an die Siegermächte. Die hohen Ausgaben der öffentlichen Hand mussten irgendwie finanziert werden, ob nun durch Steuern, Gebühren und andere Einnahmen oder durch Schulden. Klar war nur, dass das im Krieg gewählte Finanzierungsmodell gescheitert war, das vor allem aus Krediten und Siegeshoffnungen bestanden hatte. Nach 1918 wollte niemand mehr dem Reich langfristige Anleihen abkaufen und die Hoffnung auf den Sieg hatte sich brutal zerschlagen. Um die Differenz zwischen Steuereinnahmen und Ausgaben zu schließen, blieb erst einmal nur der Weg der kurzfristigen Kreditaufnahme mit Hilfe der Reichsbank – die sogenannte „Druckerpresse“. Den deutschen Regierungen war klar, dass dieser Weg mittelfristig ins Desaster führen musste, sodass schon bald nach der Revolution erste grundlegende Entwürfe einer Finanz- und Steuerreform zirkulierten.¹⁴

Die am 14. August 1919 verkündete Reichsverfassung der Weimarer Republik bildete die Grundlage der Finanzreform.¹⁵ Das 1920 verabschiedete Landessteuergesetz konkretisierte den radikalen Wandel der Finanzbeziehungen zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Anders als im Kaiserreich waren die Gemeinden plötzlich „in ihrer Entwicklung abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Lage und vom Verhältnis lokaler zu zentralstaatlichen Ebenen“.¹⁶ Das kannten die Gemeinden so bislang nicht.¹⁷ Es zwang sie schon während des Gesetzgebungsprozesses, die Rolle eines Akteurs mit Interessen gegenüber Reich und Ländern auszufüllen. Letztlich hatten die Kommunen aber kaum politi-

¹² Middendorf, S. 47.

¹³ Ferguson, S. 187.

¹⁴ Middendorf, S. 44. Siehe auch Hans Pagenkopf, *Der Finanzausgleich im Bundesstaat. Theorie und Praxis*, Stuttgart 1981, S. 109.

¹⁵ Jürgen W. Hidién, *Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland. Geschichtliche und staatsrechtliche Grundlagen*, Baden-Baden 1999, S. 206-215.

¹⁶ Pohl, S. 25. Zur kommunalen Selbstverwaltung siehe auch Wolfgang R. Krabbe, *Kommunalpolitik und Industrialisierung. Die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Fallstudien zu Dortmund und Münster*, Stuttgart 1985, S. 11-23.

¹⁷ Paul-Moritz Rabe, *Die Stadt und das Geld. Haushalt und Herrschaft im nationalsozialistischen München*, Göttingen 2017, S. 194.

sches Gewicht.¹⁸ Am Ende ließ die Reichsregierung die Gemeinden mit ihrer Forderung nach eigenen Zuschlägen bei der Einkommensteuer auflaufen. Den Ländern und Kommunen verblieben lediglich die deutlich weniger lukrativen Grund-, Gebäude- und Ertragsteuern. Eine Steuerkonkurrenz war untersagt.

Das Gesetz war, wie der einflussreiche Finanzbeamte Johannes Popitz 1927 in einer Rede feststellte, „ein glatter Sprung ins Dunkle“.¹⁹ Kritischere Stimmen bezeichneten es dagegen schon bald als „Totengräber der Selbstverwaltung“.²⁰ Noch Anfang 1919 hatten die meisten Gemeinden geplant, ihren jeweiligen finanziellen Fehlbedarf durch Anpassungen ihrer Zuschläge auf die Einkommen- und Gewerbesteuer zu decken.²¹ Gerade vor dem Hintergrund dieser steuerpolitischen Pläne war das Ergebnis der Finanzreform für die Gemeinden ein „Schock“.²² Den zentralistischen Finanzreformer Popitz betrachteten die Bürgermeister noch in den späten 1920er Jahren als „den gefürchteten großen Reichssteuerfiskal“.²³

Das Landessteuergesetz regelte lediglich die Verteilung zwischen Reich und Ländern. Die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Ländern und Kommunen überließ das Gesetz, von einigen Ausnahmen abgesehen, der Landesgesetzgebung, sodass bald „disparate Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs“²⁴ das Reich durchzogen. Im Durchschnitt lag der Anteil der Kommunen an Einkommen- und Körperschaftsteuern bei gut 36 Prozent. In Bayern lag er mit fast 45 Prozent deutlich höher, in Preußen mit 40 Prozent etwas höher. Baden zahlte knapp unter 34 Prozent, Mecklenburg-Schwerin nur 25 Prozent.²⁵ Bei der Grunderwerbsteuer hatten die Länder die Hälfte ihres Anteils an die Kommunen zu überweisen. Den Umsatzsteueranteil überwies das Reich bis 1924 direkt an die Kommunen.²⁶ Wollte die Gemeinde örtliche Abgaben oder Steuern, etwa für Brückennutzung, Hotels oder Reklame, erheben, so war das genehmigungspflichtig.²⁷ Die Gemeinden beklagten den Verlust ihrer Autonomie und die finanzielle Bedrängnis. Konrad Adenauer stieß als Kölner Oberbür-

¹⁸ Pohl, S. 57.

¹⁹ Johannes Popitz/Georg Knorr, Finanzausgleichsprobleme, Berlin-Friedenau 1927, S. 14. Zum Inhalt des Gesetzes siehe Hidien, S. 236-245.

²⁰ O. Most, Die Totengräber der Selbstverwaltung, in: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik 9:22, 1919, S. 448f.; zit. nach Pohl, S. 57.

²¹ Reulecke, Auswirkungen, S. 99.

²² Ebd., S. 100.

²³ Rede Knorr, in: Popitz/ders., Finanzausgleichsprobleme, S. 31.

²⁴ Hidien, S. 248.

²⁵ Pohl, S. 75.

²⁶ Ebd.

²⁷ Pohl, S. 76.

germeister 1921 einen „Notschrei“ aus. Man sei als letztes Glied der Verteilungskette mit den übrig gebliebenen Brosamen „abgespeist worden“.²⁸

Rein finanziell stellte die Finanzreform die Länder und Gemeinden in den frühen 1920er Jahren nur geringfügig schlechter. Hatten die Anteile der Gemeinden an den öffentlichen Gesamteinnahmen vor dem Krieg 40,8 % betragen, beliefen sie sich 1925 auf 36,4 % und 1929 schon wieder auf 39,3 %.²⁹ Das Problem war in der Inflationszeit weniger eines der Verteilung als eines der Einnahmen insgesamt. Schließlich war in den frühen 1920er Jahren auch das Reich pleite und die Steuereinnahmen reichten allerorten nicht aus. In einer solchen Situation musste selbst eine faire Verteilung die Beteiligten unzufrieden zurücklassen.³⁰

Im Kontext der Inflation, die im Krieg einsetzte, aber seit dem Herbst 1921 und dann insbesondere seit dem Sommer 1922 an Fahrt gewann, kam ein besonderes Zeitproblem hinzu.³¹ Weil das Geld an Wert verlor, war eine zügige Überweisung der den Ländern und Gemeinden zustehenden Beträge besonders wichtig. In dieser Hinsicht hätte die Finanzreform zu keinem schlechteren Zeitpunkt kommen können. Denn gerade diese Schnelligkeit konnte die noch ineffiziente und im Aufbau befindliche Steuerverwaltung des Reichs nicht leisten. „Das System der Rücküberweisung von Reichssteuern erwies sich schon 1920/21 infolge der zeitlichen Verzögerung der Überweisungen und des inzwischen erfolgten Geldwertverfalls als höchst problematisch“.³² Entsprechende Klagen über das geldwerte Zeitproblem gab es von Anfang an. In Baden etwa erreichte die Regierung die Beschwerde, dass „seit der Einführung der vereinheitlichten Steuerverwaltung die Steuergelder aus den Ländern“ nach Berlin abfließen, dort gesammelt und „erst nach einem Verteilungsverfahren (Finanzausgleich) anteilig wieder an die Länder zurücküberwiesen“³³ würden. Insgesamt degenerierten die Versuche einer ordentlichen Regelung des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden im Zuge der Inflation zu einem System „of ceaseless negotiations over ad hoc grants for various emergencies“.³⁴ Im Jahr 1923 standen den allgemeinen Überweisungen aus Reichssteu-

²⁸ Wolfgang R. Krabbe, Die deutsche Stadt im 19. und 20. Jahrhundert. Eine Einführung, Göttingen 1989, S. 167.

²⁹ Mark Spoerer, Öffentliche Finanzen, in: Thomas Rahlf (Hrsg.), Deutschland in Daten. Zeitreihen zur Historischen Statistik, Bonn 2015, S. 106.

³⁰ Ambrosius, S. 303.

³¹ Teupe, S. 37-174.

³² Reulecke, Auswirkungen, S. 111f.

³³ Stefan Pawellek, Die badische Finanzverwaltung 1919 - 1952, Rheinfelden 1986, S. 68.

³⁴ Feldman, Great Disorder, S. 625.

ern, die rund 133 Mrd. Mark betrug, „allein 341 Mrd. Mark an zweckgebundenen Mitteln für Besoldungszuschüsse gegenüber“.³⁵

3. Die Folgen der Inflation für die städtischen Einnahmen

Das Landessteuergesetz von 1920 bedeutete keineswegs das Ende der finanz- und steuerpolitischen Eigenständigkeit der Kommunen. Diese hatten ihre Einnahmen bereits im Kaiserreich auf vielfältige Weise generiert: durch Einkünfte aus Grundbesitz, aus eigenen Gewerbebetrieben wie Gas- und Elektrizitätswerken oder Straßenbahnen, durch Gebühren und durch die unterschiedlichsten Steuern. Die Kommunen kannten sowohl „indirekte Verbrauchssteuern (in erster Linie auf Nahrungs- und Genussmittel)“ als auch „Zuschläge auf direkte Steuern (vornehmlich auf Einkommen und Vermögen)“.³⁶ Hinzu kam die Verschuldung über Darlehen und Anleihen, die schon vor dem Krieg hohe Dimensionen erreichte.³⁷ Mit Ausnahme der Zuschläge auf die direkten Steuern und gewissen Einschränkungen bei den indirekten Steuern blieben diese Einnahmequellen im Großen und Ganzen erhalten.³⁸ Die effektive Nutzung des noch verbliebenen Handlungsspielraums wurde gerade in der Inflationszeit für die Kommunen überlebenswichtig. Denn die Inflation traf die einzelnen noch verbliebenen Einnahmequellen auf sehr unterschiedliche Weise.

Grundsätzlich waren solche Einnahmen, die im Voraus festgesetzt wurden und nur umständlich eingetrieben werden konnten, für den Haushalt von Nachteil. Eine kommunale Verschuldung durch Anleihen oder Kredite, die erst nach einer weiteren Geldentwertung zurückgezahlt werden mussten, war vorteilhaft. Eine solche rationale Berücksichtigung der zeitlichen Dimensionen setzte jedoch sowohl die entsprechenden Anpassungsmöglichkeiten als auch eine Ahnung des zukünftigen Inflationsverlaufs voraus. Der Handlungsspielraum war gerade im Bereich der Verschuldung aufgrund schwerfälliger Genehmigungsprozesse nicht sehr groß. Aber auch viele steuerpolitische Maßnahmen ließen sich im politischen Prozess nicht beliebig oder kurzfristig ändern. Das galt auch für die Einnahmen der kommunalen Regiebetriebe. Die Art und Weise, wie die kommunalen Finanzbeamten den ihnen verbliebenen Handlungsspielraum nutzten, zeigte, dass sie zwar sehr bemüht waren, die Einnah-

³⁵ Karl-Heinrich Hansmeyer, Geldentwertung und Kommunalpolitik. Die Erfahrung aus der grossen Inflation, in: Heinz Haller/Horst Claus Recktenwald (Hrsg.), Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, Mainz 1969, S. 445–463, hier S. 459.

³⁶ Ambrosius, Öffentliche Aufgabenerfüllung, S. 302.

³⁷ Hugo Bischoff, Die kommunale Anleihepolitik nach dem Kriege. Dissertation, Göttingen 1933, S. 9. Für Preußen siehe auch Ambrosius, S. 302.

³⁸ Petzina, Kommunale Handlungsspielräume, S. 166.

men anzupassen. Zugleich verfolgten sie in der Inflationszeit keine langfristige Strategie, antizipierten den zukünftigen Inflationsverlauf also keineswegs.

3.1. Steuern und Gebühren

Die nach der Finanzreform von den Gemeinden noch beeinflussbaren Steuereinnahmen kamen entweder aus selbständigen kommunalen Steuern oder aus sogenannten Zuschlagsteuern. Als Zuschlagsteuern kamen Zuschläge auf die von den Ländern erhobenen Grund- und Gewerbesteuern infrage.³⁹ Selbständige Gemeindesteuern waren nur dort möglich, wo Land und Reich keinen eigenen Steueranspruch erhoben. Das war in den frühen 1920er Jahren bei den sogenannten Bagatellsteuern der Fall, die regional sehr unterschiedlich ausgestaltet wurden. Dazu kamen Steuern wie die Gemeindebiersteuer (die das Reich 1930 an sich zog), die Gemeindegetränkesteuer, die Bürgersteuer, die Hundesteuer und die Vergnügungssteuer, zu deren Erhebung die Kommunen verpflichtet waren, sofern nicht das Land sie erhob.

Die Beschleunigung der Inflation in der zweiten Hälfte des Jahres 1921 machte Erzbergers Ziel, das Haushaltsdefizit des Reichs durch eine Steuerreform abzubauen, vorläufig illusorisch. Die nominal steigenden Einnahmen konnten mit den noch schneller steigenden inflationsbedingten Ausgaben unmöglich Schritt halten. Genau diese Erfahrung mussten auch die Städte machen, wobei sich die Problematik je nach Art der Steuer mit unterschiedlicher Dringlichkeit zeigte. Bei den prozentual festgesetzten Verbrauchssteuern passte sich die Höhe der Steuereinnahmen automatisch an die allgemeine Teuerung an. Das brachte soziale Probleme mit sich, da diese indirekten Steuern „die unteren Klassen am stärksten belasteten“.⁴⁰ Das Zeitproblem fiel dafür vor 1923 kaum ins Gewicht, weil der Geldwertverfall in der vergleichsweise kurzen Zeit zwischen Eintreibung und Verwendung nicht so groß war. Entsprechend waren die Steuern auf die Nutzung von Hotels, auf Unterhaltungsangebote und auf Getränke besonders „erfolgreich“.⁴¹

Problematischer waren die Steuern, deren Veranlagung von einer weniger dynamischen Bewertung des Steuerobjekts abhing und die von den Finanzbeamten weniger regelmäßig eingetrieben wurden. Dazu zählten die wertmäßig für die Kommunen bedeutsamen Realsteuern, insbesondere die Grund- und Gewerbesteuern, die zunächst nur alle Vierteljahre erhoben wurden.⁴² Auf diese

³⁹ Pohl, S. 76.

⁴⁰ Leo Lippmann, *Mein Leben und meine amtliche Tätigkeit. Erinnerungen und ein Beitrag zur Finanzgeschichte Hamburgs*, Hamburg 1964, S. 326.

⁴¹ Feldman, *Great Disorder*, S. 562.

⁴² Ebd., S. 562.

Steuern konnten die Kommunen immerhin eigene Zuschläge erheben. Ansonsten waren sie hier jedoch von den Landesregierungen abhängig, da diese die eigentlichen Sätze festlegten und den Kommunen Höchstsätze vorgaben. Die Stadt Ingolstadt beschloss schon 1920, bei den Zuschlägen „jeweils die erlaubten Höchstsätze in Anrechnung zu bringen“.⁴³ Gemeinden wie Konstanz führten im Zuge der Hyperinflation eine beschleunigte monatliche Erhebung ein, die angesichts der rasanten Geldentwertung aber unzureichend war.⁴⁴ Die Löhne wurden seit dem Sommer 1923 bereits wöchentlich oder gar täglich angepasst und ausgezahlt.

Über die vielfältigen „Bagatellsteuern“ lässt sich eine allgemeine Aussage kaum treffen, weil diese unterschiedlich gestaltet waren. Dazu zählten so vielseitige Geldquellen wie Pflasterzölle, Malzaufschläge, Hausierersteuern (Ingolstadt)⁴⁵ ebenso wie Musikinstrumentensteuer und Hausangestelltensteuer (Barmen)⁴⁶ oder Lustfahrten auf der Alster und eine nach dem kulturellen Wert der Veranstaltung gestaffelte Kartensteuer (Hamburg).⁴⁷ Wo die Steuereinnahmen an die inflationäre Preisentwicklung gekoppelt waren, erhielten auch die entsprechenden Steuern schnell ein überproportional großes Gewicht. In Ingolstadt etwa gewannen die Bagatellsteuern zwischen 1920 und 1923 relativ betrachtet stark an Bedeutung.⁴⁸ Das war aber meist eher Zufall als eine bewusste finanzpolitische Strategie.

Die sogenannten Luxussteuern ließen sich ebenfalls nur schwer dynamisch anpassen. Beliebte Objekte wie Hunde, Reitpferde oder Klaviere konnten nicht einfach pauschal mit einem Steuersatz belegt werden, weil dies eine kontinuierliche Wertbestimmung von im Einzelfall sehr unterschiedlichen Objekten notwendig gemacht hätte.⁴⁹ Immer wieder vorgenommene und politisch stets kontroverse Erhöhungen der Abgaben und Steuersätze änderten daran wenig. Ein Beamter der Stadtverwaltung Hamburgs erinnerte sich später: „In ihrer praktischen Auswirkung waren [...] alle diese Erhöhungen [...] für den Staat ohne finanziellen Vorteil. Als die erhöhte Steuer abgeführt wurde, war die Mark weit mehr entwertet, als die Steuer erhöht war“.⁵⁰ In Konstanz führte das im

⁴³ Pohl, S. 111.

⁴⁴ Schott, Konstanzer Gesellschaft, S. 506 (Fn. 63).

⁴⁵ Pohl, S. 112.

⁴⁶ Reulecke, Auswirkungen, S. 110-111.

⁴⁷ Lippmann, S. 323 und S. 333.

⁴⁸ Pohl, S. 112.

⁴⁹ In Bamberg wurden bspw. im Jahr 1920 auf den ersten Hund 30, auf den zweiten 60 und auf den dritten 100 Mark Steuern erhoben, bis 1923 wurden sie auf eine Million Mark erhöht. Siehe Carl Friedrich, Die Steuern der Stadt Bamberg von 1900 bis 1948. Dissertation, Erlangen 1949, S. 27.

⁵⁰ Lippmann, S. 326.

Oktober 1923 dazu, dass der Stadtrat die erst kurz zuvor unter dem Druck der Wohnungsnot eingeführte Zimmerluxussteuer direkt wieder kassierte.⁵¹ In Hamburg spülte die Hundesteuer lange Zeit keine nennenswerten Einnahmen in die Staatskasse. Erst als diese Steuer vom September 1923 an auf eine wertbeständige Grundlage gestellt wurde, „hatten die Hundehalter eine wirklich fühlbare Steuer zu tragen“.⁵² Auch die Gebühren für die Leistungen der Verwaltung wurden, wie in Köln, „in Anlehnung an den Goldwert geregelt [...], da sie kostendeckend sein mußten“.⁵³ Die Kommunen setzten hier wohl einen auf Reichsebene im Sommer 1923 entwickelten Vorstoß zur Indizierung der Preise bestimmter Dienstleistungen um.⁵⁴

War den Finanzbeamten klar, dass die Inflation den realen Wert der Steuereinnahmen dezimierte? Und wenn ja, ab wann? Die Quellenlage zu dieser Frage ist uneinheitlich. „Immer wieder wurde geprüft“, so betonte etwa der steuerpolitisch versierte Staatsbeamte Leo Lippmann aus Hamburg in seinen Erinnerungen, „ob es nicht möglich sei, die hamburgischen Steuern auf eine wertbeständige Grundlage zu stellen“.⁵⁵ Es habe sich aber stets gezeigt, dass man so lange von einer Bemessung in Papiermark abhängig war, „wie im Wirtschaftsleben der Satz Mark gleich Mark galt, auch die Reichssteuern nicht wertbeständig gestaltet waren und der Staat selbst seine alten finanziellen Verpflichtungen in Papiermark [...] erfüllte“.⁵⁶ Der Handlungsspielraum war so lange beschränkt, wie die Fiktion einer stabilen Währung existierte.

Aber selbst in Hamburg scheinen die Kommunalpolitiker und Verwaltungsbeamten lange Zeit die fiskalische Dimension der Inflation unterschätzt zu haben. Das zeigt das folgende Beispiel: Seit 1921 zwang das Reich die Städte, eine Wohnungsbauabgabe zu erheben, deren Höhe die Landesregierungen festlegten. Die Hamburger Bürgerschaft beschloss noch im Mai 1923 einen Satz, auf der inzwischen äußert geringen Höhe des Fünfzigfachen der sogenannten „Friedensmiete“ von 1913.⁵⁷ Die allgemeinen Preise waren in dieser Zeit um mehr als das Fünftausendfache gestiegen.⁵⁸ Ein weiteres Beispiel aus Hamburg ist die Diskussion über die Grundsteuer.⁵⁹ Dass die steuerlich relevante Bewer-

⁵¹ Schott, Konstanzer Gesellschaft, S. 188.

⁵² Lippmann, S. 334.

⁵³ Friedrich-Wilhelm Henning, Finanzpolitische Vorstellungen und Maßnahmen Konrad Adenauers während seiner Kölner Zeit (1906-1933), in: Hugo Stehkämper (Hrsg.), Konrad Adenauer. Oberbürgermeister von Köln, Köln 1976, S. 123-154, hier S. 143.

⁵⁴ Teupe, S. 167f.

⁵⁵ Lippmann, S. 324f.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Ebd., S. 326.

⁵⁸ Teupe, S. 139.

⁵⁹ Die Grundsteuer bemaß sich (in Hamburg und Preußen) bei Bauland am Marktpreis (ge-

tung der bebauten und unbebauten Grundstücke in regelmäßigen Abständen erfolgen musste, war allen Beteiligten klar. Lippmann wunderte sich rückblickend jedoch über den langen Zeithorizont, den die Gesetzgeber noch im Jahr 1922 anlegten. „Daß die Inflation eine ständige Wertveränderung zur Folge hatte, wurde so wenig erkannt, daß das Gesetz die Steuer für zwei Jahre festlegen wollte“.⁶⁰ Erst 1923 setzte ein Umdenken und eine gewisse Beschleunigung ein. So wurden etwa in Konstanz die Realsteuern häufiger festgesetzt und erhoben, der Steuersatz drastisch erhöht.⁶¹

Die steuerpolitischen Anpassungsschwierigkeiten scheinen sich jedoch nicht einfach aus mangelnder Inflationskenntnis und Prognoseschwierigkeiten ergeben zu haben. Jürgen Reulecke hat argumentiert, dass die Städte durchaus versucht hätten, „die ihnen nach der Erzbergerschen Finanzreform noch verbliebenen Einnahmequellen so stark wie eben möglich heranzuziehen“. Dies habe aber „zwangsläufig zu einer Fülle von Angriffen aus der Bevölkerung gegen die städtische Finanzwirtschaft“⁶² geführt. Die Finanzbeamten waren also gar nicht in der Position, die Steuern kühl berechnend an die Inflation anzupassen, sondern abhängig vom politischen Prozess. Das könnte auch die steuerpolitischen Entscheidungen in Hamburg erklären. Aus Sicht der Bevölkerung waren die steuerpolitischen Maßnahmen der Stadtverwaltungen nämlich nicht unzureichend, sondern gingen zu weit. Sie wurden „vielfach als schikanös empfunden“.⁶³

3.2. Schulden

Neben steuerpolitischen Maßnahmen fassten die Kommunen aufgrund ihrer finanziellen Probleme frühzeitig „die Aufnahme einer [...] Anleihe ins Auge“.⁶⁴ Rein finanziell betrachtet war das in der Inflationszeit das ökonomisch Sinnvollste, das ein mit Ausgaben konfrontierter Akteur tun konnte. Die aufgenommenen Kredite ließen sich mit entwertetem Geld problemlos zurückzahlen. In den 1960er Jahren ist denn auch die These vertreten worden, dass gerade im Bereich der kommunalen Verschuldung die „größten Leitbildveränderungen“⁶⁵ stattgefunden hätten. Traditionell hätten die Kommunen auf eine solide Haus-

meiner Wert) und bei bebauten Grundstücken an den Mietewerten.

⁶⁰ Lippmann, S. 325.

⁶¹ Ebd., S. 326.

⁶² Reulecke, Auswirkungen, S. 110.

⁶³ Peter Steinborn, Grundlagen und Grundzüge Münchener Kommunalpolitik in den Jahren der Weimarer Republik. Zur Geschichte der bayerischen Landeshauptstadt im 20. Jahrhundert, München 1968, S. 257.

⁶⁴ Reulecke, Auswirkungen, S. 98.

⁶⁵ Hansmeyer, Geldentwertung, S. 445.

haltsführung geachtet. Dieses Leitbild hätten sie nun aber über Bord geworfen – und das, obwohl die für die Finanzpolitik zuständigen Beamten nach dem Krieg keineswegs durch revolutionäre Newcomer ersetzt worden waren.⁶⁶

Historisch betrachtet war die kommunale Verschuldung kein Novum. Im Zuge neuer Aufgaben und stetigen Wachstums hatten sich die Städte schon im Kaiserreich immer stärker verschuldet, allerdings zur Finanzierung investiver Aufgaben.⁶⁷ In den großen Städten war die Pro-Kopf-Verschuldung zwischen den 1880er Jahren und dem Beginn des Ersten Weltkriegs bereits um mehr als das Dreifache gestiegen.⁶⁸ In den freien Hansestädten betrug sie 1913 im Durchschnitt über 800 Mark, in den größeren Gemeinden immerhin fast 300 Mark.⁶⁹ An den deutschen Börsen wurden Anleihen von rund 270 Städten gehandelt.⁷⁰ Während des Weltkriegs wurde aus finanzpolitischen Erwägungen heraus eine „Sperrung für Kommunalanleihen verhängt“⁷¹, weil die Unterbringung der Kriegsanleihen Priorität hatte. Stattdessen finanzierten die kommunalen Sparkassen gewissermaßen in umgekehrter Richtung einen nicht unwesentlichen Teil der Kriegsanleihen des Reichs, indem sie diese einerseits in ihr eigenes Portfolio aufnahmen und andererseits aktiv an ihre Kundinnen und Kunden vermittelten.⁷² Der Finanzbedarf der Kommunen wurde vor allem durch kurzfristige Kredite der regionalen Darlehenskassen gedeckt. Die Darlehenskassen händigten den Kommunen ebenso wie den lokalen Unternehmen gegen Sicherheiten Darlehenskassenscheine in letztlich unbegrenzter Höhe aus, die bei der Reichsbank diskontierbar waren und dort als Deckungsmittel für die weitere Ausgabe von Papiergeld genutzt wurden.⁷³

Manche Kommunen nahmen darüber hinaus langfristige Anleihen im Ausland auf. Teils zwielichtige Finanzagenten vermittelten Angebote schweizerischer und niederländischer Unternehmen, die große Markbestände auf deutschen Konten liegen hatten, die sie während des Kriegs nicht außer Landes bringen konnten. Die Kreditgeber behielten sich jedoch das Recht vor, ihre Kredite in einer Währung ihrer Wahl zum Wechselkurs der Vorkriegszeit zu-

⁶⁶ Petzina, S. 160.

⁶⁷ Ambrosius, S. 303.

⁶⁸ Ebd.

⁶⁹ Deutsches Statistisches Reichsamt, Die öffentliche Verschuldung im Deutschen Reich, Berlin 1930, S. 212 und 223.

⁷⁰ Adolf Spelsberg, Das kommunale Anleihewesen der deutschen Sparkassen- und Giroorganisation. Dissertation, Emsdetten 1929, S. 19.

⁷¹ Ebd., S. 88.

⁷² Gerd Hardach, Die finanzielle Mobilmachung in Deutschland 1914-1918, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 56:2, 2015, S. 359-387, hier S. 373.

⁷³ Ebd.

rückzufordern.⁷⁴ Die Gemeinden sahen die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen nicht voraus, die eine solche Abmachung in den kommenden Jahren in eine Schuldenfalle verwandelte. Die Stadt Flensburg versuchte gar, die Unterstützung des Reichs in einer Auseinandersetzung mit einem Schweizer Kreditgeber durch das Argument zu erlangen, das Reich hätte viel früher auf die Wahrscheinlichkeit der Kriegsniederlage hinweisen müssen. Dann wäre die Stadt das Schuldverhältnis gar nicht erst eingegangen.⁷⁵

Nach dem Krieg hob die Regierung die Sperre für kommunale Anleihen auf. Eine langfristige Kreditaufnahme der Kommunen wurde nun auch vom Reich „im Interesse der Fundierung kurzfristiger Schulden geradezu gewünscht“.⁷⁶ Bei der Aufnahme gingen die meisten deutschen Städte „zu der heute fast ausschließlich geübten Praxis über, Obligationenanleihen indirekt über Anstalten zu begeben [...], die große Anleihen auf dem Kapitalmarkt unterbrachten und die Gemeinden durch Vergabe von Kommunaldarlehen daran beteiligten“.⁷⁷ Besondere Bedeutung erhielten in diesem Zuge die kommunalen Sparkassen. 1919 wurde deren Deutsche Girozentrale berechtigt, langfristige Kommunalanleihen auszugeben, die „kommunalen Sammelanleihen“.⁷⁸ Kommunaldarlehen als Anlageobjekt entwickelten sich bei den Sparkassen zwischen der Zeit vor dem Krieg und Mitte der 1920er Jahre von einem unbedeutenden Posten zu einem zentralen Bestandteil ihrer Portfolios.⁷⁹

Die Stadt Barmen, die bereits langfristige Anleiheschulden in Höhe von rund 75 Millionen Mark aufgenommen hatte, bemühte sich im Sommer 1919 um eine weitere Anleihe in Höhe von 48 Millionen Mark. Die Anleihe wurde aber im Zuge des Genehmigungsverfahrens vom preußischen Innenministerium im März 1920 auf 44 Millionen gedrückt.⁸⁰ Ingolstadt wollte im März 1921 eine Anleihe in Höhe von 5 Millionen Mark aufnehmen, scheiterte aber zunächst wegen formaler Fehler an der Genehmigung, sodass das Begehren erst Ende Oktober 1921 genehmigt wurde.⁸¹ Auf eine „kurzfristige Zwischenfinanzierung bei der örtlichen Sparkasse“, die rechtlich möglich gewesen wäre, verzichtete die Stadt, sodass angesichts der Verzögerungen manche mit der Anleihe verbundenen Bauvorhaben nicht mehr verwirklicht wurden.⁸² Hamburg nahm im Januar 1919 eine Anleihe zu einem Zinssatz von 4,5 Prozent in unbegrenzter Höhe auf, die

⁷⁴ Feldman, *Great Disorder*, S. 45.

⁷⁵ Ebd., S. 522.

⁷⁶ Spelsberg, S. 87.

⁷⁷ Krabbe, *Kommunalpolitik*, S. 354.

⁷⁸ Spelsberg, S. 23.

⁷⁹ Ebd., S. 67.

⁸⁰ Reulecke, *Auswirkungen*, S. 98.

⁸¹ Pohl, S. 115.

⁸² Ebd.

schon im Jahr 1919 insgesamt fast 49 Millionen Mark in die Stadtkasse spülte und die Verschuldung – angesichts des kommunalen Defizits – auf 2,3 Milliarden erhöhte.⁸³ Diese Anleihe hatte den Vorteil, dass sie in Mark notiert war, trotzdem aber von finanzstarken und spekulationswilligen Ausländern nachgefragt wurde.⁸⁴

Die Zunahme der eigenständigen langfristigen Verschuldung der Kommunen in der Inflationszeit ist bemerkenswert. Nicht nur waren die Gemeinden durch die Finanzreformen strukturell benachteiligt worden und in ihrer Finanzkraft gemindert. Auch die Inflation war ein Risiko für langfristige Geldanlagen. Die Zeichner der Anleihen gingen im Zuge der Geldentwertung schließlich leer aus. Dass eine langfristige Kreditaufnahme der Kommunen dennoch gelang, zeigt einerseits, dass auch die Gläubiger lange Zeit die Gefahr einer Hyperinflation unterschätzten, was vor allem durch die sporadisch auftretende Stabilisierung der Mark erklärt werden kann.⁸⁵ Die Kreditaufnahme durch die Kommunen lässt andererseits den Schluss zu, dass das zeitgleiche Scheitern einer solchen Kreditaufnahme durch das Deutsche Reich weniger mit einer allgemeinen Inflationserwartung zu tun hatte. Vielmehr scheinen die wahrgenommenen Risiken der Reparationsverpflichtungen und die politische Instabilität die ausschlaggebenden Faktoren gewesen zu sein.

Im Herbst 1922 änderte sich mit der einsetzenden Hyperinflation die Möglichkeit der langfristigen Kreditaufnahme jedoch auch für die Kommunen. Langfristige Anleihen, so eine zeitgenössische Einschätzung, wurden „fast völlig beseitigt“.⁸⁶ Daraufhin setzte erstens erneut eine „Flucht auf den ausländischen Kapitalmarkt“⁸⁷ ein. Die Stadt Gleiwitz etwa nahm im Herbst 1922 mit einem dänischen Konsortium Verhandlungen über eine 10-Mill.-Kronen-Anleihe auf. Die Regierungen und die Reichsbank warnten die Städte ohne Erfolg vor den Wechselkursrisiken einer solchen Verschuldung. Wie verbreitet die „Flucht“ war, lässt sich kaum zuverlässig beantworten.⁸⁸

Zweitens wurden die langfristigen Anleihen in Mark nun durch „die verschiedenartigsten Formen kurzfristigen Kredits“⁸⁹ ersetzt. Die kurzfristigen Kredite stellten die Kommunen in der Hochphase der Inflation jedoch ebenfalls

⁸³ Ferguson, S. 188.

⁸⁴ Ebd., S. 243. Siehe auch Stephen A. Schuker, *American "Reparations" to Germany, 1919 - 33. Implications for the Third-World Debt Crisis*, Princeton, NJ 1988, S. 22.

⁸⁵ Dazu allgemein Teupe.

⁸⁶ Spelsberg, S. 87; Siehe auch Feldman, *Great Disorder*, S. 561. In Stuttgart konnten im Januar und April 1923 dagegen wohl noch Anleihen über 8 bzw. 10 % Zins problemlos platziert werden. Siehe dazu den Beitrag von Dieter Schott in diesem Heft.

⁸⁷ Hansmeyer, *Geldentwertung*, S. 446.

⁸⁸ Ebd., S. 447f.

⁸⁹ Spelsberg, S. 87.

vor Schwierigkeiten. So bereitwillig die Reichsbank den kommunalen Finanzbedarf durch die Darlehenskassen in der Kriegszeit unterstützt hatte, so kritisch blickte sie insbesondere in der Zeit nach 1921 auf diese Form der Kreditaufnahme. Die Reichsbank fühlte sich den Bedürfnissen der Privatunternehmen mehr verpflichtet als denen der öffentlichen Hand.⁹⁰ Zudem war sie seit einer Gesetzesänderung im Frühjahr 1921 nicht mehr auf den Zufluss der Darlehenskassenscheine für die Deckung ihrer Notenausgabe angewiesen.⁹¹ Im Oktober 1922 weigerten sich die Darlehenskassen schließlich, den Kommunen weitere Kredite zu gewähren. Daraufhin setzte ein monatelanges Tauziehen zwischen den Städten und dem Reich ein, da die Städte nun Vorschüsse auf die ihnen zustehenden Zuweisungen forderten. Das Reich stellte sich quer und beschwerte sich über die mangelnde Sparsamkeit der Städte.⁹²

Erst im Dezember 1922 ermächtigte der Reichstag die Regierung dazu, Vorschüsse an die Länder zu gewähren, welche diese an die besonders notleidenden Kommunen weitergeben konnten. Die preußische Regierung erlaubte der Preußischen Staatsbank, Kredite an die Kommunen in Höhe von vier Milliarden Mark zu gewähren. Dazu kamen weitere zwei Milliarden von den Darlehenskassen. Für beide Kredite übernahm der preußische Staat das Ausfallrisiko. Zu diesem Zweck wurden sogenannte Kommunalkreditscheine ausgestellt. Die Preußische Staatsbank diskontierte diese Kreditscheine bei den Darlehenskassen.⁹³ Letztlich blieben also die Darlehenskassen die eigentliche Finanzierungsquelle der Kommunen – nur trat zwischen diese und die Darlehenskassen nun der Staat als Garant, was die Sache zusätzlich verkomplizierte, vor allem aus Sicht der Gemeinden. „In effect, the Reich was treating the municipalities in the same manner as the municipalities were being compelled to treat its citizens on poor relief; namely, require them to undergo a means test and humiliating and ungainly procedures in order to get assistance“.⁹⁴ Aufgrund dieser Schwerfälligkeit und zunehmenden Komplexität der kommunalen Kreditbeschaffung sahen die Städte auf dem Höhepunkt der Hyperinflation im Sommer und Herbst 1923 dann auch keine andere Finanzierungsmöglichkeit mehr, als selber Geld zu drucken. Dieses kommunale Notgeld verschärfte die „Vertrauenskrise“ zwischen Gemeinden und Reich, weil sich die Gemeinden nicht „an die gesetzlichen Vorschriften über Genehmigung und Deckung“ hielten. Das bedeutete „faktisch währungs- und finanzpolitische Anarchie“.⁹⁵ In Württem-

⁹⁰ Feldman, *Great Disorder*, S. 562

⁹¹ Teupe, S. 93-96.

⁹² Feldman, *Great Disorder*, S. 562.

⁹³ Ebd., S. 563.

⁹⁴ Feldman, *Great Disorder*, S. 562. Siehe auch Köhler, S. 96f.

⁹⁵ Hansmeyer, *Geldentwertung*, S. 457.

berg gaben mehr als 30 Städte Notgeld ohne Genehmigung der Reichsbank oder des Finanzministeriums aus, dazu noch etwa jeweils zehn Banken und Firmen.⁹⁶

Zusammenfassend zwangen die Besonderheiten der Inflationszeit die Kommunen in vielerlei Hinsicht zu neuen Verschuldungspraktiken, die sie vor dem Krieg wohl kaum in Erwägung gezogen hätten. Manche davon waren finanziell vorteilhaft. Das galt zum einen für die langfristigen Anleihen, die in entwerteter Mark zurückgezahlt werden konnten, zum anderen aber auch für die Finanzierung über die Darlehenskassen durch Wechselkredite. Adenauer stellte als Kölner Oberbürgermeister schon im April 1922 fest, man müsse sich „mit dem Gedanken vertraut machen, daß sie [die Geldentwertung] noch weiter, vielleicht sogar in noch beschleunigtem Tempo fortschreiten wird“.⁹⁷ Wie viele Finanzbeamten die finanziellen Vorteile einer solchen Entwicklung durchschauten, ist aber unklar. Der preußische Finanzminister von Richter ging zumindest auf dem Höhepunkt der Hyperinflation davon aus, dass hier der eigentliche Grund für die Nachfrage der Kommunen nach kurzfristigen Krediten liege. „Vielfach bestände nämlich inzwischen das Bestreben, die Wechselkredite allein deshalb zu erhalten, weil deren Rückzahlung bisher noch nicht in wertbeständiger Form beansprucht worden sei“.⁹⁸ Hier kam jedoch gleichzeitig eine gehörige Portion Misstrauen gegenüber den schwer kontrollierbaren Kommunen zum Ausdruck.

Der Finanzwissenschaftler Karl-Heinrich Hansmeyer schätzte die kommunalen Finanzbeamten der 1920er Jahre dagegen als deutlich weniger clever ein: „Der Mangel an Kenntnissen über monetäre Zusammenhänge“, so Hansmeyer, habe die Finanzbeamten daran gehindert, „sich genauer mit den Wirkungen der Inflation zu beschäftigen, um sodann geeignete Abwehrmaßnahmen zu suchen“.⁹⁹ Tatsächlich stellten viele Gemeinden noch bis 1923 ihre Überschüsse in einen Rücklagenfonds ein! Sie hätten das Geld genauso gut verbrennen können. Rückblickend erschien ein solches Verhalten natürlich von „Ahnungslosigkeit“¹⁰⁰ geprägt.

Doch selbst wenn die Finanzbeamten eine bessere monetäre Kenntnis und ein besseres Kalkül gehabt hätten, so gilt insbesondere für die Zeit vor dem

⁹⁶ Feldman, *Great Disorder*, S. 786.

⁹⁷ Henning, S. 144.

⁹⁸ Hansmeyer, *Geldentwertung*, S. 456.

⁹⁹ Hansmeyer, *Finanzpolitik*, S. 71. Und an anderer Stelle: „Im Gemeindebereich herrschte mangelnde Kenntnis, ja geradezu Ahnungslosigkeit gegenüber der gesamten währungspolitischen Entwicklung, deren Ursachen und Wirkungen man kaum erahnte.“ Hansmeyer, *Geldentwertung*, S. 450.

¹⁰⁰ Reulecke, *Auswirkungen*, S. 110.

Herbst 1922 der wichtige Einwand, dass der Inflationsverlauf von den Kommunen genauso wenig vorhergesehen werden konnte wie von den Unternehmen.¹⁰¹ Kredite waren sowohl Chance als auch Risiko. Die Unsicherheiten der Zukunft und der Finanzen machten es den Gemeinden nicht leicht. Es trifft daher in der Gesamtschau und aus der Perspektive des Verhältnisses von Reich und Städten keineswegs pauschal zu, dass die ordentlichen Ausgaben der Städte „bedenkenlos mit Krediten beschriften werden“ konnten und die „Finanznot der Städte [...] bis Ende 1923 durch die Geldentwertung verdeckt“¹⁰² worden sei. Vielmehr erwarteten die kommunalen Finanzpolitiker noch lange Zeit eine Stabilisierung der Währung, die selbst eine kurzfristige Kreditaufnahme zur Kostenfalle gemacht hätte.¹⁰³ Viele eigentlich notwendige Instandsetzungsarbeiten und Bauvorhaben wurden daher in der Inflationszeit von vornherein zurückgestellt, obwohl sie theoretisch kostengünstig hätten finanziert werden können.¹⁰⁴

3.3. Öffentliche Betriebe

Eine dritte wichtige Einnahmequelle, die hier allerdings nur kurz der Vollständigkeit halber erwähnt werden soll, bildeten die öffentlichen Betriebe. Die unternehmerische Betätigung der Kommunen war seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts insbesondere im Bereich der Wasser- und Energieversorgung, der Infrastruktur und des Transports stark gewachsen, allerdings nicht überall im gleichen Tempo. Nach dem Krieg nahm die relative Bedeutung der Einnahmen aus den öffentlichen Betrieben, dem sogenannten Erwerbsvermögen, tendenziell ab. Hatten die Gemeinden der meisten Länder vor dem Krieg etwa die Hälfte ihres reinen Finanzbedarfs durch Steuern gedeckt, stieg dieser Anteil aufgrund des „Rückgang[s] der Einnahmen aus dem Erwerbsvermögen im Vergleich zur Steigerung des Zuschußbedarfs (...) gegenüber der Vorkriegszeit“¹⁰⁵ bis Ende der 1920er Jahre stark an. In den Gemeinden Preußens etwa von 48,5 % auf 63,1 %, in den Gemeinden von Mecklenburg-Strelitz sogar von 25,5 % auf 48,2 %.¹⁰⁶

In den einzelnen Städten war die Lage in den frühen 1920er Jahren mit Blick auf die möglichen Einnahmen aus solchen Betrieben jedoch höchst unter-

¹⁰¹ Zu den Erwartungen der Unternehmen siehe Dieter Lindenlaub, *Maschinenbauunternehmen in der deutschen Inflation 1919 – 1923. Unternehmenshistorische Untersuchungen zu einigen Inflationstheorien*, Berlin 1985.

¹⁰² Henning, S. 144.

¹⁰³ Köhler, S. 94.

¹⁰⁴ Deutsches Statistisches Reichsamt, *Öffentliche Verschuldung*, S. 229.

¹⁰⁵ Deutsches Statistisches Reichsamt, *Die deutsche Finanzwirtschaft vor und nach dem Kriege*, Berlin 1930, S. 80.

¹⁰⁶ Ebd.

schiedlich. Berlin deckte im Oktober 1922 nur rund 17 % seines Finanzbedarfs aus den Betriebs- und Verwaltungseinnahmen. Im Fall Ingolstadts machten die Einnahmen des städtischen Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerks 1919/20 dagegen fast ein Drittel der Gesamteinnahmen aus. Auch in Städten wie Duisburg (42 %) oder Magdeburg (75 %) lag der Anteil deutlich höher.¹⁰⁷ Diese Momentaufnahmen spiegelten allerdings weniger die allgemeine Bedeutung der öffentlichen Betriebe in Städten wie Duisburg oder Magdeburg wider. Sie waren vielmehr auch eine Folge davon, dass die Kommunen die Gebühren für ihre Leistungen vergleichsweise flexibel anpassen konnten.

Die unterschiedlichen absoluten und relativen Entwicklungen der Einnahmen aus den öffentlichen Betrieben zeigen einerseits den gerade in diesem Bereich großen Handlungsspielraum der Kommunen. Der Badische Finanzminister betrachtete eine „rationellere Bewirtschaftung der Domänen“ im Jahr 1920 gar als Möglichkeit, „die Abhängigkeit vom Reich ein wenig [zu] lockern“.¹⁰⁸ Andererseits verdeutlicht die divergente Entwicklung das Dilemma, vor dem die Kommunen gerade in diesem Bereich standen. Die meisten öffentlichen Betriebe dienten der städtischen Daseinsvorsorge. Eine allein an Gewinnen orientierte Preispolitik hätte ihren eigentlichen Daseinszweck untergraben. Das war ein politisch sensibler Bereich: „Stärker noch als Steuer- und Abgabenerhöhungen drangen [...] jene Maßnahmen der Stadtvertretung [Münchens] in das Bewußtsein der Bevölkerung, die sich in den Gebühren der städtischen Werke und Einrichtungen niederschlugen“.¹⁰⁹ Die tatsächlichen Handlungsspielräume waren also auch in diesem Fall begrenzt und ihre Ausgestaltung sorgte regelmäßig für Streit in der Bürgerschaft.

4. Die langfristigen Folgen. Ein kurzer Ausblick

Die turbulente und konfliktreiche Zeit der Inflation endete mit der Währungsstabilisierung im November 1923 und der Währungsreform von 1924. Das bedeutete auch, dass die Kommunen ein Mindestmaß an finanzpolitischer Planbarkeit zurückgewannen. Das zentrale steuerpolitische Problem, dass die Einnahmen den Ausgaben stets hinterherliefen, war 1924 erledigt. Abgaben und Gebühren mussten nicht ständig im Zuge politischer Streitereien erhöht werden. Viele der in den Jahren zwischen 1919 und 1923 aufgebrochenen Konflikte waren jedoch keineswegs beendet. Der Finanzausgleich fand auch mit der Wäh-

¹⁰⁷ Krabbe, Stadt, S. 169.

¹⁰⁸ Pawellek, S. 69.

¹⁰⁹ Steinborn, S. 258.

rungsstabilisierung keine endgültige Regelung und wurde in den 1920er Jahren durch neue Gesetze „alljährlich geändert“.¹¹⁰

In finanzieller Hinsicht scheinen die meisten Kommunen die Inflationszeit trotz der weit verbreiteten Klagen relativ gut überstanden zu haben. Städte wie Köln, München oder auch Hamburg gelten in der historischen Forschung gar als „deutliche Inflationsgewinner“.¹¹¹ Der Grund dafür ist, dass ihre Alt-schulden wie die des Reichs dank der Inflation kostengünstig beglichen werden konnten. Zwar mussten die Gemeinden den Betroffenen im Zuge der Aufwertungsgesetzgebung eine geringe Entschädigung dafür zahlen. Diese stand aber in keinem Verhältnis zu dem, was die Städte durch die Verwendung der Kredite in der Inflationszeit „gewonnen“ hatten. Lippmann hat das am Beispiel Hamburgs geschildert. Der Staat habe „die Anlagen behalten, die er vor dem Kriege und nach dem Kriege aus den Anleihen bezahlt hatte. Insbesondere waren in der Inflationszeit wertvolle Hafenanlagen neu geschaffen und viele Grundstücke für die Sanierung und die Stadterweiterung angekauft worden“.¹¹²

Die in dieser Hinsicht günstigen Startbedingungen machten den Kommunen den Weg in ihre finanzielle Zukunft allerdings nicht einfacher. Denn der finanzielle Gewinn der Kommunen begründete angesichts ihrer Abhängigkeit von finanzstarken und zahlungskräftigen Einwohner*innen zugleich ihr Problem. Konträr zu der finanziellen Situation der Kommunen waren die privaten Geldvermögen, soweit sie in Papiermark angelegt waren, durch Krieg und Inflation restlos entwertet worden. Das galt auch für das Anleihevermögen der kommunalen Sparkassen, sofern diese an den langfristigen Anleihen festgehalten hatten. Es ist vor diesem Hintergrund der privaten Kapitalknappheit nicht verwunderlich, dass die Verschuldung der Kommunen nach dem Ende der Inflation erst richtig an Fahrt aufnahm, sich nun aber insbesondere im Fall der größeren Gemeinden verstärkt auf das Ausland konzentrierte. Zwischen 1924 und 1928 verschuldeten sich Städte und Gemeindeverbände im Ausland, vor allem in den USA, mit Krediten im Wert von rund 150 Millionen US-Dollar, was 1928 mehr als einer halben Milliarde Reichsmark entsprach.¹¹³ Das Reich konnte mit seinen Zuweisungen, die zu dieser Zeit insgesamt jährlich rund drei Milliarden Reichsmark betragen, den Finanzbedarf der Kommunen nicht decken.¹¹⁴ Der Finanzausgleich blieb ein Zankapfel und die Kommunen kämpften die gesamten 1920er Jahre hindurch erfolglos gegen die ihnen aufgezwungene neue Abhän-

¹¹⁰ Hidién, S. 252.

¹¹¹ Reulecke, Auswirkungen, S. 112. Siehe auch Henning, S. 130 und Krabbe, Stadt, S. 168.

¹¹² Lippmann, S. 322.

¹¹³ Robert René Kuczynski, Deutsche Anleihen im Ausland 1924 - 1928. 2. erw. dt. Ausg., Berlin 1929, S. 54f.

¹¹⁴ Schuker, S. 26.

gigkeit.¹¹⁵ Zu einem echten finanziellen Problem entwickelte sich diese Abhängigkeit jedoch erst im Zuge der Weltwirtschaftskrise, in der eine „geordnete Kommunalpolitik und -Verwaltung praktisch nicht mehr möglich“¹¹⁶ war. Allerdings galt auch für diese schwierige Phase der deutschen Wirtschaftsgeschichte der seit dem Weltkrieg gültige Befund eines nicht mehr unabhängigen Subsystems. Seit den 1920er Jahren war dieses Subsystem der allgemeinen Konjunktur auf Gedeih und Verderb ausgeliefert. Mit finanzpolitischer Rationalität ließ sich dagegen wenig ausrichten.

¹¹⁵ Feldman, *Great Disorder*, S. 816-820. Zu den kommunalen Aufgaben siehe den Beitrag von Heike Knortz in diesem Heft.

¹¹⁶ Ambrosius, S. 304.