



MSG Moderne Stadtgeschichte, Bd. 54/1 (2023), 65-77
DOI: 10.60684/msg.v54i1.6

Heike Knortz
Pädagogische Hochschule Karlsruhe

Tanz auf dem Vulkan? Die Stadt und die Herausforderungen der "Großen Inflation"

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



Tanz auf dem Vulkan? Die Stadt und die Herausforderungen der „Großen Inflation“

Cities are considered to be winners of the “Great Inflation”. Especially in the course of hyperinflation, pre-war and immediate post-war they could repay their debts with devalued money. Despite criticism from the President of the Reichsbank, Hjalmar Schacht, cities placed bonds again immediately after the currency reform. As a result, some cities were to experience liquidity crises during the Great Depression. However, municipal debt was not the result of urban megalomania. On the contrary, the article shows that the scope of municipal services increased dramatically under post-war conditions. Simultaneously, the inflation and its interaction with the financial reform led to a drastic decline in municipal revenues. Therefore, important investments had to be postponed. The sources do not give the impression of a careless waste of money, but rather of cities unable to fulfil their responsibilities during the inflationary period without substantial borrowing.

1. Einleitung

Die Stadt gilt, wie die öffentliche Hand insgesamt, per se als Gewinner der Inflation.¹ Während Gläubiger von auf Geldforderungen lautenden Schuldverschreibungen geschädigt wurden, begünstigte die Inflation Schuldner, zu denen in der Regel auch Kommunen gehörten. Die Städte Frankfurt am Main und Dortmund waren 1923 praktisch schuldenfrei, wobei letztere 1918 noch ein Drittel ihrer Ausgaben für den Schuldendienst verwendet hatte.² München konnte sich seiner Altschulden völlig entledigen sowie seine nach Kriegsende entstandenen Verpflichtungen größtenteils mit entwertetem Geld begleichen.³

¹ Zuletzt in diesem Sinne auch wieder: Sebastian Teupe, *Zeit des Geldes. Die deutsche Inflation zwischen 1914 und 1923*, Frankfurt/New York 2022, S. 238. Die Hochphase der wirtschaftshistorischen Inflationsforschung, die den Blick auf Städte und Gemeinden inkludiert, lässt sich hiervon abgesehen auf die Zeit seit 1976 bis Ende der 1990er-Jahre datieren, was sich auch in der im Folgenden verwendeten Literatur widerspiegelt.

² Vgl. Dieter Rebentisch, *Frankfurt am Main in der Weimarer Republik und im Dritten Reich*, in: Frankfurter Historische Kommission (Hrsg.), *Frankfurt am Main. Geschichte der Stadt in neun Beiträgen*, Sigmaringen 1991, S. 423-519, hier S. 441; Fritz Blaich, *Der Schwarze Freitag. Inflation und Wirtschaftskrise*, München 1985, S. 55.

³ Vgl. Peter Steinborn, *Grundlagen und Grundzüge Münchener Kommunalpolitik in den Jahren der Weimarer Republik. Zur Geschichte der bayerischen Landeshauptstadt im 20.*

Selbst das ehemals hoch verschuldete Köln wird, trotz noch 1932 bestehender Aufwertungsschulden, wegen seiner während der Inflation durchgeführten Investitionen zu den Gewinnern gezählt.⁴

Zu einer bedeutenden Belastung für die Zukunft konnte jedoch die nach der Einführung der Reichsmark im August 1924 einsetzende Verschuldung im Ausland werden. Sie stellte eine problematische Abhängigkeit vom US-Kapitalmarkt dar, die sich aus der kontraktiven Reichsbankpolitik im Zusammenhang der Währungsstabilisierung ergab.⁵ So plante Frankfurt gleich nach Einführung der Rentenmark im Oktober 1923 die Platzierung einer mit 6 % zu bedienenden Goldmarkanleihe. Da zu diesen Konditionen im Reich kein Kapital zu erhalten war, wurde im Herbst 1925 „eine 4 Millionen-Dollarauslandsanleihe [...] in Form von 7 prozentigen Serien-Goldschuldverschreibungen begeben, deren Erlös [...] für den Umbau und Erweiterungsbau des Elektrizitätswerks, des Wasserwerks und des Gaswerks“⁶ verwendet werden sollte. Trotz der sich hierin ausdrückenden Schwäche des inländischen Kapitalmarktes bei gleichzeitig kriegsbedingtem Investitionsrückstau kritisierte Reichsbankpräsident Hjalmar Schacht zu dieser Zeit bereits die rege Platzierung kommunaler Auslandsanleihen.⁷ Später polemisierte er, „wahrscheinlich“ hätte keine einzige kommunale Auslandsanleihe aufgenommen werden müssen, hätten die Städte „Luxusausgaben“ beziehungsweise nicht dringliche Ausgaben unterlassen.⁸ Scheinbar bestätigt durch das retrospektive Wissen um das finanzpolitische Scheitern der Weimarer Republik findet sich Schachts Sicht der Dinge auch in manch wirtschaftshistorischem Standardwerk. So skizziert Harold James mächtige Oberbürgermeister, die entschlossen waren, „das städtische Leben um jeden Preis zu modernisieren“ und damit ihre Machtposition weiter auszubauen. Ergebnis dessen seien Eingemeindungen, vergrößerte Verwaltungsapparate und jede Men-

Jahrhundert, München 1968, S. 260-266.

⁴ Vgl. Friedrich-Wilhelm Henning, Finanzpolitische Vorstellungen und Maßnahmen Konrad Adenauers während seiner Kölner Zeit (1906 bis 1933), in: Hugo Stehkämper (Hrsg.), Konrad Adenauer. Oberbürgermeister von Köln, Köln 1976, S. 123-153, hier S. 129-131.

⁵ Vgl. ebd., S. 133; Friedrich-Wilhelm Henning, Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Teil I, Paderborn u.a. 2003, S. 361.

⁶ An die Stadtverordneten-Versammlung. Bericht des Magistrates über die Verwaltung und den Stand der Gemeinde-Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main in den Verwaltungsjahren 1924/25 und 1925/26. (Erstattet im Januar 1927), Frankfurt am Main 1927, S. 264.

⁷ Vgl. Gisela Upmeyer, Schachts Kampf gegen die kommunalen Auslandsanleihen, in: Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.), Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart u.a. 1973, S. 160-171, hier S. 160.

⁸ Vgl. Bochumer Rede. Eigene oder geborgte Währung, Vortrag des Reichsbankpräsidenten Dr. Hjalmar Schacht, Leipzig 1927, S. 22.

ge ehrgeizige Projekte wie Untergrundbahnen, Flughäfen, Messehallen oder auch Schwimmbäder gewesen.⁹

Tatsächlich machten die nach der Inflation aufgebauten kommunalen Schulden 1929 mehr als die Hälfte der Neuverschuldung der öffentlichen Hand aus¹⁰, und auch Konrad Adenauer als Kölner Oberbürgermeister attestierte den Kommunen nun, schwere Fehler gemacht zu haben. James schätzt gleichzeitig aber auch, dass zu jener Zeit vier Fünftel der Kommunalausgaben gesetzlich verankert waren¹¹, und verschweigt, dass durch die Inflation geschwächte Einrichtungen, beispielsweise für Kriegsbeschädigte, in die Hände städtischer Verwaltungen übergingen.¹² Schon Frankfurts Magistratsrat Michel beklagte, die zu Beginn der Weimarer Republik begrenzten Einnahmen stünden „im umgekehrten Verhältnis“ zu den den Städten obliegenden Lasten.¹³ Laut Dawes-Bericht fehlte dem deutschen Steuersystem gar ein die Einkünfte der Länder und Kommunen mit deren Verpflichtungen in eine klare Beziehung setzendes Prinzip.¹⁴ Damit ist das auch in der Bundesrepublik diskutierte Problem tangiert, dass Kommunen ihre Pflichtaufgaben einschließlich eines gewissen Maßes freiwilliger Aufgaben ohne Kreditaufnahme erfüllen können müssen.¹⁵ Immerhin hatten deutsche Städte neben der Befriedigung von Grundbedürfnissen in Form der Armenfürsorge seit dem 19. Jahrhundert noch weitere Leistungen öffentlicher Daseinsfürsorge wie die Abwasser- und Abfallbeseitigung, die Energie- und Wasserversorgung oder auch den Betrieb von Schlachthöfen zu erbringen.¹⁶ Im Folgenden wird deshalb die Frage diskutiert, ob die nach der Währungsreform schnell anwachsende kommunale Verschuldung tatsächlich Folge städtischer „Gigantomanie“¹⁷ oder der Geldentwertung bei umfangreicheren kommunalen Aufgaben geschuldet war. Neben allgemeinen, sich aus

⁹ Vgl. Harold James, *Deutschland in der Weltwirtschaftskrise 1924–1936*, Darmstadt 1988, S. 95–116.

¹⁰ Vgl. Ernst Wagemann (Hrsg.), *Konjunkturstatistisches Handbuch 1936*, Berlin 1935, S. 171f.

¹¹ Vgl. James, S. 105f.

¹² Vgl. Rebentisch, *Frankfurt am Main in der Weimarer Republik*, S. 439.

¹³ Vgl. Max F. Michel, *Städtischer Gemeindehaushalt und soziale Lasten vor und nach dem Kriege. Eine Untersuchung auf Grund der Haushaltspläne der Stadt Frankfurt a. M., Frankfurt am Main 1926*, S. 12.

¹⁴ Vgl. *Die Sachverständigen-Gutachten. Die Berichte der von der Reparationskommission eingesetzten beiden Sachverständigenkomitees vom 9. April 1924 nebst allen Beilagen*, Berlin 1924, S. 51f.

¹⁵ BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 – 8 C 1.12 –.

¹⁶ Vgl. Margrit Seckelmann, *Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben*, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* H. 2/2008, S. 267–284, hier S. 273ff.

¹⁷ James, S. 99.

der Inflation ergebenden Problemen sowie den finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen soll der Blick dazu vor allem auf die drängendsten Probleme geworfen werden, auf Armut, Arbeitslosigkeit und Wohnungsnot in diesbezüglich gut erforschten Städten wie Barmen, Berlin, München oder Frankfurt am Main, deren Quellenlage entsprechend aussagekräftig ist.

2. Die Rahmenbedingungen städtischen Handelns in der Inflationszeit

Die Inflation war für das Verwaltungshandeln in den Städten mit einem „schwer zu entwirrenden Knäuel weiterer Probleme“¹⁸ verbunden. Dazu zählen neben der wirtschaftlichen Demobilmachung die Bewältigung der Kriegsfolgen, die Umsetzung der Erzbergerschen Finanzreform sowie eine sich ausweitende Daseinsvorsorge.¹⁹ „Überall verschoben sich die Akzente von der privaten ehrenamtlichen Tätigkeit zur öffentlichen Verwaltung. Es waren Schritte von der liberalen Ordnung der bürgerlichen Gesellschaft hin zur modernen Daseinsvorsorge und Dienstleistungsgesellschaft. Die Überführung von gemeinnützigen Vereinen und Fürsorgeeinrichtungen in kommunale Dienststellen war vielfach unumgänglich. Die Finanzkraft der bisherigen Träger erlahmte, die rasche Vermehrung der Aufgaben [...] verlangte [...] eine professionelle, also bürokratische Erledigung“.²⁰ Was hier wie ein fortschrittlicher Entwicklungsprozess präsentiert wird, war in erster Linie Folge der Geldentwertung, die Frankfurt mit seinem dem Gemeinwohl verpflichteten Bürgertum schwer zusetzte. Vor dem Krieg waren dem dortigen Etat über 1,8 Mio. Mark aus öffentlichen beziehungsweise von der Stadt verwalteten Stiftungen zugeflossen²¹; gleichzeitig mussten für die Armenpflege gut 3,8 Mio. Mark aufgebracht werden.²² Nach der Inflation war das der Stadtgemeinde zur Verwaltung übertragene Vermögen von 127 Stiftungen auf ein Zehntel seines Friedenswertes zusammengeschrumpft.²³ Die Einnahmen aus den Stiftungen betragen nun nur

¹⁸ Jürgen Reulecke, Auswirkungen der Inflation auf die städtischen Finanzen, in: Gerald D. Feldman (Hrsg.), Die Nachwirkungen der Inflation auf die deutsche Geschichte 1924–1933, München 1985, S. 97–116, hier S. 97.

¹⁹ Vgl. ebd., S. 97 und 102; Gisela Upmeyer, Kommunalpolitische Normen: Das neue politische Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung, in: Hansmeyer, Kommunale Finanzpolitik, S. 19–23, hier S. 20.

²⁰ Rebentisch, Frankfurt am Main in der Weimarer Republik, S. 439.

²¹ Vgl. Michel, S. 62.

²² Vgl. An die Stadtverordneten-Versammlung. Bericht des Magistrates, die Verwaltung und den Stand der Gemeinde-Angelegenheiten im Verwaltungsjahre 1913 betreffend, Frankfurt am Main 1914, S. 142.

²³ Vgl. Hans Drüner, Im Schatten des Weltkrieges. Zehn Jahre Frankfurter Geschichte von 1914–1924, Frankfurt am Main 1934, S. 461.

noch 38.520 Reichsmark, während sich die Ausgaben der Wohlfahrtspflege einschließlich Kriegspferfürsorge auf knapp 20,5 Mio. Reichsmark beliefen.²⁴

Nach Kriegsende waren die Städte zunächst mit der Bekämpfung unmittelbaren Mangels befasst, wie der Kartoffel-, Kleider- und Hausbrandversorgung. Mit der Zeit wurden Sachleistungen zur grundlegenden Bedürfnisbefriedigung durch finanzielle Hilfen in Form von Mietgeld-, Kohlen- oder Kleidungsbeihilfen ersetzt; nicht selten kamen Darlehen an mittelständische Betriebe hinzu. Aufgaben, Kreis und Zahl der Bedürftigen sollten sich mit voranschreitender Inflation und kontraktiver Geldpolitik im Zuge der Währungsstabilisierung weiter vergrößern. „Der Umfang der Bedürftigkeit hat heute *alle* Volkskreise erfaßt: zu den untersten Schichten, die in der Vorkriegszeit die alten Armenämter aufsuchten, ist die große Zahl der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen getreten, zu ihnen gesellten sich als Opfer der Inflationsperiode der gesamte nicht mehr arbeitsfähige Mittelstand, die Kleinrentner, sowie die Sozialrentner, deren öffentliche Renten unzureichend geworden waren, und nunmehr ist die große Zahl der arbeitsfähigen Erwerbslosen hinzugetreten.“²⁵ Zählte Frankfurt 1913 noch 8.094 von der Armenpflege unterstützte Personen, stieg deren Zahl 1923 auf 10.431, um sich bis 1924 fast noch einmal zu verdoppeln. Durch die sich anschließende, inflationsbedingt hinausgeschobene industrielle Rationalisierungs- und Modernisierungskrise stieg die Zahl 1926 nochmals auf 24.242 Personen.²⁶ Die Bewältigung der Inflation war für die Städte also mit der Währungsstabilisierung 1923/24 noch lange nicht abgeschlossen. Die umfangreicheren Aufgaben wurden zudem mit einer wachsenden Zahl Bediensteter erledigt. In Barmen hatte deren Zahl zunächst um 92 % zugenommen, nach der Währungsstabilisierung waren es immer noch 62 % mehr Bedienstete als in der Vorkriegszeit.²⁷ War den Verwaltungsberichten Frankfurts der Personalbestand vor 1918 keine Silbe wert, belief sich dieser 1921 allein im städtischen Wohnungsamt auf 170 Beamte und Angestellte.²⁸

²⁴ Vgl. An die Stadtverordneten-Versammlung. Bericht des Magistrates über die Verwaltung und den Stand der Gemeinde-Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main im Verwaltungsjahr 1926/27. (Erstattet im Januar 1928), Frankfurt am Main 1928, S. 175.

²⁵ Michel, S. 7 (Hervorhebung im Original).

²⁶ Vgl. Statistisches Handbuch der Stadt Frankfurt am Main. Zweite Ausgabe, enthaltend die Statistik der Jahre 1906/07 bis 1926/27, hrsg. durch das Statistische Amt, Frankfurt am Main 1928, S. 323.

²⁷ Vgl. Reulecke, Auswirkungen der Inflation, S. 108.

²⁸ Vgl. An die Stadtverordneten-Versammlung. Bericht des Magistrates über die Verwaltung und den Stand der Gemeinde-Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main in den Verwaltungsjahren 1919/20 und 1923/24. (Erstattet im März 1926), Frankfurt am Main 1926, S. 28.

Mit dem Einsetzen der Hyperinflation Mitte 1922 lag es abermals an der Stadt, unmittelbare Not zu lindern. Ein Teil des Handels hielt seine Waren bereits zu diesem Zeitpunkt zurück. Firmenzusammenbrüche und Betriebsaufgaben führten zu einem Anstieg der Erwerbslosen- und Kurzarbeiterzahlen auf 22.670 beziehungsweise 60.000 Ende des Jahres 1923. Das Wohlfahrtsamt wurde damit erneut für die massenhafte Versorgung Bedürftiger mit Nahrungsmitteln, Bekleidung und Kohlen zuständig. Zunehmend versorgte es außerdem Angehörige freier Berufe und verarmte Sparer mit Massenspeisungen in den kommunalen Volksküchen, sodass Sozialleistungen neuerlich „einen bedeutsamen Posten“ im Frankfurter Haushalt bildeten.²⁹ Anfang 1924 waren rund 40 % der Frankfurter von öffentlicher Fürsorge abhängig.³⁰ In Berlin mussten bereits im März 1922 die Naturalleistungen der Fürsorge eingeschränkt und Einrichtungen der Wohlfahrtspflege geschlossen werden, während Geldleistungen in den Händen ihrer Empfänger zerrannen. „Zum Höhepunkt und Ende der Inflation wird in Berlin [...] etwa jeder vierte Einwohner unterstützungsberechtigt gewesen sein. Die Menschen griffen zu ihrer Art der ‚Selbsthilfe‘. Sie plünderten Geschäfte, betrieben ‚Feldklau‘, und selbst das Metall der Denkmäler war vor ihnen nicht sicher.“³¹ Der Nürnberger Oberbürgermeister Hermann Luppe schätzte den Anteil der Hilfsbedürftigen in manchen Kommunen sogar auf mehr als die Hälfte der Bevölkerung.³² Dadurch erhöhte sich der Anteil der Ausgaben für die Wohlfahrtspflege am Finanzbedarf der Großstädte von durchschnittlich 12,3 % im Jahr 1913 auf 35,4 % im Jahr 1925.³³

3. Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit und Wohnungsknappheit durch die Stadt

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Erwerbslosenfürsorge und Notstandsarbeiten war vordringliches Ziel der wirtschaftlichen Demobilmachung. Die anteilige Finanzierung der Erwerbslosenunterstützung durch Reich (50 %) und Länder (33 %) entlastete Städte und Gemeinden finanziell, allerdings wurde der Kreis der Unterstützungsberechtigten gesetzlich systematisch verringert.³⁴ Erwerbslose, die dadurch nicht mehr in die Arbeitslosenstatistik eingin-

²⁹ Vgl. Rebentisch, Frankfurt am Main in der Weimarer Republik, S. 440f.

³⁰ Vgl. Drüner, S. 464.

³¹ Robert Scholz, Die Auswirkungen der Inflation auf das Sozial- und Wohlfahrtswesen der neuen Stadtgemeinde Berlin, in: Gerald D. Feldman (Hrsg.), Konsequenzen der Inflation, Berlin 1989, S. 45-78, hier S. 72. Für das Vorhergehende vgl. S. 68f.

³² Vgl. Hermann Luppe, Die soziale Fürsorge, in: Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte, Berlin 1925, S. 752-778, hier S. 755.

³³ Vgl. Gustav Böß, Die sozialen Aufgaben der Kommunalpolitik, Berlin 1928, S. 18.

³⁴ Vgl. Heike Knortz, Wirtschaftliche Demobilmachung 1918/22. Das Beispiel Rhein-Main-Gebiet, Frankfurt am Main u.a. 1992, S. 37-43.

gen, erhielten in einem solchen Fall Unterstützung durch die ausschließlich kommunal finanzierte Wohlfahrtspflege. Die Zahl der nach 26 Wochen Erwerbslosenfürsorgebezug „Ausgesteuerten“ stieg beständig; in Frankfurt waren unter den kommunalen Fürsorgeempfängern 1922/23 immerhin 40 % aus der Erwerbslosenfürsorge Ausgesteuerte.³⁵ Während sich dadurch die Ausgaben für die Erwerbslosenfürsorge der Stadt Hanau 1921 nur noch auf 0,3 % aller Ausgaben beliefen, kalkulierte die Stadt gleichzeitig mit mehr als doppelt so vielen Ausgaben für Soziales im Vergleich zu 1919, nämlich mit 13,7 %.³⁶ Ebenso waren in 33 vom Deutschen Städtetag befragten Städten die Ausgaben für das Wohlfahrtswesen noch vor Einsetzen der Hyperinflation überproportional gestiegen.³⁷ Mit der Arbeitslosigkeit explodierten zudem die Ausgaben für die zur Arbeitsvermittlung geschaffenen Stellen, die „Arbeitsnachweise“. Diese Arbeitsnachweise hatten vor dem Krieg mit 66.500 Mark im Frankfurter Haushalt kaum zu Buche geschlagen. Preisbereinigt hatten sich die Kosten im Jahr der Währungsstabilisierung dann fast verneunfacht; knapp 250.000 Reichsmark entfielen jetzt allein auf Verwaltung, Arbeitsvermittlung und Berufsberatung.³⁸

Mit Mitteln der Erwerbslosenfürsorge finanzierte Notstandsarbeiten wiederum wurden zwar vom Reich bezuschusst, mussten infolge gesetzlicher Regelungen aber vor allem lohnintensiv und rohstoffsparend sein. Auch wenn sich Städte wie Mainz oder Wiesbaden mit solchen Arbeiten um ihre Infrastruktur bemühten, behielten die Maßnahmen ihren vorwiegend sozialpolitischen Charakter.³⁹ Dadurch wurden wiederum wichtige, infolge des vierjährigen Krieges unterbundene Investitionen weiter in die Zukunft verschoben. Dies wurde umso mehr zum Problem, als im Zuge beschleunigter Geldentwertung die Notstandsarbeiten abnahmen und die Reichskanzlei diesbezüglich konzedierte, dass „die Leistungsfähigkeit der Gemeinden erschöpft“ sei.⁴⁰

Vor allem im Bereich der Wohnungsfürsorge aber nahmen die kommunalen Aufgaben massiv zu, weshalb die Einrichtung von Wohnungsämtern in Städten über 100.000 Einwohnern obligatorisch wurde.⁴¹ Obgleich die Geldentwertung allenthalben in eine Flucht in die Sachwerte mündete, verhinderte die Mietpreisbindung eine dementsprechend motivierte Flucht in den Mietwohnungs-

³⁵ Vgl. Bericht des Magistrates der Stadt Frankfurt am Main 1919/20 bis 1923/24, S. 136.

³⁶ Vgl. Heike Knortz, Der Arbeitsmarkt in der frühen Weimarer Republik. Ein Beitrag zur „Vollbeschäftigungsthese“ der Inflationsforschung, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte H. 1/1997, S. 119-134, hier S. 132.

³⁷ Vgl. Scholz, S. 68.

³⁸ Vgl. Michel, S. 41.

³⁹ Vgl. Knortz, Wirtschaftliche Demobilmachung, S. 52f.

⁴⁰ Vgl. Scholz, S. 62.

⁴¹ Vgl. Christoph Sachße/Florian Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871-1929, Stuttgart u.a. 1988, S. 140.

bau. War der Anteil der Miete am Haushaltseinkommen von ehemals 25 % Ende 1920 bereits auf 4 % gesunken⁴², stellte die „gesetzliche Miete“ bis zur Währungsstabilisierung 1923/24 für den Mieter nur noch einen „Erinnerungsposten“ dar.⁴³ Mieterschutz und Wohnraumbewirtschaftung untergruben einmal mehr die Substanz der im Wohnungsbau traditionell engagierten Mittelschichten und verhinderten somit wiederum faktisch den privaten Wohnungsneubau.⁴⁴

Obwohl sich die Städte in der Folge im Wohnungsbau engagierten, überforderten Inflation und „Wohnungszwangswirtschaft“ auch die Kommunen. In Konstanz sorgten vor allem in bestehenden Immobilien geschaffene Wohnungen, in erster Linie Notwohnungen in öffentlichen Gebäuden, für etwas Entspannung auf dem Wohnungsmarkt.⁴⁵ Anstatt 1000 geplanter Wohnungen zu Kosten von 90 Mio. Mark vermochte die Stadt Essen 1922 schließlich nur knapp 400 Wohnungen für 1,04 Mrd. Mark zu errichten.⁴⁶ Wurden in Berlin „vor dem Krieg jährlich etwa 4500 neue Kleinwohnungen von der Stadt gebaut, [...] erreichte man trotz verzweifelter Anstrengungen jährlich nur einen Neuzuwachs von 423 bzw. 403 Wohnungen“⁴⁷ in den Jahren 1920 und 1921. Im Jahr 1920 erstellte die Stadt Frankfurt 66 % aller Neubauwohnungen, trotzdem brach der Wohnungsneubau im Vergleich zur Vorkriegszeit um zwei Drittel ein. Den so in einem Spitzenjahr errichteten 905 Wohnungen stand jedoch der Abbruch von 743 Wohnungen im Jahrfünft 1921/25 gegenüber.⁴⁸ Lag hier das Angebot im Jahr 1913 noch über der Nachfrage, wurde das Wohnungsangebot 1920 um 6903 Wohnungsgesuche übertroffen.⁴⁹ In München belief sich die Zahl der wohnungssuchenden Haushalte zur gleichen Zeit auf mehr als 17.000, Ende 1923

⁴² Vgl. Denkschrift „Behebung der Wohnungsnot“ von Ingenieur Georg Ph. Müller, 22. Dezember 1920, in: Stadtarchiv Frankfurt am Main IHK 891.

⁴³ Vgl. Michael Ruck, Die Finanzierung der Althausrenovierung nach dem Ersten Weltkrieg. Ein ungelöstes Problem der Weimarer Republik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 27, 1988, S. 85-107, hier S. 89.

⁴⁴ Vgl. hierzu insgesamt Karl Christian Führer, Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914-1960, Stuttgart 1995.

⁴⁵ Vgl. Dieter Schott, Die Konstanzer Gesellschaft 1918-1924. Der Kampf um Hegemonie zwischen Novemberrevolution und Inflation, Konstanz 1989, S. 191.

⁴⁶ Vgl. Alfons Rieß, Kommunale Wirtschaftspflege, Berlin/Leipzig 1924, S. 42.

⁴⁷ Gisela Upmeyer, Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen im Verlauf des Währungszersfalls, in: Hansmeyer, Kommunale Finanzpolitik, S. 63-71, hier S. 66.

⁴⁸ Vgl. Knortz, Wirtschaftliche Demobilmachung, S. 167; Die Wohnungsverhältnisse in Frankfurt a. M. Nach einer Wohnungszählung vom 3. Mai 1925 in Verbindung mit den Ergebnissen der Volkszählung vom 16. Juni 1925, Frankfurt am Main 1926, S. 75.

⁴⁹ Vgl. Statistisches Handbuch der Stadt Frankfurt am Main, S. 306.

kamen noch einmal 10.000 Suchende hinzu.⁵⁰

Neben dem eigenen Siedlungsbau versuchten Städte die Lücken am Wohnungsmarkt durch Kredite an Genossenschaften, geringverzinsliche Darlehen oder die Übernahme von Bürgschaften zu füllen. Ihre Aktivitäten reichten daneben bis zur Renovierung „verkommener“ Wohnungen.⁵¹ Die Städte agierten hier allerdings nicht selbstlos, denn Folge der seit dem Kaiserreich bestehenden „dauernden Unterversorgung“⁴⁵² besonders mit kleinen Wohnungen waren auch durch Untermieter und Schlafburschen „übervölkerte“ Kleinwohnungen, die überall zu Brutstätten von Krankheiten, besonders der Tuberkulose wurden.⁵³ Gerade im Bereich des Wohnungsbaus aber erzwang die Inflation Nachholinvestitionen, die der Frankfurter Oberbürgermeister Ludwig Landmann in seiner Etatrede 1926 als den Kommunen am Halse hängenden Mühlstein bezeichnete. Für jenes Jahr wurden 18,25 Mio. Reichsmark für den städtischen Wohnungsbau veranschlagt, wovon 5 Mio. aus einer eigens hierfür aufzunehmenden Anleihe und 3,5 Mio. aus allgemeinen Steuermitteln stammen sollten. Im Vergleich zur Vorkriegszeit kam es damit zu einer nicht unerheblichen Mehrbelastung für die Frankfurter Steuerzahler.⁵⁴

4. Städtische Finanzen und Inflation

Konnten die Städte angesichts reichsgesetzlicher Regelungen einerseits keinen Einfluss auf wesentliche Ausgabeposten nehmen⁵⁵, kam es andererseits durch die Erzbergersche Finanzreform zu einschneidenden Änderungen auf der Einnahmeseite ihrer Haushalte. Von ehemals 40 % der öffentlichen Einnahmen vor dem Ersten Weltkrieg flossen diesen nach der Währungsstabilisierung durchschnittlich nur noch 37 % bis 38 % zu.⁵⁶ Die Reform nahm den Städten darüber hinaus weitgehend das Recht eigener Steuerfestsetzung, den Eckpfeiler bisheriger haushälterischer Autonomie, und bewirkte dementsprechend einen re-

⁵⁰ Vgl. Martin H. Geyer, *Verkehrte Welt. Revolution, Inflation und Moderne*, München 1914–1924, Göttingen 1998, S. 226.

⁵¹ Vgl. Upmeier, *Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen*, S. 65; Reulecke, *Auswirkungen der Inflation*, S. 106.

⁵² Vgl. Peter-Christian Witt, *Inflation, Wohnungszwangswirtschaft und Hauszinssteuer. Zur Regelung von Wohnungsbau und Wohnungsmarkt in der Weimarer Republik*, in: Lutz Niethammer (Hrsg.), *Wohnen im Wandel. Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft*, Wuppertal 1979, S. 386f.

⁵³ Vgl. *Die Wohnungsverhältnisse in Frankfurt a. M.*, S. 65-73; Geyer, S. 228f.

⁵⁴ Vgl. Michel, S. 51f.

⁵⁵ Vgl. Josef Wysocki, *Die finanzwirtschaftliche Ausgangslage*, in: Hansmeyer, *Kommunale Finanzpolitik*, S. 28-34, hier S. 34.

⁵⁶ Vgl. Henning, *Finanzpolitische Vorstellungen und Maßnahmen*, S. 125.

gelrechten „Schock“.⁵⁷ Hatten die Kommunen bis dato ihre Ausgaben durch Zuschläge zu den Staatssteuern mit den Einnahmen zur Deckung gebracht, erhielten sie nunmehr rund zwei Drittel der von ihnen eingezogenen Steuereinkünfte vom Reich über die Länder zurücküberwiesen. Nicht nur in Frankfurt empfand man die Mittel aus dem Finanzausgleich von Beginn an als unzulänglich.⁵⁸ Diese ohnehin „folgeschwerste“⁵⁹ Kompetenzverlagerung musste sich aber vor allem während der Inflation fatal auswirken. Selbst nachdem die Steuerrücküberweisungen auf dem Höhepunkt der Hyperinflation alle vierzehn Tage ausgezahlt wurden, besaßen sie bei Gutschrift auf den städtischen Konten nur noch einen Bruchteil ihres ursprünglichen Wertes.⁶⁰ So hatte die der Stadt München für Oktober 1923 überwiesene Umsatzsteuer bei ihrem Eintreffen nur noch einen Wert von acht Goldpfennigen.⁶¹ Um zahlungsfähig zu bleiben, ging die Stadt Frankfurt deshalb Ende 1923 dazu über, „wertvolle städtische Sachwerte zu verpfänden“.⁶² Nicht zuletzt behielten Städte die Steuern, die sie auf Rechnung des Reichs einzogen, ihrerseits eine Zeit lang zurück, um über dringend benötigte liquide Mittel disponieren zu können.⁶³

Daneben versuchten die Städte, Verbrauchs-, Gewerbe- und Grundsteuern sowie die Gebühren ihrer Monopolbetriebe überproportional zu erhöhen oder auch neue Steuern einzuführen.⁶⁴ „Neben den traditionellen indirekten Steuern wie der Umsatz- und Betriebssteuer, der Lustbarkeitssteuer [...], der Hundesteuer, der Marktstandsgelder und der Schankerlaubnissteuer, die [...] ab 1922 sogar mehrmals im Jahr verdoppelt wurden, führte auch Barmen Anfang 1921 einige neue Steuern ein: eine Musikinstrumentensteuer, eine Hausangestelltensteuer und eine Wertzuwachssteuer [...] beim Verkauf von Grundstücken [...]. Später kam noch eine Beherbergungssteuer hinzu“.⁶⁵ Die von der Stadt Frankfurt darüber hinaus geplante Erhebung einer Wohnungsluxus- sowie Mindesteinkommensteuer ist von den übergeordneten Behörden allerdings nicht genehmigt worden.⁶⁶ Da auch diese Einnahmen unter dem Eindruck zunehmender Inflationsraten mit der Ausgabenentwicklung nicht Schritt halten

⁵⁷ Vgl. Reulecke, Auswirkungen der Inflation, S. 100.

⁵⁸ Vgl. Bericht des Magistrates der Stadt Frankfurt am Main 1919/20 bis 1923/24, S. 233.

⁵⁹ Vgl. Schott, S. 178.

⁶⁰ Vgl. Upmeier, Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen, S. 68.

⁶¹ Vgl. Steinborn, S. 262.

⁶² Bericht des Magistrates der Stadt Frankfurt am Main 1919/20 bis 1923/24, S. 234.

⁶³ Vgl. Scholz, S. 70.

⁶⁴ Vgl. Jürgen Reulecke, Zur städtischen Finanzlage in den Anfangsjahren der Weimarer Republik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 21:2, 1982, S. 199-219, hier S. 214f.

⁶⁵ Reulecke, Auswirkungen der Inflation, S. 110f.

⁶⁶ Bericht des Magistrates der Stadt Frankfurt am Main 1919/20 bis 1923/24, S. 7 und S. 235-249.

konnten, mussten schließlich selbst ordentliche Ausgaben durch Anleihen, kurzfristige Darlehen und die Diskontierung von Kommunalwechseln finanziert werden.⁶⁷

Nach der bereits zeitgenössischen Einschätzung eines großstädtischen Kämmerers nutzte der Kommunalpolitiker der Stadt am meisten, der „am leichtfertigen Schulden gemacht hat, wenn er dafür nur neue Werte erhielt [...] Der ‚gute Hausvater‘ hat am schlechtesten abgeschnitten“.⁶⁸ So stellte die Stadt Barmen ihre mit Glück und Geschick erwirtschafteten Haushaltsüberschüsse vermutlich bis zu deren vollständiger Entwertung in einen Rücklagenfonds ein⁶⁹, während die Stadt Köln seit 1920 ihre Haushaltsüberschüsse unverzüglich ausgab.⁷⁰ Als sich die Kreditaufnahme für die Kommunen seit Mitte 1922 zunehmend schwieriger gestaltete und verschiedene Städte in eine Liquiditätskrise gerieten, gaben sie trotz gesetzlichen Verbots eigenes Notgeld aus⁷¹; die Stadt Frankfurt insgesamt 5 Trillionen, 211 Milliarden und 500 Billionen Mark in eigenen Notgeldscheinen.⁷² „Form und Umfang der Notgeldausgabe durch die Gemeinden bedeuteten faktisch währungs- und finanzpolitische Anarchie“⁷³ – diese nahm das Chaos, das eben jene Anarchie mitverantwortet hatte, vorweg: einen nicht mehr funktionstüchtigen Handel, schnell ansteigende Arbeitslosigkeit, Plünderungen und öffentliche Unruhen, die am 26. September 1923 auf Reichsebene im Ausnahmezustand mündeten.⁷⁴

Investitionen wurden unter diesen Bedingungen vornehmlich in den öffentlichen Unternehmen getätigt, insbesondere bei den Elektrizitätswerken. Aber auch hier ging die Investitionstätigkeit im Durchschnitt bereits 1922 wieder zurück, 1923 dürfte sie tendenziell, mit Ausnahme größerer Kommunen, nur noch aus Ersatzinvestitionen bestanden haben.⁷⁵ So war laut Verwaltungsbe-

⁶⁷ Vgl. Karl-Heinrich Hansmeyer, Der kommunale Kredit als „ordentliches Deckungsmittel“, in: ders., Kommunale Finanzpolitik, S. 76-89, hier S. 77.

⁶⁸ Ernst Karding, Währungsentwicklung und Gemeindefinanzen in Deutschland, in: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft 13:13, 1923, Sp. 445-447, hier Sp. 445 (Hervorhebung im Original).

⁶⁹ Vgl. Reulecke, Auswirkungen der Inflation, S. 110.

⁷⁰ Vgl. Henning, Finanzpolitische Vorstellungen und Maßnahmen, S. 139f.

⁷¹ Vgl. Gesetz über die Ausgabe und Einlösung von Notgeld vom 17. Juli 1922, in: RGBl. 1922, Teil 1, S. 693-695; Hansmeyer, Der kommunale Kredit, S. 78f.

⁷² Vgl. Drüner, S. 461.

⁷³ Hansmeyer, Der kommunale Kredit, S. 85.

⁷⁴ Vgl. Adam Fergusson, Das Ende des Geldes. Hyperinflation und ihre Folgen für die Menschen am Beispiel der Weimarer Republik, München 2021, S. 258-271.

⁷⁵ Vgl. Gerold Ambrosius, Öffentliche Unternehmen in der Inflation 1918 bis 1923. Der Konflikt zwischen der betrieblichen Finanzwirtschaft der städtischen Werke und den fiskalpolitischen Ansprüchen der Kommunen, in: Gerald D. Feldman u.a. (Hrsg.), Die Anpassung an die Inflation, Berlin/New York 1986, S. 357-391, hier S. 386f.

richt des Frankfurter Magistrates bis zur Währungsstabilisierung an eine Erweiterung der Betriebsanlagen nicht zu denken, die finanziellen Mittel wurden ausschließlich für Ersatzinvestitionen und dafür eingesetzt, der Stadt die Majorität in der Frankfurter Gasgesellschaft zu sichern⁷⁶ – offensichtlich um ein von Ruhrkohleproduzenten angestrebtes Erzeugermonopol zu verhindern.⁷⁷ Auch hier hat die Inflation also den kriegsbedingten Investitionsstau zu erheblichen Teilen in die Zukunft verlagert. Schließlich überstiegen die für Nachholinvestitionen veranschlagten Kosten nach der Währungsstabilisierung regelmäßig die Finanzkraft der um ihre Rücklagen gebrachten Städte. Insofern rückte die Platzierung von Anleihen in den Fokus, die der Stadt Barmen die Fertigstellung des während des Krieges unterbrochenen Rathausneubaus, die Errichtung eines Fernheizwerkes sowie die Modernisierung des mit der Stadt Bochum betriebenen Elektrizitätswerkes ermöglichte.⁷⁸ Die Stadt Frankfurt musste nach der Währungsstabilisierung die bereits erwähnte Auslandsanleihe begeben, um ihre Elektrizitäts-, Wasser- und Gaswerke umbauen und erweitern zu können; eine 1926 aufgelegte Inlandsanleihe über 50 Mio. Reichsmark mit Feingoldsicherung diente neben Grundstückskäufen sowie Wohnungs- und Siedlungsbauten auch Kanal-, Straßen- und Brückenbauten, dem Bau der Großmarkthalle und der Erweiterung der Hafенbetriebe sowie des Gaswerkes.⁷⁹

5. Resümee

Hans Drüner, Chronist der Frankfurter Inflationszeit, hat der Kommunalpolitik der Nachkriegszeit drei wichtige Aufgaben zugeschrieben: Der „Wirtschaft günstige Vorbedingungen zu schaffen, damit sie ihre [...] Geltung wieder erringen konnte; [...] die Verwaltung den neuen Anforderungen anzupassen [...], und endlich dem sozialen und kulturellen Leben neue Bahnen zu freier Entwicklung zu eröffnen“.⁸⁰ Hyperinflation und dadurch wiederkehrende Not machten einen solch umfangreichen Anspruch zu einer Herausforderung. Denn der massive Anstieg der Ausgaben für Soziales, inflationsbedingt hinter den Ausgaben zurückbleibende Einnahmen sowie die Vernichtung kommunaler Rücklagen durch die Geldentwertung zwang die Städte, kriegsbedingte Nachholinvestitionen weiter zurückzustellen. Nach der Währungsstabilisierung musste für de-

⁷⁶ Vgl. Bericht des Magistrates der Stadt Frankfurt am Main 1919/20 bis 1923/24, S. 229.

⁷⁷ Vgl. Dieter Rebentisch, Die Selbstverwaltung der Weimarer Zeit, in: Günter Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 1981, S. 86-100, hier S. 94f.

⁷⁸ Vgl. Reulecke, Auswirkungen der Inflation, S. 109.

⁷⁹ Vgl. Bericht des Magistrates der Stadt Frankfurt am Main 1926/27, S. 288.

⁸⁰ Drüner, S. 412.

ren Durchführung dann auf die Begebung von Anleihen zurückgegriffen werden. Dem Urteil Dieter Rebentischs ist zuzustimmen: Die Kommunen bestanden diese Herausforderung, indem sie ihre „wirtschaftspolitischen Aktivitäten [...] auf soziale Vorsorge und Strukturverbesserungen für die freie Wirtschaft [fokussierten]. [...] In gleicher Weise investierten die Gemeinden erhebliche Mittel in die Entwicklung künftiger Wirtschaftsfaktoren, die [...] der Pflege des Arbeitsmarktes [...] und der langfristigen Verbesserung von Warenumsatz und Produktion dienten“.⁸¹ Tatsächlich bilden die in den 1920er-Jahren erbrachten Leistungen nicht selten noch heute die Grundlagen für gegenwärtige Gewerbesteuererträge und Arbeitsplätze vor Ort; in Frankfurt vor allem der nach dem Ersten Weltkrieg erweiterte Osthafen, der Flughafen sowie die wiederbelebte Frankfurter Messe.⁸²

Die Hyperinflation machte dabei jede verlässliche Haushaltsrechnung, jede „einwandfreie Aufstellung“ des Vermögens- und Schuldenstandes noch Jahre nach der Währungsreform zunichte.⁸³ Erst als Frankfurt im September 1932 kurzfristig Schatzanweisungen nicht termingerecht bedienen konnte, zeigte ein von den Gläubigern der Stadt beauftragtes Gutachten, dass dem städtischen Vermögen in Höhe von immerhin 609,5 Mio. Reichsmark lediglich 309,2 Mio. Reichsmark an langfristig konsolidierten Verbindlichkeiten gegenüberstanden.⁸⁴ Was das Vermögen betrifft, durften sich Städte wie Frankfurt demnach tatsächlich zu den Gewinnern der Inflation zählen.⁸⁵ Allerdings ist für die Bedienung von Schulden Liquidität unabdingbar und diesbezüglich bekamen während der Weltwirtschaftskrise neben Frankfurt auch Köln, Dortmund, Gelsenkirchen oder Altona massive Probleme.⁸⁶ Trotz manchen Grüngürtels – um auf Schachts unterstellte „Luxusausgaben“ zurückzukommen – vermitteln die Quellen nicht den Eindruck, dass die Städte ihr Vermögen seit der Inflationszeit durch unbekümmerte Verschuldung mehrten oder gar leichtfertig ihre Liquidität aufs Spiel setzten.⁸⁷ Im Gegenteil, der 1914 bis 1924 entstandene Investitionsrückstau in allen kommunalen Bereichen lässt darauf schließen, dass Städte die ihnen obliegende Daseinsfürsorge einfach nicht mehr ohne Kredite erbringen konnten. Für einen Tanz auf dem Vulkan war die Lage der Städte ohnehin viel zu ernst.

⁸¹ Rebentisch, Die Selbstverwaltung der Weimarer Zeit, S. 95.

⁸² Vgl. Carsten Knop, Frankfurt kann ihn mal, in: FAZ, Nr. 123 vom 28. Mai 2022.

⁸³ Vgl. Statistisches Handbuch der Stadt Frankfurt am Main, S. 473.

⁸⁴ Vgl. Rebentisch, Frankfurt am Main in der Weimarer Republik, S. 479.

⁸⁵ Vgl. ebd., S. 456.

⁸⁶ Vgl. James, S. 112.

⁸⁷ Vgl. auch Henning, Finanzpolitische Vorstellungen und Maßnahmen, S. 130 und 136f.