



MSG Moderne Stadtgeschichte
Bd. 54/1 (2023)
DOI: 10.60684/msg.v54i1

Verantwortliche Herausgeber:
Christoph Bernhardt / Dieter Schott

Themenschwerpunkt

Stadt und Inflation

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



In Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu)



Mit Unterstützung der Gesellschaft für Stadtgeschichte und
Urbanisierungs-forschung (GSU)



Dieses Werk steht unter der [Lizenz Creative Commons Namensnennung 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
Bei den Abbildungen sind eingeschränkte Lizenzformen möglich, Weiternutzungsrechte
sind gesondert abzuklären.

© Die Autor*innen der jeweiligen Beiträge 2024



Moderne Stadtgeschichte

2023

1. Halbjahresband

Verlagsort: Berlin

Herausgegeben von

Martin Baumeister, Christoph Bernhardt, Dorothee Brantz, Moritz Föllmer, Sebastian Haumann, Martina Heßler, Martin Kohlrausch, Friedrich Lenger, Sabine Mecking, Gisela Mettele, Susanne Rau, Christiane Reinecke, Jürgen Reulecke, Ralf Roth, Dieter Schott, Bettina Severin-Barboutie, Adelheid von Saldern, Clemens Wischermann und Clemens Zimmermann

Themenschwerpunkt

Stadt und Inflation

Verantwortliche Herausgeber:

Christoph Bernhardt / Dieter Schott

Editorial..... 5

BERICHTE UND AUFSÄTZE ZUM THEMA

Christoph Bernhardt / Dieter Schott

Die Inflation in Deutschland 1914-1923 in stadtgeschichtlicher
Perspektive..... 7

Sebastian Teupe

Stadt – Land – Reich. Die Wirkung der Inflation auf die Finanzbeziehungen und die kommunalen Einnahmen in der Weimarer Republik.... 21

<i>Dieter Schott</i>	
Zur Erfahrungsgeschichte der Hyperinflation 1922/23 in süd- deutschen Städten.....	42
<i>Heike Knortz</i>	
Tanz auf dem Vulkan? Die Stadt und die Herausforderungen der „Großen Inflation“	65
<i>Erin Sullivan Maynes</i>	
Value Judgments. <i>Notgeld</i> and Exchange with an ‘Inflation Saint’ in Thuringia.....	78
<i>Christian Raffner</i>	
Von Krise zu Krise. Die gegenwärtige Finanzsituation der deutschen Kommunen im Kontext mittelfristiger Konjunkturentwicklungen.....	94
<i>Frank Berger</i>	
Inflation 1923. Krieg – Geld – Trauma Vorschau auf eine Ausstellung im Historischen Museum Frankfurt ...	115
<i>Christoph Bernhardt</i>	
Leitrezension: Bonoldi/Leonardi/Lorandini (Hrsg.), Wartime and Peacetime Inflation in Austria-Hungary and Italy (1914-1925).....	124

F O R U M

<i>Malte Borgmann</i>	
Ankommen und Unterkommen in West-Berlin. Wechselwirkungen von Migrations-, Unterbringungs- und Wohnungspolitik.....	128

B E R I C H T E

<i>Lisa Hellriegel</i>	
Tagungsbericht: „Citizen Science in der Stadtgeschichte“	152
<i>Christoph Bernhardt</i>	
Planen und Bauen im Nationalsozialismus – Hinweis auf eine Ausstellung und Publikation.....	158

M I T T E I L U N G E N

Autor*innen des Themenschwerpunktes und der Forumsbeiträge..... 160

Editorial

In ihrer inzwischen über 50-jährigen Geschichte hat die Zeitschrift *Moderne Stadtgeschichte* (MSG), ehemals *Informationen zur Modernen Stadtgeschichte* (IMS), mehrere grundlegende Neuausrichtungen erfahren, unter denen der seit der Jahrtausendwende eingeschlagene Weg von einem eher als Newsletter konzipierten Periodikum zu einer wissenschaftlichen Zeitschrift mit stark erweitertem Umfang und neuen Rubriken hervorsteicht. Den Herausgeber*innen und dem Verlag ist es damit gelungen, mit den fundamentalen Umbrüchen im Feld der historischen Stadtforschung und des wissenschaftlichen Publizierens Schritt zu halten und eine für Forschende und Lesende ansprechende Zeitschrift zu gestalten. Seit geraumer Zeit bietet dabei die enge Verbindung mit der Gesellschaft für Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung (GSU) eine sehr wichtige Unterstützung.

Dieses Modell wird weitergeführt, zugleich aber wird die Zeitschrift ab Anfang 2024 ausschließlich Open Access und digital erscheinen. Diese Entscheidung ist das Ergebnis eines längeren intensiven Dialogs zwischen Herausgeber*innen und Verlag, die sich einig wurden, dass die Vorteile einer solchen Umstellung gegenüber dem Festhalten an einem „analogen“ Erscheinen bei weitem überwiegen. Die MSG wird also in Zukunft frei im Internet verfügbar sein, und die Beiträge werden in allen Bibliothekskatalogen viel leichter als bisher auffindbar und ohne jede Barriere lesbar sein. Damit wird sich nicht nur die Sichtbarkeit unserer Zeitschrift stark erhöhen, sondern auch dem vielfachen Wunsch gerade jüngerer Autor*innen entsprochen, die zudem entsprechenden Vorgaben von Förderprogrammen genügen müssen.

Das neue Modell sieht vor, dass die Zeitschrift weiter im bisherigen Format, Umfang und Rhythmus, jedoch nunmehr als PDF und im HTML-Format erscheint. Bisherige Abonnent*innen der Zeitschrift, darunter die Mitglieder der GSU, werden sie zukünftig als PDF per elektronischem Versand erhalten. Die Herausgeber*innen und das Deutsche Institut für Urbanistik als Verlag, das den Prozess angestoßen hat, freuen sich, diesen Schritt in Kooperation mit der Berlin Universities Publishing gehen zu können, unter deren Dach und mit deren technischer Unterstützung die Zeitschrift zukünftig erscheinen wird.

Wir sind uns bewusst, dass der Verzicht auf die gedruckten Hefte einen tiefgreifenden und für nicht wenige Leser*innen, nicht zuletzt in Kreisen der GSU, auch schmerzhaften Einschnitt darstellt. Die von Berlin Universities Publishing angebotene Möglichkeit, sie individuell und gegen Bezahlung im Print-on-Demand zu beziehen, kann diesen Einschnitt nur begrenzt kompensieren. Wir hoffen aber, dass Sie als Leser*innen die Argumente für diesen großen Schritt

in der Weiterentwicklung der Zeitschrift teilen, die Vorteile zu schätzen wissen und ihr als Leitmedium der aktuellen stadtgeschichtlichen Forschung treu bleiben. Mit Fragen und Kommentaren wenden Sie sich gerne an die Redaktion (bitte per Mail an C. Bernhardt, M. Föllmer oder S. Haumann; Adressen s. vorere innere Umschlagseite).

Bereits mit dem vorliegenden Heft ist Moritz Föllmer (Universität van Amsterdam) geschäftsführender Herausgeber der MSG geworden. In Zukunft wird er die Zeitschrift gemeinsam mit Christoph Bernhardt und Sebastian Haumann redaktionell leiten und den Übergang zum Open-Access-Format unterstützen. Außerdem ist Sabine Mecking (Universität Marburg) zum Ende des letzten Jahres Mitglied des erweiterten Kreises der Herausgeber*innen geworden. Beide sind auch Ansprechpartner*innen, wenn Sie Aufsätze oder Berichte in der MSG publizieren wollen. Wir freuen uns auf die Zusammenarbeit.

Für die Herausgeber*innen

Christoph Bernhardt / Moritz Föllmer / Sebastian Haumann

Christoph Bernhardt / Dieter Schott

Die Inflation in Deutschland 1914-1923 in stadsgeschichtlicher Perspektive

This issue aims to discuss the impact and experience of the inflation of 1914-1923 in Germany from an urban history perspective. Motivated by the current problematic of excessive public spending in order to offset the depressive effects of Covid-19 on the economy and the increasing interest in historical research in hyperinflation, the introduction aims to contextualise inflationary effects within long-term processes of urbanisation and of city-state relationships, starting with a short sketch of the municipal finance system before World War One. A core of three contributions discuss the urban experiences of hyperinflation from different vantage points (income, administrative challenges, spending) with a close focus on the role of urban administrations. Another contribution highlights the significance of municipal 'Notgeld' (substitute money) for the cultural identity of German towns in the 1920s. The contemporary perspective is developed in a further contribution explaining the current financial status and problems of German municipalities today. A short report directs readers' attention to an upcoming exhibition highlighting German Inflation with a special focus on the city of Frankfurt am Main. The concluding book review looks for similarities and contrasts in inflation experiences of other European countries during the interwar period, such as Austria, Hungary and Italy.

1. Einleitung

Die Idee zu dem vorliegenden Themenschwerpunkt „Stadt und Inflation“ kam erstmals im Frühjahr 2020 zu Beginn der Corona-Pandemie auf. Seinerzeit sicherte der damalige Bundesfinanzminister Olaf Scholz zu, durch die Finanzierung von Kurzarbeit und Überbrückungshilfen für Betriebe Massenentlassungen und damit auch eine schwere Wirtschaftskrise zu verhindern. Die möglichen Inflationsfolgen dieser Maßnahmen wurden öffentlich zunächst kaum diskutiert. Dennoch war absehbar, dass mittelfristig aus der großen Diskrepanz zwischen den gewaltigen Summen, die breiten Bevölkerungsschichten über längere Zeiträume für „Nichtstun“ gezahlt werden sollten, und der Knappheit an Waren infolge von Produktionsrückgängen und Störungen der globalen Lie-

ferketten ein starker Kaufkraftüberhang entstehen musste. Diese Situation erinnerte, auch wenn zu dieser Zeit (noch) kein Krieg in Europa herrschte, makroökonomisch an den Ersten Weltkrieg. Denn damals richteten die kriegführenden Staaten ihre Wirtschaft sehr weitgehend auf die Waffenproduktion aus und finanzierten dies mit sehr hohen Verschuldungsbeträgen an den internationalen Kapitalmärkten und bei der eigenen Bevölkerung.¹ Mittlerweile – im Frühjahr 2023 – hat die Inflationsproblematik durch die Diskrepanz zwischen Kaufkraft-Überhang und relativer Warenknappheit einerseits und die die Energie- und Rohstoffmärkte zerrüttenden Wirkungen des Ukraine-Kriegs andererseits eine neue Dringlichkeit erhalten, auch wenn die aktuellen Inflationsraten von den zwischen 1918 und 1923 in Deutschland erreichten glücklicherweise noch weit entfernt sind.

Den zweiten Anstoß zu dem vorliegenden Themenschwerpunkt gab das wieder anwachsende Interesse der historischen Forschung an der Hyperinflation in Deutschland vor hundert Jahren. Diese Hyperinflation war ein dramatischer Vorgang, der bis heute nachwirkende Spuren in der Finanzmentalität der deutschen Bevölkerung hinterlassen hat.² Die Genese dieser Krise wurzelte noch in der Kriegsfinanzierung und verstärkte sich in den frühen 1920er Jahren aufgrund einer Schwäche der Staatsgewalt, aber auch aufgrund der Politik der Entente-Staaten in den Reparationskonferenzen bis hin zur Besetzung des Ruhrgebiets Anfang 1923 katastrophal. Im Sommer 1923 führte sie zu einer vollständigen Zerrüttung des Finanzwesens und der öffentlichen Ordnung insgesamt. Deutschland stand im Herbst 1923 am Rand des staatlichen Zerfalls und des allgemeinen gesellschaftlichen Kollaps.³

Für die Städte erschwerte die Inflation die ohnehin schon sehr schwierige Finanzierung der öffentlichen Aufgaben, die sich infolge des Krieges vor allem im sozialpolitischen Bereich massiv ausgeweitet hatten.⁴ Zudem hatte die Erz-

¹ Vgl. Carl-Ludwig Holtfrerich, *Die deutsche Inflation 1914-1923*, Berlin/New York 1980, bes. Kap. 2: Faktoren der Inflation.

² Vgl. Frederick Taylor, *Inflation. Der Untergang des Geldes in der Weimarer Republik und die Geburt eines deutschen Traumas*, München 2013, bes. Nachwort: Warum ein deutsches Trauma?; Gerald D. Feldman, *The Great Disorder. Politics, Economics and Society in the German Inflation, 1914-1924*, New York/Oxford 1993, bes. Epilogue. A Mortgaged Democracy.

³ Vgl. Feldman, *Disorder*, S. 754-802; Heinrich August Winkler, *Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, München 1993, bes. S. 186-243.

⁴ Vgl. zur Lage der Städte im Ersten Weltkrieg Dieter Schott, *Die Heimatfront halten! Die schwierigen Aufgaben der Städte im Krieg*, in: *MSG H. 1/2018*, S. 84-107; in europäischer Perspektive Thomas Mergel, *Stressgesellschaften. Europäische Städte im Ersten Weltkrieg*, in: *Geschichte in Köln* 61, 2014, S. 185-205. Die umfassendste Studie der Wirkungen des Ersten Weltkriegs auf eine Stadt ist nach wie vor Roger Chickering, *Freiburg im Ersten Weltkrieg. Totaler Krieg und städtischer Alltag 1914-1918*, Paderborn u.a. 2008.

bergersche Reichsfinanzreform von 1920 den Kommunen das wichtige Instrument des Zuschlags zur Einkommenssteuer entzogen.⁵ Die Städte waren unter diesen Umständen einerseits gefordert, eine einigermaßen geordnete Finanzverwaltung aufrechtzuerhalten. Andererseits blieb der Finanzbedarf aufgrund der während des Krieges unterbliebenen Investitionen, etwa in die kommunale Wirtschaft, so groß und unabweisbar, dass die Kommunen sich in erheblichem Umfang, teilweise auch im Ausland, verschuldeten.⁶ Nach Reulecke schuf die Inflation einen finanziellen Spielraum, in dem die Verschuldung „geradezu zu jenem ‚beweglichen Faktor‘ [wurde], den bis 1919 die kommunalen Zuschläge zur Staatseinkommenssteuer gebildet hatten“.⁷ Zudem sahen sich die Städte angesichts des völligen Zusammenbruchs des privaten Mietwohnungsbaus mit der neuen Aufgabe konfrontiert, in die öffentliche Wohnungsbauförderung einzusteigen.⁸ In der Hyperinflation ab Sommer 1922 wurde, wie die Beiträge von Teupe, Schott und Knortz in diesem Heft zeigen, die Finanzwirtschaft der Städte vollends unkalkulierbar. Auf der Einnahmenseite waren die Zuweisungen von Seiten des Reiches und der Länder aus der Einkommenssteuer nicht mehr zuverlässig berechenbar und gingen häufig verspätet ein. Zudem waren die kommunalen Steuern und Abgaben, etwa die Grundsteuer, angesichts der galoppierenden Inflation zum Zeitpunkt der Zahlung real häufig völlig entwertet. Viele Städte sahen sich im Zeichen des Mangels an Zahlungsmitteln gezwungen, vorübergehend wieder eine Rolle als Produzent und Garant von Geld zu übernehmen, eine Aufgabe, die sie eigentlich im 19. Jahrhundert an die Nationalstaaten verloren hatten. Städte, aber auch große öffentliche und private Arbeitgeber emittierten Notgeld in großen Mengen, um dem Mangel an Zahlungsmitteln abzuhelpfen.⁹

Das Themenheft möchte nachzeichnen, wie die Städte in Deutschland, insbesondere in ihren Finanzen, aber auch im städtischen Alltag, von der Hyperinflation geprägt waren. Es beschränkt sich nicht auf geschichtswissenschaftli-

⁵ Vgl. dazu ausführlich Sebastian Teupe, Stadt – Land – Reich, in diesem Heft.

⁶ 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; Vgl. auch Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.), Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart u.a. 1973, bes. S. 77.

⁷ Reulecke, S. 109f. Dieses Argument taucht auch bereits bei Hansmeyer, Kommunale Finanzpolitik auf.

⁸ Vgl. Peter-Christian Witt, Inflation, Wohnungszwangswirtschaft und Hauszinssteuer, in: Lutz Niethammer (Hrsg.), Wohnen im Wandel. Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft, Wuppertal 1979, S. 385-407; Karl Christian Führer, Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914-1960, Stuttgart 1995.

⁹ Vgl. zu Notgeld Holtfrerich, S. 301-321; Feldman, Disorder.

che Beiträge, sondern präsentiert auch Aufsätze aus kunstgeschichtlicher und finanzwissenschaftlicher Perspektive. Von der Inflation 1922/23 ausgehend soll gefragt werden, welche Folgen die Inflation für die Finanzwirtschaft und das Finanzgebaren deutscher Städte, aber auch für deren gesellschaftlichen Zusammenhalt und die jeweilige lokale Identität hatte. In finanzpolitischer Hinsicht sollte sich die Kreditaufnahme im Ausland von Seiten vieler deutscher Städte gegen Ende der 1920er Jahre als hoch problematisch erweisen, da sie in der Weltwirtschaftskrise zu einer massiven Finanzkrise der Städte führte und in etlichen Fällen zum Verlust ihrer finanziellen Autonomie. Schließlich soll ein Brückenschlag in die von Corona-Krise und Inflation geprägte Gegenwart den Blick auf einige Grundfragen und aktuelle Probleme im Feld der kommunalen Finanz- und Haushaltspolitik weiten.

2. Städtische Finanzpolitik im Wandel. Entwicklungslinien von der Vorkriegszeit zur Hyperinflation

Um die Problematik städtischer Finanzpolitik in der Inflation besser verstehen zu können, ist kurz die Situation vor 1914 zu rekapitulieren, denn diese bildete in der Wahrnehmung der Kommunalpolitik der frühen 1920er Jahre gewissermaßen die wieder anzustrebende „Normalsituation“. Allerdings präsentierte sich die finanzielle Situation der deutschen Städte auch vor dem Ersten Weltkrieg sehr unterschiedlich. Zum einen hing sie natürlich, wie auch heute, hochgradig von der jeweiligen lokalen und regionalen wirtschaftlichen Lage und der Bevölkerungsstruktur ab. Zum anderen waren für die Aufsicht über die Gemeindefinanzen fast ausschließlich die Bundesstaaten zuständig. Die Rahmenbedingungen kommunaler Finanzpolitik glichen sich zwar während des Kaiserreichs an, waren jedoch keineswegs überall identisch. Die Kommunen sollten, so sah es zumindest in Preußen das Miquel'sche Kommunalabgabengesetz von 1893 vor, ihre Ausgaben primär durch Ihre Einnahmen aus Gemeindevermögen, Beiträgen und Gebühren decken. In zweiter Linie sollte auf indirekte Steuern zurückgegriffen werden, wie etwa Lustbarkeitssteuer oder Verbrauchssteuern, sowie den Oktroi, eine lokale Umsatzsteuer. An dritter Stelle sollten die direkten Steuern zur Finanzierung beitragen, das heißt Steuern auf Einkommen und auf Vermögen (Grundbesitz und Gewerbekapital).¹⁰ Tatsächlich wurde aber das Ziel des Kommunalabgabengesetzes, die Bedeutung der Einkommenssteuer als kommunale Einnahmequelle zurückzudrängen, nicht erreicht. 1911 betrug das Verhältnis kommunaler Einnahmen aus Einkommens-

¹⁰ Wolfgang R. Krabbe, Die deutsche Stadt im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen 1989, S. 157.

steuer zu Realsteuern 60 zu 40.¹¹ Die Kommunen waren berechtigt, auf die staatlichen Steuern auf Einkommen, Grundbesitz und Gewerbekapital kommunale Zuschläge zu erheben, die jedoch je nach sozioökonomischem Profil der Städte und spezifischer Ausgabenstruktur recht unterschiedlich ausfielen. Vereinfacht gesagt hatten Industriestädte mit einem hohen Anteil an Arbeiterschaft und junger Bevölkerung meist überproportional hohe Ausgaben für Schulen und das Armenwesen und mussten daher besonders hohe kommunale Zuschläge auf Einkommenssteuer und Grundsteuer erheben. Im Kontrast dazu gab es „Vorzugsstädte“, die wegen ihrer günstigen Wirtschafts- und Sozialstruktur relativ geringere Schulausgaben und Armenkosten hatten und deswegen mit niedrigeren Zuschlägen zur Einkommenssteuer auskamen und die dennoch aus den Steuerzahlungen ihrer gut situierten Einwohner*innen eine exzellente städtische Daseinsvorsorge finanzieren konnten. Die besser gestellten Städte nutzten dies oft auch in ihrem Stadtmarketing dazu, wohlhabende Ruhestandler gezielt anzusprechen und zur Niederlassung in ihrer Stadt zu motivieren, so zum Beispiel das damals noch unabhängige Charlottenburg, Wiesbaden oder Baden-Baden.¹² Wiesbaden verlangte etwa 1907 einen Zuschlag zur staatlichen Einkommenssteuer von 100 %, Industrie- und Arbeiterstädte wie Oberhausen oder Hagen legten dagegen kurz vor dem Ersten Weltkrieg Zuschläge von 250 % und mehr fest.¹³ Insgesamt betont Krabbe, dass die deutschen Städte bis zum Ersten Weltkrieg „eine recht weitgehende Besteuerungsautonomie“ genossen, was sie deutlich von Städten in anderen Ländern unterschied.¹⁴

Zur Refinanzierung „außerordentlicher Ausgaben“, insbesondere beim Ausbau der stadttechnischen Netze, bedienten sich die deutschen Städte seit den 1870er Jahren immer stärker der Kreditaufnahme. Die Staatsaufsicht überwachte diese Kreditaufnahme und achtete vor allem darauf, dass keine Überschuldung stattfand und die Laufzeit der Kredite die Nutzungsdauer der zu schaffenden Anlagen nicht überstieg. Die Verschuldung der deutschen Städte am Vorabend des Ersten Weltkriegs, die sich über mehrere Jahrzehnte eines intensiven Ausbaus der Leistungsverwaltung aufgebaut hatte, war erheblich, aber, so die Einschätzung Krabbes, nicht existenzbedrohend. „Ohne die hohe Kreditaufnahme hätte es die Blüte des deutschen Städtewesens um die Jahr-

¹¹ Ebd., S. 161.

¹² Ebd., S. 161; vgl. auch Dieter Schott, Kunststadt – Pensionärsstadt – Industriestadt. Die Konstruktion von Stadtprofilen durch süddeutsche Stadtverwaltungen vor 1914, in: Die Alte Stadt 26, 1999, S. 277-299.

¹³ Vgl. Krabbe, S. 161.

¹⁴ Ebd., S. 162.

hundertwende, wie sie in der Leistungsverwaltung zum Ausdruck kam, nicht gegeben“.¹⁵

Die neuere Forschung teilt die zeitgenössische kritische Bewertung der Erbergerischen Finanzreform von 1920 durch die Städte, die sich ihrer früheren Steuer(teil)autonomie beraubt sahen und denen die Einnahmen massiv wegbrachen, während gleichzeitig die Pflichtaufgaben stark erweitert wurden.¹⁶ Hinzu kam die extrem stark wachsende Zahl der Fürsorgeempfänger*innen aufgrund der dramatischen Verarmung breiter Bevölkerungsschichten in allen Städten, die die städtischen Haushalte stark belastete.¹⁷ Von der Inflation profitierten die städtischen Haushalte zwar, weil sie vorübergehend schuldenfrei wurden. Aber gleichzeitig verschärfte die Inflation die sozialen Ungleichheiten, auf die die Kommunen reagieren mussten, da einzelne Gruppen, wie zum Beispiel Grundbesitzer*innen, die ihre Gebäude kostengünstig entschulden konnten, ebenso profitierten.

Die Inflation traf historisch mit weiteren, außergewöhnlich komplexen Herausforderungen gerade für die Gemeinden zusammen. Neben den oben genannten Folgen von Krieg, Demobilisierung, politischen Spannungen und Wirtschaftskrise brachte der Ausbau der öffentlichen Sozialleistungen in der Aufbauphase des Wohlfahrtsstaates eine sehr starke Erweiterung der Aufgaben der Kommunen. Dabei entstand die seither konstitutive Zweiteilung von Pflichtaufgaben einerseits und freiwilligen Aufgaben andererseits. Stadthistoriker wie Krabbe sehen darin den Beginn einer Überlastung der Städte, die zeitgleich mit der Einschränkung ihrer Autonomie zu Beginn der 1920er Jahre eintrat.¹⁸ Dennoch sollte nicht verschwiegen werden, dass die gewachsene finanzielle Verteilungsmacht der Reichsebene auch für einen Finanzausgleich zwischen ökonomisch starken und benachteiligten Regionen genutzt wurde. Dieser interregionale Finanzausgleich bildete einen sozial- und raumpolitischen Grundpfeiler des mit der Weimarer Republik etablierten Sozialbeziehungsweise „Wohlfahrtsstaates“. Bis heute wirkt er als finanzpolitische Grundlage des Leitziels der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im Grundgesetz der Bundesrepublik und damit als wichtige Richtschnur politischen Handelns fort. In der Weimarer Republik wurde dieses Prinzip der regionalen Um-

¹⁵ Ebd., S. 165; vgl. auch zur Blüte des Städtewesens Dieter Schott, Die Großstadt als Lebensraum des modernen Menschen, in: Detlev Mares/Dieter Schott (Hrsg.), Das Jahr 1913. Aufbrüche und Krisenwahrnehmungen am Vorabend des Ersten Weltkriegs, Bielefeld 2014, S. 65-88.

¹⁶ Siehe Beitrag Heike Knortz, Tanz auf dem Vulkan? in diesem Heft.

¹⁷ Vgl. Dieter Schott, Zur Erfahrungsgeschichte der Hyperinflation 1922/23 in süddeutschen Städten, in diesem Heft; zu Stuttgart, Knortz, Tanz.

¹⁸ Krabbe, S. 169-172, bes. S. 180-182.

verteilung zum Beispiel auch auf die Hauszinssteuer als Grundlage der Wohnungsbauförderung angewandt. Dass das zuständige preußische Ministerium für Volkswohlfahrt an Berlin nur weniger als ein Drittel der in der Hauptstadt eingenommenen Erträge aus der Hauszinssteuer für die dortige Wohnungsbauförderung zurückreichte, sorgte naheliegenderweise für heftige Kritik.¹⁹

3. Zur Forschungslage zum Thema Inflation und Stadt

In der Forschung begann eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema „Deutsche Inflation“ in den 1970er und frühen 1980er Jahren, wohl nicht zufällig zeitgleich mit dem erheblichen Inflationsdruck in diesen Jahren. Entsprechende Studien wurden insbesondere von Forschern mit einer klassischen sozial- und wirtschaftsgeschichtlichen Orientierung durchgeführt, so zum Beispiel von Carl-Ludwig Holtfrerich in seiner weiterhin wichtigen Untersuchung „Die Deutsche Inflation 1914-1923“²⁰, in den anspruchsvollen Sammelbänden, die aus den Tagungen des Forschungsprojekts „Inflation und Wiederaufbau in Deutschland und Europa 1914-1924“ hervorgingen²¹ und insbesondere in der monumentalen Studie von Gerald D. Feldman „The Great Disorder. Politics, Economics, and Society in the German Inflation, 1914-1924“.²² Im Rahmen dieser Forschungen wurde – entgegen klassischer politikgeschichtlicher Zäsuren – zum einen die Periode von Weltkrieg und Inflation als Einheit betrachtet. Zum anderen wurde herausgearbeitet, dass zur Förderung gesellschaftlicher Stabilität nach Kriegsverlust und Revolution die gemäßigte Inflation der Periode 1919-1921 durchaus eine wirtschafts- und sozialpolitisch wichtige Funktion erfüllte, dessen gesellschaftliche Basis die Forschung als „Inflationskonsens“ zwischen – vor allem exportorientierter – Industrie und Gewerkschaften beschrieb. Diese Inflationsperiode ermöglichte es im internationalen Vergleich gesehen, den Schock der Demobilmachung abzufedern und den Übergang zur Friedensproduktion zu erleichtern. Auf diese Weise erhielt die deutsche Industrie dank der durch Maßnahmen der Zwangswirtschaft künstlich niedriger gehaltenen Inlandspreise die Chance, einen Teil ihrer im Krieg verlorenen Ex-

¹⁹ Vgl. zur Kontroverse zwischen dem Minister für Volkswohlfahrt Hirtsiefer und dem Berliner Oberbürgermeister Böß Christoph Bernhardt, Aufstieg und Krise der öffentlichen Wohnungsbauförderung in Berlin 1900-1945, in: Arbeitsgemeinschaft der Berliner Wohnungsbauvereine (Hrsg.), *Wohnen in Berlin. 100 Jahre Wohnungsbau in Berlin*, Berlin 1999, S. 45-87, hier S. 62f.

²⁰ Holtfrerich.

²¹ Unter anderem Gerald D. Feldman (Hrsg.), *Die Nachwirkungen der Inflation auf die deutsche Geschichte 1924-1933*, München 1985; ders. (Hrsg.), *Die Anpassung an die Inflation*, Berlin/New York 1986.

²² Feldman, *Disorder*.

portmärkte zurückzuerobern. Zugleich wurde eine scharfe Rezession wie zum Beispiel in Großbritannien und den USA 1920/21 in Folge der Stabilisierungspolitik vermieden.

Aus transnationaler Perspektive bilden die extremen Inflationsraten der Jahre 1922/23 einen Sonderfall, der außer in Deutschland in Österreich, Polen und Ungarn und mit Abstrichen in Italien auftrat, nicht hingegen in den großen westlichen Industrienationen Frankreich, Großbritannien und den USA, in denen die Inflation seit 1920 wieder zurückging.²³ Zudem förderten mehrere Richtungswechsel in der deutschen Finanzpolitik der frühen 1920er Jahre einen Spekulationsboom in Mark von Seiten ausländischer Anleger, die ihre Investitionen dann in der Hyperinflation in großem Umfang zurückzogen.²⁴ Als reichspolitisches Problem hat die Forschung schon früh die „radikale Verschlechterung“ des Verhältnisses von Reich und Ländern zu den Kommunen spätestens seit dem „Stabilisierungsjahr“ 1924 wegen deren Kreditpolitik und insbesondere Auslandsverschuldung hervorgehoben.²⁵

Außer von diesen spezifischen Konstellationen war und ist die Inflationsforschung zum Deutschen Reich stark von der großen Frage nach den Ursachen des Nationalsozialismus geprägt. Sie suchte etwa in der Verarmung der staatstragenden Mittelschichten und deren Abwendung von der Weimarer Republik eine längerfristige Strukturbedingung für den späteren rasanten Aufstieg des Nationalsozialismus in der Weltwirtschaftskrise. Die Wirkungen der Inflation auf die Städte waren hingegen nur am Rande ein Thema, etwa in dem immer noch grundlegenden Beitrag von Reulecke, der – ausgehend von der Inflationserfahrung in Barmen – allgemeine Überlegungen zu den „Auswirkungen der Inflation auf die städtischen Finanzen“ entwickelte.²⁶ Aus einer stärker regional- und stadtgeschichtlichen Forschungsrichtung, teilweise erweitert um kulturgeschichtliche Fragestellungen, entstanden seit Mitte der 1980er Jahre ein-

²³ Andrea Bonoldi, *Wartime and Peacetime Inflation in Austria-Hungary and Italy (1914-1925). An Introduction*, in: Ders./Andrea Leohnardi/Cinzia Lorandini, *Wartime and Peacetime Inflation in Austria-Hungary and Italy (1914-1925)*, Stuttgart 2019, S. 7-16, hier S. 8; vgl. auch Sebastian Teupe, *Zeit des Geldes. Die deutsche Inflation zwischen 1914 und 1923*, Frankfurt am Main 2022, bes. S. 82-90. Frankreich kehrte – im Unterschied zu den USA und Großbritannien – zunächst nicht zur Vorkriegsparität zurück, sondern nutzte eine „sanfte Inflation“, um die harte Stabilisierungskrise wie in den USA und GB 1920/21 zu vermeiden, vgl. Teupe, *Zeit*, S. 86.

²⁴ Alexander Nützenadel, *Zwischen Staat und Markt, 1914-1989*, in: Werner Plumpe/Alexander Nützenadel/Catherine R. Schenk, *Deutsche Bank. Die globale Hausbank 1870-2020*, Berlin 2020, S. 234-527, hier S. 268f.

²⁵ Karl-Heinrich Hansmeyer, *Einleitung. Zur Bedeutung finanzpolitischer Leitbilder*, in: ders. (Hrsg.), *Kommunale Finanzpolitik*, S. 11-18, hier S. 12f.

²⁶ Reulecke, *Auswirkungen*.

zelle weitere Arbeiten, die im Kontext regionaler Gesellschaftsanalysen auch die Inflation in den Blick nahmen.²⁷

Mit der großen politischen Wende Anfang der 1990er Jahre, die den Fokus auf die jüngere Zeitgeschichte, insbesondere die Geschichte der DDR richtete, und dem Verschwinden der Inflationsgefahr aus der zeitgenössischen Wirtschafts- und Finanzpolitik brach die hier skizzierte Forschungstradition erst einmal ab, sodass seit den späten 1990er Jahren kaum einschlägige Studien erschienen. Erst mit den Konflikten über die Bewältigung der Finanzkrise von 2008, bei der es in Europa zu einer scharfen Frontstellung zwischen der pointiert stabilitätsorientierten deutschen Regierung und den eine expansivere Geldpolitik vertretenden Staaten im Süden Europas kam, wurde die Frage nach einer besonderen historischen Prägung der deutschen Gesellschaft durch das Inflationstrauma von 1923 wieder aktuell, wie etwa die Studie von Frederick Taylor von 2013 zeigt. Taylor stellt im Titel seines Buches – „Inflation. Der Untergang des Geldes in der Weimarer Republik und die Geburt eines deutschen Traumas“ – diesen Zusammenhang explizit heraus. Ausgelöst durch den Jahrestag der Hyperinflation 2023 und die aktuellen inflationären Tendenzen, beginnen seit Kurzem eine Reihe von Arbeiten wieder damit die Inflation historisch aufzuarbeiten.²⁸ Noch ist aber nicht abzusehen, inwiefern hier neue Quellenbestände ausgewertet und neue Ansätze oder Bewertungen entwickelt werden.²⁹

²⁷ Vgl. u.a. Merith Niehuss, *Arbeiterschaft in Krieg und Inflation. Soziale Schichtung und Lage der Arbeiter in Augsburg und Linz 1910 bis 1925*, Berlin 1985; Harald Pohl, *Kommunale Wirtschafts- und Finanzpolitik in Bayern zur Zeit der Weimarer Republik: dargestellt am Beispiel der Wirtschaftsregion Ingolstadt, Regensburg 1985*; Dieter Schott, *Die Konstanzer Gesellschaft 1918-1924*, Konstanz 1989; Niall Ferguson, *Paper and Iron. Hamburg Business and German Politics in the Era of Inflation, 1897-1927*, Cambridge 1995; Martin Geyer, *Verkehrte Welt. Revolution, Inflation und Moderne. München 1918-1924*, Göttingen 1998.

²⁸ Vgl. etwa Stefanie Middendorf, *Notstand und Sachverstand. Zur Konfliktgeschichte der Weimarer Zwangsanleihe*, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 62:2, 2021, S. 405-442.

²⁹ Vgl. Sebastian Teupe, *Zeit; eine Neuauflage von Werner Abelshausers allgemeinem Überblick „Inflation“* beim Beck-Verlag München ist für September 2024 angekündigt. Das neuere Textbuch bei utb von Heike Knortz, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte der Weimarer Zeit*, Göttingen 2021, geht recht ausführlich auf die Inflation ein.

4. Überblick über die Beiträge

Die ersten drei Beiträge von Teupe, Schott und Knortz behandeln die Situation von deutschen Städten in der Inflationsperiode mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Während Teupe sich vor allem auf die Beziehungen zwischen Städten, Ländern und der Reichsebene mit Fokus auf die Einnahmenseite der Städte konzentriert, beleuchtet Schott stärker die erfahrungsgeschichtliche Ebene im Umgang von Stadtverwaltungen mit den konkreten Herausforderungen der Inflation. Knortz nimmt die Ausgabenseite in den Blick und betont die sozialpolitischen Problemstellungen der Inflationsperiode.

Sebastian Teupe gibt zunächst einen Überblick zur Problematik des Weltkriegs in finanzpolitischer Hinsicht und bereitet damit den Boden für das Verständnis der Erzbergerschen Finanzreform von 1920, welche die Rahmenbedingungen für die Kommunalfinanzen massiv veränderte. Für die Kommunen entscheidend wurde insbesondere der Wegfall der Zuschlagsmöglichkeit auf die Einkommenssteuer, wodurch sie, was den Ertrag aus der Einkommenssteuer anging, abhängig von Zuweisungen seitens des Reiches an die Länder und deren Weiterleitung an die Städte wurden. Weil dieser Transferprozess zudem Zeit brauchte, waren die Steuererträge, insbesondere in der Hyperinflation 1923, einem erheblichen realen Entwertungsprozess unterworfen. Teupe zeigt auch sehr eindringlich, wie die grundsätzliche Problematik bei den Einnahmen aus der Einkommenssteuer die Städte und Gemeinden dazu zwang, eine Reihe von Bagatellsteuern neu einzuführen und rasch zu steigern. Im Ergebnis versuchten die Gemeinden, ihre Haushalte über die verstärkte Aufnahme von Schulden auszugleichen, was bis Herbst 1922 auch einigermaßen gelang, dann aber angesichts der Weigerung der Darlehenskassen, den Kommunen weitere Kredite zu gewähren, scheiterte. Teupe kommt zu dem Schluss, dass einige Städte eindeutig als Inflationsgewinner zu bezeichnen seien, sich insgesamt jedoch die Frontstellung zwischen Kommunen und Staat aufgrund der Inflation verschärft habe. Mittelfristig führte dieser Konflikt zu der bekannten „Krise der Selbstverwaltung“ in der Weltwirtschaftskrise und zu einer zunehmenden Staatsaufsicht über zahlungsunfähige Kommunen.³⁰

³⁰ Vgl. auch mit Rückblick auf die zeitgenössische Diskussion zu „Krise der Selbstverwaltung“ Wilfried Rudloff, Die kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit, in: Thomas Mann/Günter Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, Berlin/Heidelberg 2007, S. 93-118; mit ausführlicher Darstellung der Krisen Debatte in den 1920er Jahren vgl. Wolfgang Hofmann, Konrad Adenauer und die Krise der kommunalen Selbstverwaltung in der Weimarer Republik, in: Ders., Bürgerschaftliche Repräsentanz und kommunale Daseinsvorsorge. Studien zur neueren Stadtgeschichte, Stuttgart 2012, S. 327-360 (erstmalig 1976).

Dieter Schott diskutiert am Beispiel süddeutscher Städte ebenfalls die Vielfalt und Widersprüchlichkeit der Inflationsfolgen für verschiedene Gruppen und Felder städtischer Politik. Gerade in Grenzregionen und für Besitzer ausländischer Währungen traten die dramatischen Folgen des Wertverfalls der deutschen Währung eklatant hervor, wie etwa der amerikanische Schriftsteller Ernest Hemingway beim Vergleich der Preise in Südwestdeutschland und Frankreich beobachtete. Sowohl die Einkäufe im „kleinen Grenzverkehr“ von Privatpersonen als auch die wirtschaftlichen Verflechtungen unterlagen erheblichen Turbulenzen, in deren Folge die Preise in der Grenzstadt Konstanz deutlich höher lagen als in anderen deutschen Regionen. Für Stuttgart betont Schott unter anderem eine Verlagerung der Entscheidungsbefugnis über Gebühren und Tarife vom Gemeinderat in die Stadtverwaltung, also faktisch eine „Entdemokratisierung“, sowie eine starke Arbeitsüberlastung der städtischen Beamten infolge zusätzlicher Inflationsarbeiten. Andererseits zeigt Schott auch, dass säkulare Prozesse wie die sich rasch ausbreitende Elektrifizierung ungebremsst und wegen vorübergehend in der Inflation real gesunkener Strompreise sogar teilweise beschleunigt weiterliefen. Daher blieb im Bereich der Energieinfrastruktur der sonst beobachtete Investitionsstau aus; es gingen im Gegenteil eine Reihe bedeutender Kraftwerke und Energieanlagen während der Hyperinflation in Betrieb.

Heike Knortz überprüft in ihrem Beitrag zunächst kritisch die Frage der Vor- und Nachteile der Inflation für die Städte. Nach Meinung vieler Zeitgenoss*innen überwogen die Vorteile. Tatsächlich konnten sich die Städte in der Zeit der Hyperinflation relativ einfach entschulden, sodass etwa Frankfurt am Main, Dortmund und München nach 1923 vorübergehend schuldenfrei waren. Dies allerdings nur für kurze Zeit, da bald darauf, nach der Stabilisierung der Währung, die erneute Schuldenaufnahme der Kommunen über Auslandsanleihen begann, die sich in der Weltwirtschaftskrise als fatal erweisen sollte. Knortz hebt jedoch auch die gravierenden Folgen der Vernichtung des Vermögens privater Stiftungen in der Inflation hervor, die für die kommunale Armen- und Kunstpolitik von existentieller Bedeutung gewesen waren. Dies sei umso schlimmer gewesen, als die Zahl der Unterstützungsbedürftigen in die Höhe schnellte, auf bis zu 40 % der Bevölkerung Frankfurts im Jahr 1924. Des Weiteren unterstreicht sie die Nebenfolgen der relativ niedrigen Mieten auf den Wohnungsneubau, der kaum mehr rentabel war und die grassierende Wohnungsnot nicht dämpfen konnte.

In ihrem kulturgeschichtlich angelegten Beitrag beschäftigt sich Erin S. Maynes mit dem besonderen Fall der Kommunalwährungen, die während der Inflation als Not- oder Ersatzgeld lokal im Umlauf waren. Sie hatten eine Reihe von Funktionen und Wirkungen, die in der Summe lokale Arbeit und Konsum

besonders sichtbar machten und städtisch-regionale Identitäten förderten. Die lokale Welt, so Maynes, wurde dabei auch als stabiles Gegenstück zur chaotischen Entwicklung des Reichs inszeniert und brachte so schillernde Figuren hervor wie den „Inflationsheiligen“ Friedrich Muck-Lamberty. „Notgeld“ kam zunächst schon in der Kriegszeit als Ersatz für metallisches Kleingeld in Umlauf und wurde teilweise zum Sammlergut. Das ging so weit, dass einzelne „Serienscheine“ ausschließlich für Sammler hergestellt und künstlerisch besonders ansprechend gestaltet wurden, sodass Städte wie Naumburg damit erhebliche Einnahmen erzielten. Maynes kann am Beispiel der thüringischen Stadt Kahla detailliert nachzeichnen, wie solche Scheine konzipiert wurden, zum Beispiel zur Verbreitung von stadteschichtlichen Narrativen, und wie sie zirkulierten. Selbst den Skandal um den „Inflationsheiligen“ Muck-Lamberty in ihren Mauern verarbeitete die Stadt noch zu einer sehr ertragreichen Notenserie, der sogenannten „Muckserie“. Die dem Wanderprediger zuteilwerdende Aufmerksamkeit wirft ein Schlaglicht auf die Orientierungslosigkeit und die Abkehr vom Denken der Moderne, die breite Bevölkerungsschichten in der Inflationsperiode erfasste.

Christian Raffer erinnert in seinem gegenwartsbezogenen Beitrag zur Finanzsituation der deutschen Gemeinden im Jahr 2022 noch einmal an die grundlegende Unterscheidung von freiwilligen und Pflichtaufgaben, die seit den 1920er Jahren stark an Bedeutung gewann. Dabei weist er insbesondere auf die Bedeutung der städtischen Infrastrukturen als materielles Rückgrat vieler Leistungen hin. Raffer hebt die fatale Logik hervor, dass bei eingeschränkter oder zurückgehender kommunaler Finanzkraft gerade diese Infrastrukturen in Gefahr geraten, vernachlässigt zu werden und zudem die freiwilligen Aufgaben, wie zum Beispiel Kulturangebote, besonders bedroht sind. Die jüngere Vergangenheit seit dem Jahr 2000 sei von drei kommunalfiskalischen Zyklen geprägt gewesen, nämlich von einer Phase der wachsenden Verschuldung bis etwa 2010, einer darauffolgenden Erholung der städtischen Haushalte mit Ausweisung von Überschüssen und einer 2020 einsetzenden rezessiven Phase seit Beginn der Corona-Krise. Aufschlussreich für die Schwerpunkte kommunaler Politik sei auch stets die Verteilung der kommunalen Ausgaben auf Tätigkeitsfelder, bei denen 2020 der Bereich Soziales und Jugend vor dem der Ver- und Entsorgung lag. Auch die Ausgaben für Personal stiegen kontinuierlich. Nahe- liegenderweise spitzt sich das Problem der kommunalen Verschuldung in periodischen Abständen besonders zu. Umgekehrt kam es um 2015/16 zu einer gewissen Entschuldung, der jedoch ein langfristiger Investitionsstau bei der Unterhaltung der Infrastrukturen gegenübersteht. Ein wiederum ambivalenter Effekt geht aus der Inflation seit 2022 hervor, die einerseits zu wachsenden Kos-

ten bei kommunalen Dienstleistungen, andererseits aber auch zu nominell steigenden Steuereinnahmen führt.

Die Inflation 1923 wird auch Thema einer großen Ausstellung im Historischen Museum Frankfurt sein, auf die der verantwortliche Kurator Frank Berger in diesem Heft in der Berichts-Rubrik eine Vorschau gibt. Unter dem Titel „Inflation 1923. Krieg – Geld – Trauma“ vermittelt das Historische Museum Frankfurt ab Mai 2023 einen Überblick über das Inflationsgeschehen – auf allgemeiner Ebene sowie mit einem spezifischen Fokus auf der Frankfurter Erfahrung. Es wird dabei nicht nur um die finanztechnischen Aspekte der Inflation, sondern auch um alltägliche Wahrnehmungen und Interpretationen des Prozesses gehen, um die Frage nach Gewinnern und Verlierern in einer stark vom Mäzenatentum, wohlätigen und kulturellen Stiftungen geprägten Stadt. So war etwa das Stiftungsvermögen der als bürgerliche Stiftungsuniversität gegründeten Universität Frankfurt 1924 auf nur noch 49.000 RM gesunken, was die Verstaatlichung der Universität nach sich zog.

Mit der Leitzension eines Sammelbands von Andrea Bonoldi, Andrea Leonardini und Cinzi Lorandini zur Kriegs- und Friedensinflation in Österreich-Ungarn und Italien wird schließlich der Blick auf drei Staaten geworfen, die teilweise zu den Verlierern, teilweise zu den Siegern des Weltkriegs zählten und dennoch massive, die politische und gesellschaftliche Stabilität erschütternde Inflationserfahrungen durchlebten.

5. Ausblick

Das zentrale Anliegen des hier präsentierten Themenschwerpunktes ist es, Forschungsdesiderate zum Verlauf und den Folgen der Inflation von 1914 bis 1923 für die deutschen Städte aufzuzeigen und empirische Bausteine zu deren Behebung zu liefern. Zugleich bieten die Inflationsgefahren für die städtischen Haushalte in den 2020er Jahren einen aktuellen Anlass, sich des Wissensstands zum Inflationsgeschehen vor hundert Jahren zu vergewissern, ohne gleich verkürzt nach „Lehren für heute“ zu fragen. Trotz der ungleich größeren Herausforderung der Hyperinflation für die Städte sind einige Analogien erkennbar, zum Beispiel die Finanzanforderungen an die städtischen Haushalte aus Sozialleistungen wie dem öffentlichen Wohnungsbau und die Flüchtlingsunterbringung in Zeiten wachsender Inflation. Zu den weiterhin bestehenden Desideraten zählt eine empirische, geschichtswissenschaftliche Überprüfung der These der langfristigen Auswirkungen des „Inflationstraumas“ der deutschen Gesellschaft bis heute, die aktuell unter Ökonomen wieder lebhaft diskutiert wird. Gerade stadtgeschichtliche Befunde könnten diese These validieren oder widerlegen. Umgekehrt könnte eine vergleichende Analyse von städtischen Infla-

tionskrisen aus globalgeschichtlicher Sicht, zum Beispiel mit Blick auf die Hyperinflationen um 1990 in einigen lateinamerikanischen Ländern, den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie in jüngerer Zeit in Venezuela oder der Türkei, die deutsche Inflation der 1920er Jahre in erweiterter stadtgeschichtlicher Perspektive kritisch verorten.

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: *Stadtforschung 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 Hidién, 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 Hidién, 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 betrugten, „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 Fünffzigfachen 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.

Zur Erfahrungsgeschichte der Hyperinflation 1922/23 in süddeutschen Städten

This paper analyses the experience of hyperinflation on three different levels: first on the level of the individual consumer, particularly of foreigners, for whom shopping in Germany came close to paradise since their purchasing power was greatly enhanced. Second, the article focuses on relations between consumers and retailers, particularly in frontier regions, where the purchasing power of foreign consumers just beyond the border drove inflation rates up and engendered massive local conflicts in which the city administrations tried to mediate. Third administrative processes and procedures provoked by hyperinflation are discussed. It will be asked how far hyperinflation led to administrative and structural changes of longer duration. Particular attention is directed towards investments in energy utilities. The regional focus will be on cities in South Germany, particularly border cities.

1. Einleitung

Inflation ist – wie wir gegenwärtig wieder eindrücklich erleben – ein Vorgang, dem sich praktisch niemand entziehen kann, der am gesellschaftlichen Leben teilnimmt, Geld für Arbeit, Vermögen oder Versorgungsansprüche erhält und dieses wiederum für seine alltäglichen Lebensbedürfnisse ausgibt. Jedes Mitglied der Gesellschaft macht also Erfahrungen mit Inflation. In diesem Beitrag werde ich die Erfahrungsgeschichte der Hyperinflation 1922/23 auf drei Ebenen näher beleuchten: zunächst auf der individuellen Ebene einzelner Konsumenten, insbesondere von Ausländer*innen, denen die Inflation geradezu schlaraffenlandähnliche Kaufkraft bescheren konnte. Auf der zweiten Ebene geht es um gesellschaftliche Konflikte zwischen Händlern und Konsumenten, wie sie sich in Grenzstädten darstellten, und die Rolle, welche die Stadtverwaltung darin spielte. Schließlich soll auf einer dritten, im engeren Sinne stadtgeschichtlichen Ebene, untersucht werden, wie die Herausforderungen der Inflation im Verwaltungsalltag von Städten unterschiedlicher Größenordnung bewältigt wurden. Besonderes Augenmerk gilt dabei den temporären Veränderungen einerseits und den dauerhaften Veränderungen andererseits. Als Beispiele für die Konsumerfahrung dienen mir die Grenzstädte Konstanz und Kehl, wo sich die schweizerische und französische Nachbarschaft wegen der starken Kaufkraft der ausländischen Besucher in Geschäften und Gasthöfen der

Grenzstädte inflationstreibend bemerkbar machte. Zur Verarbeitung der Inflationserfahrung im Rahmen der Stadtverwaltungen wird die württembergische Landeshauptstadt Stuttgart in den Blick genommen, für die eine kurz nach der Inflation erschienene Selbstdarstellung einen zeitnahen Blick ermöglicht. Betrachtet werden außerdem süddeutsche Städte unterschiedlicher Größe: die Stadt Konstanz wegen der guten Forschungslage und die kleinere Stadt Singen am Hohentwiel, weil sie in dieser Zeit ein bemerkenswert kostenintensives Brückenprojekt realisierte. Gefragt werden soll hier auch, ob die Inflationserfahrung dauerhafte Veränderungen im Verwaltungshandeln auslöste. Ein besonderes Augenmerk gilt der Energie-Infrastruktur, die deutliche Unterschiede zum sonstigen kommunalen Investitionsgeschehen während der Hyperinflation erkennen lässt.

2. „The way to make money“. Schlemmen in Inflationsdeutschland

Für Ausländer*innen wurde es immer wieder – je nach Devisenkurs – äußerst attraktiv, in Deutschland als einem „Billigland“ einzukaufen oder Urlaub zu verbringen.¹ Diese Problematik manifestierte sich besonders in Grenzregionen, wo die ausländische Kaufkraft massive Auswirkungen auf Warenangebot und lokale Preisentwicklung hatte, aber zugleich konjunkturstabilisierend wirken konnte. Für die nordamerikanisch-kanadische Öffentlichkeit wurde der Schriftsteller Ernest Hemingway, der damals mit seiner Frau in Paris lebte und sich als Zeitungskorrespondent über Wasser hielt, zum Augenzeugen für die Wirkungen der Inflation im Grenzland. In der kanadischen Zeitung *Toronto Daily Star* berichtet Hemingway im September 1922 von einem Tagesausflug ins Inflationsdeutschland. Von Straßburg aus fährt der Schriftsteller mit seiner Frau die kurze Strecke in die badische Grenzstadt Kehl auf der anderen Seite des Rheins. In einer Wechselstube erhält Hemingway für 10 französische Francs 670 Mark, was zu dieser Zeit 90 kanadischen Cents entspricht. „That ninety cents lasted Mrs. Hemingway and me for a day of heavy spending and at the end of the day we had one hundred and twenty marks left“.² Das Ehepaar Hemi-

¹ Vgl. etwa Frederick W. Taylor, *Inflation. Der Untergang des Geldes in der Weimarer Republik und die Geburt eines deutschen Traumas*, München 2013, S. 254-260; in Reaktion auf die Ruhrbesetzung kam es zu zahlreichen Aktionen gegen Ausländer, v.a. Franzosen und Belgier, vgl. Martin Geyer, *Verkehrte Welt. Revolution, Inflation und Moderne*, München 1914-1924, Göttingen 1998, bes. S. 329.

² Ernest Hemingway, *Crossing to Germany is Way to Make Money*, in: *Toronto Daily Star*, September 19, 1922, S. 4. Ich danke Heike Knortz für den Hinweis auf diese Quelle. Hemingway lebte von 1921-1927 in Paris als Europa-Korrespondent des „Toronto Daily Star“ und anderer nordamerikanischer Blätter. Ein männlicher Industriearbeiter verdiente in Kanada 1922 im Durchschnitt 34,8 kan. Dollar/Woche, also etwa 5,8 Dollar/Tag. Der von

ngway betreibt Marktforschung und unternimmt Preisvergleiche in den Geschäften von Kehl, kauft fünf Äpfel für 12 Mark, weniger als 2 kanadische Cents. Unterdessen fragt ein alter Herr nach dem Preis der Äpfel, schüttelt dann aber den Kopf, denn sie wären zu teuer für ihn. In Kehls bestem Hotel lassen die Hemingways sich bei einem 5-Gänge-Menü für 120 Mark, 15 kanadische Cents, verwöhnen; das gleiche Essen würde in Straßburg mehr als einen Dollar, rund das Siebenfache des Kehler Preises, kosten.

Allerdings verbot der französische Zoll die Einfuhr von Waren aus Deutschland über sehr begrenzte Freimengen hinaus. Das Konsumieren beim Nachbarn mit der weichen Währung war aber nicht verboten und so strömten täglich zahlreiche hungrige Franzosen über die Grenze nach Kehl: „The Germans make very good pastries, wonderful pastries, in fact, that, at the present tumbling mark rate the French of Strasbourg can buy for a less amount a piece than the smallest French coin, the one sou piece. This miracle of exchange makes a swinish spectacle where the youth of the town of Strasbourg crowd into the German pastry shop to eat themselves sick and gorged on fluffy, cream-filled slices of German cake at five marks the slice. The contents of a pastry shop are swept clear in half an hour”.³ Als die Hemingways Kehl am späten Nachmittag wieder über die Rheinbrücke verlassen, beobachten sie, wie Ströme der vom Kuchenvertilgen heimkehrenden Straßburger auf der Brücke ihren Landsleuten begegnen, die auf der Suche nach einem billigen Abendessen ebenfalls Kehl besuchen.

3. Inflation in Grenzstädten. „Ausverkauf“ und der Versuch einer lokalen Zollpolitik

Die Inflation war – insbesondere in der Phase der Beschleunigung seit Herbst 1921 und der Hyperinflation seit Sommer 1922 – ein erratischer Prozess, in dem sich Preise für Waren und Dienstleistungen je nach Ausmaß und Effizienz staatlicher Kontrolle höchst unterschiedlich entwickelten. Es gab große Unterschiede im Hinblick auf die inländische und die ausländische Preisentwicklung. Denn der Wertverfall der Mark an den internationalen Devisenbörsen vollzog sich – unterbrochen durch längere Perioden substanzieller Erholung – häufig wesentlich rascher und radikaler als die inländische Preissteigerung.⁴

Hemingway gewechselte Betrag für seinen Tageskonsum entsprach also 1/6 eines Tagelohns. Vgl. Salaries and wages paid in manufacturing industries, by province and industrial group, 1941, with total for significant years, 1917 to 1943, Statistics Canada, https://www65.statcan.gc.ca/acyb02/1947/acyb02_19470552021-eng.htm [24.01.2023].

³ Hemingway.

⁴ Vgl. Sebastian Teupe, *Zeit des Geldes. Die deutsche Inflation zwischen 1914 und 1923*, Frankfurt am Main 2022, S. 71-77.

In der südbadischen Grenzstadt Konstanz machte sich die Nachbarschaft zur Schweiz mit der harten Frankenwährung insbesondere im Einzelhandel bemerkbar. Zwischen Konstanz mit seinen etwa 30.000 Einwohnern Anfang der 1920er Jahre und der unmittelbar angrenzenden Schweizer Gemeinde Kreuzlingen hatten sich die vor 1914 sehr engen wirtschaftlichen Beziehungen, die im Weltkrieg scharf reduziert worden waren, nach 1918 wieder etwas normalisiert: Konstanz war traditionell die Einkaufsstadt des Schweizer Nachbarkantons Thurgau, dieser wiederum ein agrarisches Hinterland für Konstanz. Die Stadt bezog große Teile ihrer Milch aus dem Thurgau, ebenso Strom, umgekehrt wurde Gas vom Konstanzer städtischen Gaswerk nach Kreuzlingen geliefert. Eine wachsende Zahl von Dauerpassierscheinen war nach Kriegsende ausgegeben worden und gewisse Warengruppen wurden von deutscher Seite nach und nach zur Ausfuhr freigegeben. Der kleine Grenzverkehr, der für die Geschäfte in Konstanz essenziell war, erholte sich etwas. Allerdings gestaltete er sich nach 1918 recht einseitig, denn angesichts des sehr hohen Frankenkurses war der vor 1914 weit verbreitete Kauf von Grundnahrungsmitteln in der Schweiz kaum noch möglich.

Enge Beziehungen gab es insbesondere in der Textilindustrie, wo deutsche und Schweizer Unternehmen teilweise auf beiden Seiten der Grenze Zweigwerke etabliert hatten, um sich die Zollpolitik des Kaiserreichs, die Fertigprodukte hoch, Halbfertigwaren aber nur mäßig mit Einfuhrzoll belegte, zunutze zu machen. Anfang der 1920er Jahre arbeiteten rund 1000 Arbeitnehmer aus Konstanz, meist jüngere Frauen, in Kreuzlinger Textilbetrieben. Ihre in Franken ausgezahlten Löhne waren außerordentlich wichtig, um ihre Familien durch die schwierige Zeit zu bringen.

Der radikale Wertverfall der Mark an den Devisenbörsen machte es – wie schon die Beschreibung Hemingways zeigt – für Ausländer mit stabiler Währung äußerst attraktiv, in Deutschland einzukaufen.⁵ Dieser Umstand bescherte Konstanz und vielen Gemeinden entlang der Grenze zur Schweiz immer wieder Anstürme Schweizer Kund*innen, vor allem in Phasen beschleunigten Kursverfalls.⁶ Dieser „Ausverkauf“, wie dieses Phänomen in der lokalen Presse teilweise bezeichnet wurde, brachte den Konstanzer Geschäftsleuten deutlich gesteigerte Umsätze. Die Gewinne zerronnen ihnen aber – sofern sie keine Gelegenheit zur wertbeständigen Anlage hatten – zwischen den Fingern. Denn da die Waren schneller abverkauft wurden als anderswo, musste früher Ersatzware bestellt werden und bei dieser Ersatzware machten sich die inflationären Preissteigerungen dann umso schneller bemerkbar. Die *Konstanzer Zeitung* berichtete im Oktober 1921: „Sowohl dem Vertilgen der Lebensmittel im Bezirk Lörrach, wie

⁵ Vgl. Taylor, S. 254-260.

⁶ Vgl. Dieter Schott, *Die Konstanzer Gesellschaft 1918-1924*, Konstanz 1989, S. 421-430.

dem Ausverkauf im Bezirk Konstanz und Singen wurde mit Erfolg gehuldigt; die Einwohner wissen darüber ein Lied zu singen. Tatsache ist, daß dadurch die Preise im Grenzgebiet ganz wesentlich in die Höhe gingen: in der Stadt Konstanz ist das Leben und sind fast alle Gebrauchsgegenstände bis zu einem Viertel und einem Drittel teurer als im übrigen Deutschland“.⁷

Diese deutlich höhere Preissteigerungsrate in Konstanz löste massive Proteste der Gewerkschaften und Verbraucher aus. Der rapide Kursverlust der Mark gegen den Franken von Oktober auf November 1921 bewirkte, dass viele deutsche Waren für die Schweizer geradezu lächerlich billig wurden. So konnten Schweizer Käufer im November in Konstanz einen wollenen Kostümrock (Markpreis 200-300) für 5,03-7,05 Franken kaufen, das entsprach dem Gegenwert von 10 l Vollmilch!⁸ Im Herbst 1921 steigerte sich der Protest der Konstanzer Verbraucher so sehr, dass sich die städtischen und staatlichen Autoritäten vor Ort zum Einschreiten gezwungen sahen. Auf einer gemeinsamen Sitzung von Stadtrat und Bezirksamt wurde Anfang Oktober beschlossen, die Sammelbewilligungen, welche die Ausfuhrsperrern im kleinen Grenzverkehr aufhoben, zu widerrufen. Diese am 8.10.1921 in der Presse verkündete Maßnahme hatte zunächst chaotische Zustände an der Grenze zur Folge, denn die Zollbeamten wussten nicht, auf welche Waren sich dies im Einzelnen bezog. Andererseits artikuliert der Verein selbständiger Kaufleute massiven Protest gegen die Maßnahme. Ein Sprecher des Vereins, der bei der badischen Regierung dagegen interveniert hatte, richtete nach seiner Rückkehr aus Karlsruhe scharfe Kritik an Oberbürgermeister und Stadtrat, die nur „Beamteninteressen vertreten“ und die Position des Handels nicht beachtet hätten. Oberbürgermeister Moericke wies diese Kritik klar zurück und unterstrich, dass die Stadt die Interessen der großen Mehrheit der Konstanzer Verbraucher vertrete: „Es handelt sich gar nicht etwa um die Beamten, sondern um die ganze große Masse der Verbraucher, wozu außer den Beamten alle Privatangestellten, Arbeiter, freien Berufe usw. usw., kurzum der größte Teil der Konstanzer Einwohnerschaft zählt; diesen gegenüber stehen dann die Interessen der Geschäftswelt“.⁹ Der Oberbürgermeister verstand sich also als Vertreter des Gemeinwohls, das hier überwiegend als Summe der Konsumenteninteressen definiert wurde. Dennoch war die Stadt sehr bemüht, auch den Interessen des Einzelhandels entgegenzukommen. Der Kompromissvorschlag der Handelsvertreter, Konstanzer Käufer*innen einen Nachlass von 5 % zu gewähren und Schweizer Kund*innen einen Aufschlag von 10 % aufzubürden, wurde jedoch von den staatlichen Behörden,

⁷ Konstanzer Zeitung 15.10.1921; vgl. auch Schott, Konstanzer Gesellschaft, S. 422, FN 69.

⁸ Vgl. ebd., S. 423.

⁹ Stadtarchiv Konstanz S II 4148 Warenausfuhr im kleinen Grenzverkehr, Frankenabgabe 1921, Protokoll der Besprechung vom 14.10.1921.

insbesondere vom Zoll, nicht akzeptiert. Nachdem dann eine völlige Grenzsperrung für Textilien erlassen worden war, brachte ein Handelsinteressen vertretender Stadtrat das Beispiel der österreichischen Bodenseestadt Bregenz ins Spiel, wo von Ausländer*innen mit starker Währung ein Zuschlag von 100 % verlangt wurde. Angesichts der totalen Ausfuhrsperrung übte der Konstanzer Einzelhandel massiven Druck aus, die Grenze wieder teilweise für Waren zu öffnen. Es wurde schließlich eine Kommission gebildet, die einmal eine Sperrliste der zur Ausfuhr nicht zugelassenen Waren erarbeitete, für alle anderen ausfuhrfähigen Waren aber einen Zuschlag von drei Franken pro 100 Mark Warenwert festsetzte, der die Exzesse des Ausverkaufs einschränken sollte.¹⁰ Die Einnahmen aus dieser „Frankenabgabe“ sollten zur Tilgung der Konstanzer Milchschulden verwendet werden. Da Konstanz einen Großteil der Milch aus dem grenznahen Schweizer Umland bezog, waren hier erhebliche auf Schweizer Franken lautende Schulden entstanden.

Diese Ausfuhrabgabe hatte aber nur wenige Tage Bestand, denn am 11.11. verbot das Badische Innenministerium „mit Rücksicht auf die maßlos gesteigerte Ausfuhr an der badisch-schweizerischen Grenze“¹¹ die Ausfuhr aller Waren. Eine Verfügung des Innenministeriums an Bezirksamt und Stadtverwaltung forderte diese zum Bericht auf und machte jede Lösung vom Eingang eines solchen Berichts abhängig.¹² Die Zeiten, in denen eine Stadt und ein Bezirkskommissär, vergleichbar dem heutigen Landrat als Leiter eines Kreises, eigenständig Zollpolitik machen konnten, waren schon lange vorbei. Allerdings hielt die badische Regierung nach einer kurzen Phase des vollständigen Verbots aller Warenausfuhr an der Frankenabgabe fest und ermäßigte sie erst Ende November 1921 auf zwei Franken (beziehungsweise einen Franken für Spielwaren).

Zwischen dem 9. November 1921 (dem Erlass der Frankenabgabe) und Ende Januar 1922 wurden Waren im Wert von deutlich über einer Million Mark über Konstanz ausgeführt.¹³ Die große Zeit des „Ausverkaufs“ war allerdings definitiv vorbei, Anträge von Landespolitikern oder der Handelskammer Konstanz, die Frankenabgabe zu reduzieren oder abzuschaffen, wurden von der Landesregierung durchweg abgelehnt. Ein Konstanzer Stadtrat und Geschäftsmann vermerkte im August 1922, die Geschäftsleute an der Grenze würden nach wie

¹⁰ Vgl. Schott, Konstanzer Gesellschaft, S. 426f. Eine Ausfuhrabgabe von 3 Franken pro 100 Mark entsprach etwa einer Verdoppelung des Preises; am 17.10.1921 lag der Kurs bei 3 Franken für 100 Mark, vgl. ebd., S. 423, FN 74.

¹¹ Stadtarchiv Konstanz, S II 4148, Schreiben des Bezirksamts an den Stadtrat, 11.11.1921.

¹² Stadtarchiv Konstanz, S II 4148, Erlaß des Innenministeriums vom 14.11.1921.

¹³ Vgl. Schott, Konstanzer Gesellschaft, S. 429.

vor schwer unter der Frankenabgabe leiden.¹⁴ Außerdem hatte die Schweiz im Dezember 1921 eine totale Einfuhrsperre zum Schutz ihrer notleidenden Wirtschaft beschlossen und den Geltungsbereich des kleinen Grenzverkehrs auf die unmittelbar an der Grenze gelegenen Gemeinden beschränkt.¹⁵

4. Die Erfahrung der Stadt Stuttgart in der Hyperinflation. Die Sicht der Verwaltung

Kurz nach dem Ende der Hyperinflation reflektierten führende Vertreter der Stuttgarter Stadtverwaltung in „Stuttgart. Das Buch der Stadt“ (1925) die Inflationserfahrung der Hauptstadt Württembergs, zugleich Zentrum einer seit Ende des 19. Jahrhunderts prosperierenden Region.¹⁶ Oberbürgermeister Lautenschlager¹⁷ unterstrich in seiner Einleitung den Ausnahmecharakter der Inflationsperiode: „Nicht immer blieb es leicht, den geordneten Gang der Verwaltung aufrechtzuerhalten und die Grundlagen aller städtischen Wirtschaft, die Finanzen, zu sichern. Die Zeit des Währungsverfalls brachte allen Zweigen der städtischen Verwaltung eine ungeheure Fülle von Arbeit, die wie im industriellen Betrieb oder wie im Haushalt des Einzelnen gleichmäßig in die Beschaffung der Mittel und in ihre zweckmäßige Verwendung zerfiel“.¹⁸

Hoffnungsvoll sah Lautenschlager aus der Perspektive des Jahres 1924 das öffentliche und wirtschaftliche Leben sich wieder beruhigen. Die Inflation unterbrach die längerfristigen Prozesse der modernen Urbanisierung nicht grundsätzlich, sie veränderte jedoch ihre Verarbeitung. So setzte sich 1922 das bereits vor 1914 begonnene territoriale Ausgreifen der Landeshauptstadt ins Umland mit der Eingemeindung von Botnang, Kaltental, Obertürkheim und Healdingen fort. Insbesondere die beiden letzten Gemeinden waren wichtig für den Ausbau der Infrastruktur am Neckar und die sich dort entwickelnden Industriegebiete. Allerdings erschwerte die Hyperinflation offensichtlich die ver-

¹⁴ Stadtarchiv Konstanz S II 4148 Warenausfuhr im kleinen Grenzverkehr, Frankenabgabe 1921, Notiz Rebholz 10.8.1922.

¹⁵ Vgl. Schott, Konstanzer Gesellschaft, S. 431; Jean-Francois Bergier, Die Wirtschaftsgeschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, Zürich/Köln 1983, S. 262ff. und 270f.

¹⁶ Fritz Elsas (Hrsg.), Stuttgart. Das Buch der Stadt, Stuttgart 1925, (Repr. Frankfurt am Main 1980).

¹⁷ Lautenschlager war einer der nicht ganz so seltenen Oberbürgermeister, der über den Umbruch der Novemberrevolution hinaus im Amt geblieben war. Er war bereits 1911 zum Oberbürgermeister gewählt worden und stand der linksliberalen württembergischen Demokratischen Volkspartei nahe. Im April 1921 wurde er vom Gemeinderat in seinem Amt bestätigt, vgl. Otto Borst, Stuttgart. Die Geschichte der Stadt, 3. Aufl., Stuttgart 1986, S. 366.

¹⁸ Oberbürgermeister Lautenschlager, Stuttgart, in: Fritz Elsas (Hrsg.), Stuttgart, S. 9-10, hier 10.

waltungsmäßige Integration der neuen Teilgemeinden. Deutliche Kritik artikulierten Rechtsrat Hirzel und auch andere Beiträger an der staatlichen (württembergischen) Verwaltung, der ein Verständnis für die besonderen Nöte und Probleme der Kommunen und insbesondere der Großstädte fehle.¹⁹

Ein Hauptproblem in der Hyperinflation war die Langsamkeit kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse, weil Preise und Gebühren immer rascher und häufiger an die Geldentwertung angepasst werden mussten. Rechtsrat Hirzel rechtfertigte, dass es „als in der Hochflut der Geldentwertung rasche Entschlüsse immer häufiger nötig wurden, zu einer starken Ausdehnung der Vollmachten der an Stelle des Gemeinderats handelnden Abteilungen [kam]“²⁰, also einer Ent-Demokratisierung, was letztlich nicht zu umgehen gewesen sei.

Die Hyperinflation erzwang zudem eine markante Aufstockung des Verwaltungsapparats, wobei man sich bemühte, für die zusätzlichen Stellen, die man insbesondere für das Geldzählen in vielen städtischen Ämtern und Betrieben benötigte, nicht Beamte, sondern Beschäftigte mit Angestellten- und Aushilfsverträgen einzustellen. Die außerordentliche Belastung des Personals führte zu „vielfachen körperlichen Zusammenbrüchen“ als Folge der Überanstrengungen.²¹ Nicht ohne Stolz betonte Hirzel, dass sich die Beamtenschaft aber letztlich den ungewohnten Anforderungen gewachsen zeigte. Sehr rasch nach Stabilisierung der Währung ging die Stadt Stuttgart an den Abbau des aufgeblähten Personalapparats: Im März 1924 beschäftigte die Stadt nur noch 2757 Beamte und Hilfskräfte, 18 % weniger als noch im April 1923, die Zahl der Arbeiter war um 15,5 % auf 2155 zurückgegangen.²² Der Abbau wurde auch durch den Wegfall der vom Reich bezahlten Besoldungszuschüsse erzwungen. Auch auf Reichsebene vollzog sich der Personalabbau in erheblichem Umfang; die Reichsbahn baute etwa bis April 1924 über ein Viertel ihrer Beschäftigten ab.²³

¹⁹ Walter Hirzel, Die Städtische Verwaltung, in: Fritz Elsas (Hrsg.), Stuttgart, S. 127-132, hier 127; vgl. zu den Problemen um die Eingemeindungen auch Borst, S. 371-374.

²⁰ Hirzel, S. 128f. In der Stadt Konstanz wurde die Aufgabe der schnelleren Beschlussfassung über Gebühren und Tarife einem „gemischten beschließenden Ausschuß“ übertragen, zusammengesetzt aus dem Oberbürgermeister, einem Bürgermeister, sieben Stadträten und 14 Stadtverordneten. Dieser Ausschuss konnte mit kürzerer Frist eingeladen werden und reduzierte die Zahl der Bürgerausschuss-Sitzungen von zehn (1922) auf nur noch fünf in 1923, vgl. Schott, Konstanzer Gesellschaft, S. 442. Das Problem der rascheren Anpassung der Tarife an die Geldentwertung wird auch von Gerold Ambrosius hervorgehoben, vgl. Gerold Ambrosius, Öffentliche Unternehmen in der Inflation 1918 bis 1923, in: Gerald D. Feldman u.a. (Hrsg.), Die Anpassung an die Inflation, Berlin/New York 1986, S. 357-391, bes. S. 371-376.

²¹ Hirzel, S. 130.

²² Heinrich Schäfer, Die städtische Finanzgebarung 1923/1924, in: Fritz Elsas (Hrsg.), Stuttgart, S. 133-141, hier S. 134.

²³ Zum Abbau allgemein vgl. Andreas Kunz, Stand versus Klasse. Beamtenschaft und Ge-

Der Abbau ging in Stuttgart offenbar, folgt man der Darstellung der leitenden Verwaltungsbeamten, ohne massive Protestbewegungen über die Bühne. Hirzel erwartete, dass die Stadt, mit Ausnahme der neuen Aufgaben im Sozialwesen und in den erheblich expandierten technischen Betrieben, das städtische Personal auf den Stand von vor 1914 werde reduzieren können.²⁴

Die Inflation hatte bereits während des Krieges eingesetzt, erfuhr aber dann ab 1922, wie sich an den Haushaltsausgaben Stuttgarts zeigt, nochmals eine exorbitante Beschleunigung:

Summe aller Ausgaben der Stadt Stuttgart²⁵

1913 = 43.700.000 Mark
1918 = 63.700.000 Mark
1919 = 111.000.000 Mark
1920 = 350.000.000 Mark
1921 = 416.700.000 Mark
1922 = 27.500.000.000 Mark
1923 = 1.940.000.000.000 Mark

Welche Folgen hatte die Hyperinflation nun für die städtischen Finanzen im engeren Sinne? Eine geordnete kommunale Finanzwirtschaft mit Aufstellung eines realistischen Haushaltsplans und „Abarbeitung“ dieses Plans war praktisch nicht mehr möglich. Der Etat für das Haushaltsjahr 1922 (1.4.1922-31.3.1923) wurde erst im Juni 1923, also nach Abschluss des eigentlichen Haushaltsjahres, festgestellt und brachte mit 27,5 Milliarden Gesamtausgaben eine Verachtfachung gegenüber der ersten Aufstellung vom August 1922.²⁶ Trotz dieser Probleme hielt Stadtpfleger Schäfer – „Stadtpfleger“ war der süddeutsche Begriff für „Stadtkämmerer“ – an der Notwendigkeit einer Haushaltsaufstellung fest. Allerdings räumte auch er ein, dass auf dem Höhepunkt der Inflation vom Juni bis November 1923 die kommunale Finanzwirtschaft praktisch kollabierte, „... bis man schließlich darauf verzichtete und angesichts des Zurückbleibens der Einnahmeseite, speziell der Steuern, [...], darauf verzichten

werkschaft im Konflikt um den Personalabbau 1923/24, in: Geschichte und Gesellschaft H. 1/1982, S. 55-86. Seit Ende 1921 erstattete das Reich den Gemeinden 60 % des Mehrbedarfs für Personalausgaben, die diese im Vergleich zum Stand vom 30.9.1921 aufwenden mussten, vgl. Gisela Upmeier, Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen im Verlauf des Währungszerfalls, in: Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.), Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart u.a. 1973, S. 63-71, hier S. 64.

²⁴ Hirzel, S. 131.

²⁵ Nach Schäfer, S. 134.

²⁶ Borst erwähnt eigens, dass der Haushalt von 1922 erstmals nicht mehr ausgeglichen werden konnte, Borst, S. 370.

mußte, im Rennen mit der Markentwertung noch einigermaßen Schritt zu halten, vielmehr sich auf die notdürftigste Führung der laufenden Wirtschaft, auf weitgehendste Einschränkung aller nicht abweisbaren Ausgaben zurückzog“.²⁷

Der Haushalt 1923 zeigte eine signifikante Verschiebung von investiven zu konsumtiven Ausgaben. Für Personal musste 13,5 % der Ausgaben angesetzt werden, was nach dem Personalabbau wieder deutlich reduziert werden konnte. Der größte Einzeletat entfiel auf Wohlfahrtspflege und Fürsorgewesen, was 31 % des Etats beanspruchte im Vergleich zu knapp 9 % vor dem Ersten Weltkrieg. Dies reflektiert einmal die Massenverarmung im Verlauf von Krieg und Inflation, aber auch den Umstand, dass die Weimarer Republik in ganz anderer Weise als das Kaiserreich zum Sozialstaat geworden war und die Stadt ihre Ausgaben dafür nur zum Teil von Reich und Land erstattet erhielt.²⁸ Für Erziehung und Bildung wandte Stuttgart 15,5 % des Haushalts auf, vor allem die Ausgaben für den Unterhalt der Schulgebäude waren überproportional gestiegen.²⁹ Für Tiefbauarbeiten gab Stuttgart 1923 nur 7 % aus, ein Anteil, der wegen des vordringlichen Bedarfs für soziale Ausgaben sehr erheblich unter den Etatsansätzen der Haushalte vor 1914 lag. 1924 war daher ein beträchtlicher Investitionsrückstand bei Straßen und Kanälen entstanden. Schwierig gestaltete sich auch die weitere Finanzierung der Neckarkorrektion, ein Großprojekt, das die Stadt Stuttgart schon länger verfolgt hatte. Nur in Zusammenarbeit mit dem württembergischen Staat und der Neckar AG, welche die Interessen des Reichs an einer Großwasserstraße und der Elektrizitätsgewinnung aus der Wasserkraft vertrat, sei, so Schäfer, eine Fortführung der Arbeiten möglich. Für Polizei und Feuerwehr waren rund 7 % der Ausgaben vorgesehen.

Im Hinblick auf die Einnahmen beklagte Schäfer, dass die württembergischen Gemeinden in der Steuerverteilung schlechter gestellt würden als in anderen Teilen des Reichs, denn sie erhielten nur ein Drittel des auf Württemberg entfallenden Anteils an der Reichseinkommens- und Körperschaftssteuer.³⁰ Zudem wurden die Steuerzuweisungen 1923 meist deutlich verzögert an die Gemeinden überwiesen, „so daß die Gemeindegewirtschaft monatelang in geradezu katastrophaler Lage sich befand und häufig zu Kreditinanspruchnahme greifen mußte“.³¹

²⁷ Schäfer, S. 133.

²⁸ Vgl. ebd., S. 135; zur Weimarer Republik als Sozialstaat vgl. Heike Knortz, Deutsche Wirtschaftsgeschichte der Weimarer Zeit, Göttingen 2021, bes. S. 191-220.

²⁹ Vgl. Schäfer, S. 136. Vgl. dazu auch 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. 109f.

³⁰ Vgl. Teupe, Stadt – Land – Reich in diesem Heft. Im reichsweiten Durchschnitt erhielten die Kommunen gut 36 % der Einkommens- und Körperschaftssteuern.

³¹ Schäfer, S. 138.

Die vom Reich angebotenen Notstandsdarlehen wurden von Stuttgart auch abgerufen, waren allerdings von der Summe her eher unbedeutend.

Die Geldentwertung führte zum fast völligen Ausfall einer der Säulen kommunaler Einnahmen, der Ertragssteuern auf Grund, Gebäude und Gewerbe. Eine Anpassung der Steuerkataster, das heißt eine an die Inflation angepasste Erhöhung der Steuerwerte, erfolgte erst zum Oktober 1923. Dementsprechend wurden diese Steuern bis zu diesem Zeitpunkt durch die Inflation fast völlig entwertet. Dies brachte Grundbesitzern und Gewerbetreibenden vorübergehend eine sicher willkommene Entlastung. Allerdings erhöhte sich mit den neuen Katastern und der Umstellung der Steuerschulden auf Goldmark ab Spätherbst 1923 die Realbelastung durch diese Steuern dramatisch, was sich in vielfachen Klagen der Betroffenen zeigte. Stuttgart stellte im August 1923 die Berechnung seiner Gebühren und Tarife auf Goldmarkbasis um, das heißt, ab diesem Zeitpunkt wurde der in Goldmark festgesetzte Preis jeweils mit dem aktuellen Multiplikator vervielfacht. Damit waren die städtischen Einnahmen aber noch nicht gegen Entwertung geschützt, denn bezahlt wurde weiterhin mit Papiermark. Zudem gab es einen nicht unerheblichen Zeitverzug zwischen Rechnungsstellung und Bezahlung.³²

Um diese Lücke zu schließen, führten die Technischen Betriebe Stuttgarts Gutscheine ein, mit denen die Konsumenten eine bestimmte Menge Gas oder Strom im Voraus kaufen konnten. Hierfür mussten über die ganze Stadt verteilte Verkaufsstellen eingerichtet werden. Das Verfahren sicherte den Werken zwar Liquidität und verminderte die Entwertung durch Zeitverzug zwischen Rechnungsstellung und Bezahlung, aber es war bürokratisch so aufwendig, dass es unmittelbar nach der Stabilisierung wieder eingestellt wurde.³³ Beendet wurde wohl auch das während der Hyperinflation praktizierte wöchentliche Ablesen der Zähler.³⁴

Die technischen Betriebe hatten vor dem Krieg substanziell zu den städtischen Einnahmen beigetragen. Im Haushalt 1923 war ein Beitrag in ähnlicher Höhe wie 1914, nämlich 11 % der Einnahmen vorgesehen. Tatsächlich konnten die Betriebe aber nur in deutlich geringerem Maße zu den Einnahmen beitra-

³² Ebd., S. 138f.

³³ Vgl. D. Sigloch, Die technischen Betriebe der Stadt Stuttgart, in: Elsas, Stuttgart, S. 148-156, hier S. 149. Solche Gutscheinverfahren gab es in vielen Städten; Mannheim verkaufte etwa ab Oktober 1923 Gasmarken auf Goldmarkbasis, die bei der Bevölkerung als wertbeständige Geldanlage außerordentlich beliebt waren, vgl. Andrea Perthen, Die Weimarer Jahre. Zwischen Krise und Aufbruch, in: MVV Energie (Hrsg.), 150 Jahre Mannheimer Energien. Wasser, Strom und Wärme von MVV, München 2023, S. 181-214, hier S. 185.

³⁴ Vgl. Ambrosius, S. 372. Bis Anfang 1921 war eine vierteljährliche Ablesung üblich gewesen.

gen.³⁵ Nach der Stabilisierung verfügte die Stadt über fast keine liquiden Mittel mehr, denn das früher übliche Betriebskapital der Stadthauptkasse in Form von Fonds für Abschreibungen, Restvorbehalten noch nicht abgeschlossener Vorhaben et cetera war völlig entwertet und musste erst wieder neu gebildet werden. Die Finanzknappheit verhinderte jede aktive Bodenpolitik der Stadt, also den Ankauf von Grundstücken in Erwartung künftiger Nutzung für städtische Bauvorhaben oder als Tauschobjekte, ein Feld, das an sich seit dem frühen 20. Jahrhundert zum Aktionsrepertoire fortschrittlicher Großstadtverwaltungen gehörte.³⁶ Hier sah Schäfer dringenden Handlungsbedarf nach der Stabilisierung.

Stuttgart bediente sich auch des Anleihemarkts, um seine Ausgaben zu finanzieren. Zwei Anleihen in Höhe von 500 Mio. (Anfang 1923) und nochmals 500 Mio. Mark (April / Mai 1923) mit 8 beziehungsweise 10 % Zinsen wurden offenbar problemlos platziert. Die erste Anleihe diente einer großen Erweiterung des Elektrizitätswerks Münster, denn die eigentlich dafür gebildeten Abschreibungsfonds des E-Werks waren durch die Inflation entwertet. Man setzte nunmehr die eingeworbenen Anleihebeträge sehr schnell in Baumaterial oder Maschineneinrichtung um und stellte so sicher, dass die substanzielle Werkserweiterung weitergeführt werden und das Werk im Sommer 1924 in Betrieb gehen konnte.³⁷ Die Anleihegelder fanden außerdem Verwendung für die Fertigstellung von immerhin 135 Kleinwohnungen, wobei Schäfer einräumte, dass ein Teil der Anleihegelder, eigentlich für investive Zwecke bestimmt, auch zur Deckung des allgemeinen Bedarfs benutzt werden musste. Die dritte Anleihe, im Dezember 1923 als wertbeständige Anleihe über eine Million Goldmark mit 6 % Zinsen aufgelegt, war dagegen ein Flop. Die Situation hatte sich durch die Stabilisierung radikal verändert. Schäfer schrieb den Misserfolg insbesondere auch dem „völligen Fehlen der mittleren und kleineren Zeichner“ zu.³⁸

Welche Lehren zog man nun aus den Erfahrungen der Hyperinflation? Hirzel brachte dies auf den Nenner „Steigerung der Beweglichkeit“ und „rasche und eindeutige Verantwortlichkeit“, insbesondere im Bereich der städtischen Betriebe, die in den Inflationsjahren weiter ausgebaut worden waren.³⁹ Zudem wurde die Berechnung hausbezogener städtischer Gebühren rationalisiert: Anstelle bislang unterschiedlicher Schlüssel für Straßenreinigung, Latrinentleerung und Müllabfuhr wurde nun generell der Steuerwert des Gebäudes zu-

³⁵ Vgl. Schäfer, S. 139.

³⁶ Vgl. Dirk Schubert u.a. (Hrsg.), Die Reform der Großstadt (=Informationen zur modernen Stadtgeschichte H. 1/2014).

³⁷ Vgl. Schäfer, S. 140; Sigloch, S. 151.

³⁸ Schäfer, S. 140.

³⁹ Hirzel, S. 130.

grunde gelegt, was den Verwaltungsaufwand erheblich reduzierte.⁴⁰ Für die Zeit nach 1924 zeigte sich zudem ein erheblicher Nachholbedarf; vieles war in den Kriegs- und Inflationsjahren liegen geblieben, viele Investitionen nicht getätigt worden, vor allem im Bereich des Straßen- und Verkehrswesens.⁴¹

Auffällig ist, dass der sonst recht detaillierte finanzpolitische Beitrag des Stadtpflegers Schäfer auf den Komplex des städtischen Notgelds und den Stand der städtischen Schulden zum Ende der Inflation gar nicht eingeht. Möglicherweise war es politisch zu kontrovers zu erwähnen, dass die Stadt sich, wie auch der Staat, im Verlauf der Inflation gewissermaßen entschuldet hatte. Denn dies ging natürlich zu Lasten der Bürger*innen, welche zuvor kommunale Anleihen erworben und gehalten hatten, die in der Hyperinflation zu einem Bruchteil ihres früheren Realwerts zurückgezahlt worden waren.⁴²

5. Der Ausbau der Energie-Infrastruktur in der Hyperinflation

Der Stillstand beziehungsweise Investitionsrückstau während Krieg und Inflation, den die Stuttgarter Beamten insgesamt beklagten, galt jedoch nicht oder nur sehr eingeschränkt für die technischen Betriebe Stuttgarts. Hier ist in allen Sparten, insbesondere aber beim Strom, der im Prokopf-Verbrauch zwischen 1913 und 1922 um 110 % wuchs, ein starkes Wachstum des Absatzes erkennbar. In Reaktion darauf bemühten sich die Werksleiter mit einigem Erfolg, auch die Grundlagen für ein nach Ende der Inflation erwartetes noch stärkeres Wachstum zu schaffen. Den Erwartungshorizont bildete hier das benachbarte Ausland: In der Schweiz betrug der Prokopf-Verbrauch an Elektrizität 1924 rund 650 kWh, während er in Stuttgart bei 203 kWh lag.⁴³ Der technische Bürgermeister Sigloch schätzte es als außerordentliche Leistung der Werksleiter ein, dass sie ihre „größte Sorge [...] der Instandhaltung und Erweiterung der Betriebsmittel [zuwandten], um auch den höchsten Anforderungen an Betriebssicherheit und Leistungsfähigkeit gerecht werden zu können. In einer Zeit stark sinkenden Geldwertes sind hier von den Werken umfangreiche Neuwerte geschaffen worden, die künftig in der Vermögenssubstanz der Stadt einen bedeu-

⁴⁰ Schäfer, S. 139.

⁴¹ Ebd., S. 135.

⁴² Geyer unterstreicht die verbale Zurückhaltung der Stadt München im Hinblick auf die Reduzierung städtischer Schulden von 447 Millionen Goldmark (1914) auf nur noch 53,5 Millionen Reichsmark (1924), Geyer, S. 359. Vgl. auch den Beitrag von Heike Knortz in diesem Heft.

⁴³ Vgl. Sigloch, S. 148.

tenden Faktor bilden und der konsumierenden Bevölkerung eine sichere und gleichzeitig wirtschaftliche Belieferung gewährleisten werden“.⁴⁴

Im Unterschied zu anderen Teilen der städtischen Infrastruktur war es also demnach den technischen Betrieben gelungen, den Wert der Anlagen zu erhalten oder sogar zu steigern. Die Leistungsfähigkeit der städtischen Kraftwerke stieg auf mehr als das Dreifache gegenüber 1913/14, die Länge der Hochspannungskabel verdoppelte und die Länge der elektrisch beleuchteten Straßen versechsfachte sich. Zugleich wurde das Stuttgarter Stromnetz mit einigen der anderen großen Elektrizitätserzeuger in der Region verkoppelt, etwa dem Bayernwerk, dessen ebenfalls in der Inflation gebautes Walchenseekraftwerk erhebliche Strommengen zur Verfügung stellte.⁴⁵ Während der Hyperinflation konnten die Werke allerdings ihre fiskalische Funktion für die Stadt als Überschussbetriebe nicht oder nur zum geringen Teil erfüllen. Möglicherweise waltete eine Art „Betriebsegoismus“, der die Werksleiter veranlasste, liquide Mittel schnellstmöglich in den Ankauf von Kohle und anderen Betriebsmitteln oder in die Modernisierung der Anlagen zu stecken, anstatt Ablieferungen an die Stadtkasse zu tätigen. Die oben zitierte Äußerung von Sigloch über die Leistung der Werksleiter zur Schaffung von „Neuwerten“ legt dies nahe. Die außerordentliche Schwierigkeit, die Einnahmen der technischen Betriebe gegen Geldentwertung zu schützen, zeigt die unten abgebildete grafische Darstellung.

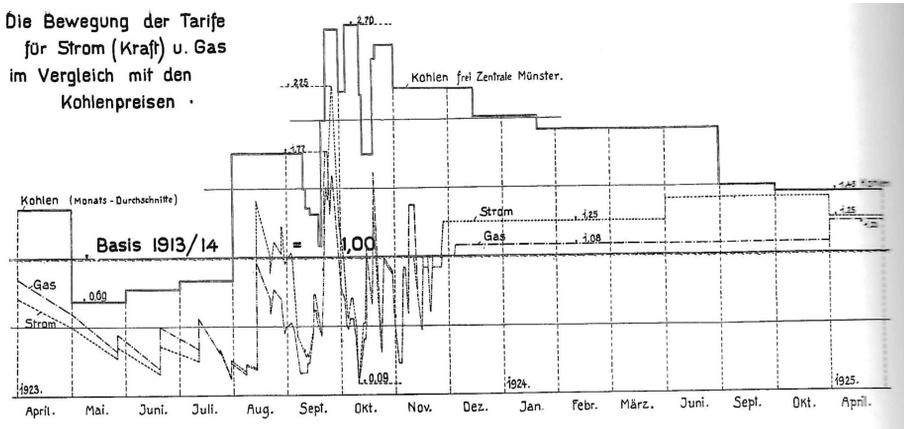


Abb. 1: Die Bewegung der Tarife für Strom (Kraft) und Gas im Vergleich mit den Kohlepreisen.

⁴⁴ Ebd., S. 150f.

⁴⁵ Ebd., S. 156. Zum Walchenseekraftwerk vgl. auch Fritz Blaich, Die Energiepolitik Bayerns 1900-1921, Kallmünz 1981.

Die Gas- und Strompreise werden hier in Relation zu den Kohlenpreisen gesetzt und beide als Indexzahlen preisbereinigt im Verhältnis zum Durchschnitt der Jahre 1913/14 dargestellt. In der Grafik ist diese Basis von 1913/14 in der Mitte mit einer geraden, etwas stärkeren durchgezogenen sowie punktierten Linie markiert. Man erkennt drei deutlich unterschiedliche Perioden: Ab April 1923 sanken Strom- und Gaspreise real, bis sie Anfang August nur noch etwa 20 % des Indexwerts der Vorkriegszeit erreichten. Dann folgte nach der Festsetzung von Goldmarkpreisen bis Ende November eine erratisch fluktuierende Preisbewegung, bei der das Vorkriegsniveau meist unterschritten, gelegentlich aber auch, zum Beispiel Ende September 1923, auf mehr als das Doppelte des Vorkriegsniveaus überschritten wurde. Nach der Währungsstabilisierung Ende November 1923 pendelte sich der reale Preis dann bei Gas leicht (1,08) und bei Strom deutlich (1,25) über dem Vorkriegsniveau ein. Die Kohlenpreise lagen nach der Stabilisierung beim mehr als Zweifachen des Vorkriegsniveaus, gingen jedoch bis September 1924 auf etwa das Eineinhalbfache zurück. Da Kohlen der größte Kostenfaktor der Strom- und Gaserzeugung waren, wird man davon ausgehen können, dass die technischen Betriebe 1924 weniger Gewinn abgeworfen haben dürften als 1913/14, zumal auch die Löhne insgesamt deutlich gestiegen waren. Allerdings dürfte der technische Fortschritt – der geringere Kohleverbrauch pro erzeugter Kilowattstunde – diese Problematik etwas gemildert haben. Das Stuttgarter Elektrizitätswerk scheint zumindest bei der Gewinnung der Industrie als Kraftstromkunden sehr erfolgreich gewesen zu sein. Im Unterschied zu Industriebetrieben in anderen Teilen des Reiches nutzten auch die größeren Industriebetriebe Stuttgarts, etwa Daimler und Bosch, das städtische Elektrizitätswerk für ihre Stromversorgung.⁴⁶

War Stuttgart mit der durchgängigen und nachhaltigen Investition in die Energie-Infrastruktur auch während der Hyperinflation nun eine Ausnahme? Ambrosius scheint aufgrund seiner Untersuchung mehrerer öffentlicher Unternehmen in der Inflation diese These zu vertreten. Er geht eher von einer Dekapitalisierung der Stadtwirtschaft aus und behauptet, dass 1923 „nur noch Ersatzinvestitionen getätigt wurden“.⁴⁷ Allerdings lassen sich eine Reihe von wei-

⁴⁶ Vgl. ebd., S. 158. Allerdings waren bei Bosch, einem der größten Stuttgarter Industriebetriebe, die Erfahrungen mit der Versorgung durch die Stadt nicht uneingeschränkt positiv. Ein Überblick der Firma über die Entwicklung der Kraftversorgung erläutert, dass 1913 im Zusammenhang mit der Herstellung eines Hochspannungsanschlusses (3 kV) an das Stadtnetz mit eigener Umformeranlage auch die bisherigen eigenen Stromerzeugungsaggregate abgebaut wurden. Dies habe man in der Nachkriegszeit während der Ruhrbesetzung sehr bedauert, „weil im Stuttgarter Werk wegen Strommangel die Arbeit oft tagelang ausgesetzt werden mußte“. Aus: Unsere Werkanlagen Stuttgart – Feuerbach, in: Robert Bosch GmbH, Historische Kommunikation, 1 024 410, S. 9f.

⁴⁷ Ambrosius, S. 390.

teren Beispielen anführen, die belegen, dass auch mitten in der Hyperinflation – trotz gewaltiger Schwierigkeiten – Großprojekte der Energie-Infrastruktur zum Abschluss gebracht wurden.

In der Region um Mannheim war bereits kurz vor dem Ersten Weltkrieg ein regionales Verbundnetz zwischen dem Kraftwerk Rheinau und dem Mannheimer Kraftwerk im Industriehafen hergestellt worden. Zudem war dafür eine Abnahmepflicht für Strom aus Wasserkraft aus dem staatlichen Murgwerk im nördlichen Schwarzwald vereinbart worden.⁴⁸ Das Kraftwerk Rheinau bildete aufgrund dessen einen regionalen Elektrizitätsknoten, wo die Netze der Stadt Mannheim, des Murgwerks, der hessischen HEAG in Darmstadt und der Pfalzwerke in Ludwigshafen bis hin zum Kraftwerk Homburg/Saar verkoppelt wurden. Als nach dem Ersten Weltkrieg die Stromversorgung aus den Kohlekraftwerken an der Saar wegen der französischen Besetzung des Saargebiets gefährdet schien, gab dies den Anstoß zur Planung eines neuen Großkraftwerks bei Mannheim, an dem sich neben dem Badenwerk, den Pfalzwerken und der Neckar AG auch die Stadt Mannheim als Gesellschafter beteiligte. Das Mannheimer kommunale Kraftwerk konnte den stark gestiegenen Bedarf nicht mehr befriedigen.⁴⁹

Der Bau des Großkraftwerks in Mannheim-Neckarau, direkt am Rhein gelegen, begann noch 1921. Der Weiterbau wurde durch die Inflation erheblich erschwert, vor allem dann 1923 auch durch die Ruhrbesetzung, in deren Folge das Mannheimer Hafengebiet vorübergehend okkupiert wurde. Dennoch gelang es, das Werk im Herbst 1923 mit dem ersten Maschinensatz in Betrieb gehen zu lassen. Kurz darauf wurden die älteren Werke, darunter auch das städtische Kraftwerk Mannheim, stillgelegt und nur noch als Reserve genutzt.⁵⁰ Für die Mannheimer Stromkonsumenten reduzierten sich ab Juni 1924 dank des deutlich effizienteren Großkraftwerks die Strompreise nicht unerheblich.⁵¹ Das Großkraftwerk Mannheim verdeutlicht auch die neuartige Tendenz, dass Städte solche Kraftwerke nicht mehr in eigener Regie errichteten, sondern sich an gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften beteiligten, die dann häufig als Aktiengesellschaft mit überwiegend öffentlichen Gesellschaftern eingerichtet wurden.⁵²

⁴⁸ Vgl. Bernhard Stier, Staat und Strom. Die politische Steuerung des Elektrizitätssystems in Deutschland 1890-1950, Ubstadt-Weiher 1999, S. 103-111.

⁴⁹ Vgl. Perthen.

⁵⁰ Vgl. 25 Jahre Großkraftwerk Mannheim AG, 8. November 1921- 1946 [Festschrift zum 25jährigen Bestehen], MARCHIVUM A 28/30, S. 3f.; Perthen, S. 185.

⁵¹ Mannheimer General-Anzeiger 14.6.1924 (Mittagsausgabe), S. 3: Licht 54 auf 50 Pf/kWh, Kraft 27 auf 25 Pf/kWh, Großkunden 14 auf 10-11 Pf/kWh.

⁵² Vgl. Dieter Schott, Die Vernetzung der Stadt. Kommunale Energiepolitik, öffentlicher Nahverkehr und die ‚Produktion‘ der modernen Stadt. Darmstadt - Mannheim - Mainz

Zeitlich parallel erfolgte der Bau des Großkraftwerks Württemberg in Heilbronn, das im September 1923 in Betrieb gehen konnte. Im Verlauf der Bauzeit musste das Aktienkapital mehrmals substanziell erhöht werden, der Bericht im *Mannheimer General-Anzeiger* vom 1.3.1924 betont allerdings, dass „die Bilanzzahlen [...] naturgemäß keinen Schluß auf die wahren Werte zu[lassen], da bessere und schlechtere Papiermark in der ziffernmäßigen Höhe, wie sie jeweils ausgegeben wurde, verbucht worden sind. Erst nach der Umstellung auf Goldmark werden die richtigen Werte erkennbar“.⁵³ Auch München baute 1921-1923 ein allerdings deutlich kleiner dimensioniertes Laufwasserkraftwerk an einem Isar-Werkkanal, das immerhin 3,3 MW Leistung erbrachte.⁵⁴

Es fehlen explizite Belege dafür, dass die Planer dieser Großkraftwerke bewusst auf die entschuldungsfördernde Wirkung der Hyperinflation setzten.⁵⁵ Aber angesichts der sonst beobachteten Lähmung kommunaler Investitionstätigkeit in der Hyperinflation ist es doch bemerkenswert, dass die beteiligten Akteure trotz aller finanziellen und materiellen Schwierigkeiten mit großer Hartnäckigkeit an einer zügigen Fertigstellung der Großprojekte festhielten.

6. Bleibende Werte in der Hyperinflation schaffen. Die Millionenbrücke

Ein visuelles Zeugnis der Hyperinflation findet sich heute noch in der südbadischen Industriestadt Singen am Hohentwiel – gut 11.000 Einwohner Anfang der 1920er Jahre –, wo an einer Straßenbrücke über die Aach eine Inschrift die astronomischen Baukosten von 1.520.940.901.926.024 Mark (1,5 Billionen) festhält. Zur Erinnerung an die Inflation wurden die Baukosten am inneren Brückenkopf auf einer Natursteintafel eingraviert, der gegenüberliegende Brückenkopf trägt eine Tafel mit dem Text „Erbaut 1923“.

1880-1918, Darmstadt 1999, bes. S. 711f.; ein besonders frühes Beispiel war die RWE, die aus privatwirtschaftlicher Initiative hervorgegangen war, aber in recht erheblichem Maße auch Städte beteiligte, vgl. Edmund Todd, Von Essen zur regionalen Stromversorgung, 1886 bis 1920. Das Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerk, in: Helmut Maier (Hrsg.), Elektrizitätswirtschaft zwischen Umwelt, Technik und Politik. Aspekte aus 100 Jahren RWE-Geschichte 1898-1998, Freiberg 1999, S. 17-49.

⁵³ *Mannheimer General-Anzeiger* 1.3.1924 (Abendausgabe).

⁵⁴ Vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Isarwerk_3 [24.01.2023].

⁵⁵ Auch Gerold Ambrosius verneint eine klare Intention solcher Investitionsstrategien, sich die Inflation zu Nutzen zu machen: „Insofern ist ein Teil der öffentlichen Investitionen tatsächlich, aber ungewollt, über inflationsbedingte Schuldnergewinne bestritten worden“, Ambrosius, S. 385.



Abb. 2: Die Baukosten der Millionenbrücke

Die nur 20 Meter lange Brücke gilt als „teuerste Brücke der Welt“.⁵⁶ Weil das für Straßenbrücken zuständige Badische Kulturbauamt für die baufällige Holzbrücke über die Ach, über welche die Straße nach Schaffhausen führte, keine Verantwortung mehr übernehmen wollte, beschloss der Singener Gemeinderat im April 1923, die Brücke neu zu bauen. Zuschüsse von je einem Drittel sollten vom Kreis und vom badischen Staat kommen. Ein Kostenvoranschlag von Anfang Mai 1923 berechnete die Kosten mit 87.500.000 Mark. Als dann am 7. August die Bauarbeiten begannen, hatten sich die Kosten gegenüber der Kalkulation vom Mai schon versiebenfacht, der bewilligte Zuschuss des Kreises von 30 Millionen Mark war bereits fast bedeutungslos. Am 24. August waren die Kosten auf 12 Milliarden gestiegen, die Stadt drohte in einem Hilferuf an das Badische Arbeitsministerium mit Baueinstellung.

Die Korrespondenz der Stadt Singen mit Kreis und Staat in den folgenden Wochen spiegelt die zunehmende Verzweiflung der Akteure. Zugesagte, teilweise aber verspätet ausbezahlte Zuschüsse verloren quasi über Nacht nahezu vollständig ihren Wert. Die Stadtverwaltung Singen stellte aber – entgegen ihrer schriftlich festgehaltenen Drohung – angesichts der fehlenden Finanzierung nicht den Bau ein, sondern beschritt unkonventionelle Wege. So unterschrieb das Bürgermeisteramt drei Wechsel von insgesamt 75 Milliarden Mark für die Firma Züblin, damit diese das erforderliche Eisen beschaffen konnte, das mit französischen Franken bezahlt werden musste. Und der Stadtrechner überbrückte Finanzierungslücken schlicht mit Hilfe des städtischen Notgelds,

⁵⁶ Wikipedia, „Scheffelbrücke“, <https://de.wikipedia.org/wiki/Scheffelbrücke> [24.01.2023].

das Singen wie auch viele andere Kommunen 1923 ausgab. Das Notgeld wurde zur Zahlung der Arbeiterlöhne für die am Brückenbau Beschäftigten verwendet. In der Schlussphase des Baus und zugleich auf dem Höhepunkt der Inflation in der zweiten Novemberhälfte musste die Stadt Kredite in Papiermark aufnehmen, für die täglich 8-10 % Zinsen zu zahlen waren. Wegen des Ausbleibens der vom Staat zugesagten Zuschüsse sah sich die Stadt Singen gezwungen, Mittel, die im Haushaltsvoranschlag für den Ankauf von Kohlen und den Bau eines Wohnhauses für zwei Familien vorgesehen waren, für den Brückenbau umzuwidmen. Seit dem 24. November 1923 wurde die Brücke befahren und am 30. November lud die Stadt die Vertreter von Staat und Kreis zu einer Besichtigung ein, betonte jedoch etwas trotzig, dass es eine Feier erst geben werde, „wenn wir von Staat und Kreis die Zuschüsse zur Aachbrücke bekommen haben und wir dann die Brücke bezahlen können“.⁵⁷ Letztendlich kam der Bau durch die vielen Zusatzkosten für die Finanzierung fast dreimal so teuer wie ursprünglich geplant. In der Schlussabrechnung vom Januar 1924 wurden die Gesamtkosten in Papiermark mit 1.520.940.901.926.024,- festgestellt und dieser Betrag wurde auch auf dem Innenfeld der Brückenmauer eingemeißelt. In Singen läuft die offiziell „Scheffelbrücke“ benannte Brücke bis heute unter der Bezeichnung „Millionenbrücke“, obwohl es um 1,5 Milliarden ging.⁵⁸

7. Gegen die „Selbstaufgabe“ der Stadt. Der erste Konstanzer Haushalt nach der Hyperinflation

Anfang Dezember 1923, kurz nachdem die Reichsregierung rigoros die Notenpresse stillgelegt hatte, appellierte der Konstanzer Oberbürgermeister Dr. Moeckel nachdrücklich an die Steuerzahler*innen der Stadt, ihre fällige Steuerzahlung auf Grundvermögen und Gewerbekapital baldmöglichst zu begleichen, denn die Stadt sei in einer Klemme. Man müsse auf Regierungsverfügung die 40-50 Milliarden städtischen Notgelds einlösen. Allerdings habe die Stadt „damit ein glänzendes Geschäft gemacht, denn sie zahle den Kredit mit entwertetem Geld zurück“.⁵⁹ Die Konstanzer Notlage war nicht untypisch für die Finanzlage auch in anderen Städten: Vielerorts hatte man die ständig steigenden Anforderungen nur durch Kreditaufnahme und in der Hyperinflation dann zu-

⁵⁷ Zit. nach Hans Maier, Der Bau der Scheffel- oder Billionenbrücke über die Aach, in: Singener Jahrbuch 1968, S. 43-51, hier S. 51.

⁵⁸ Stadtarchiv Singen, Gemeindecarchiv XVII/197 1923-1936, Erbauung einer neuen Aachbrücke / Scheffelbrücke in der Gottmadingerstr. (Kreisweg No. 20); Maier, Bau.

⁵⁹ Konstanzer Zeitung 6.12.1923; der Betrag entsprach nach der Stabilisierung 40.000-50.000 Goldmark.

sätzlich durch die Ausgabe von Notgeld decken können.⁶⁰ Diese Möglichkeit der Finanzierung war durch die Stabilisierung schlagartig versiegt, zugleich war aber auch die Schuldenlast der Stadt durch die Inflation – mit Ausnahme der in Valuta lautenden Kredite, in Konstanz zum Beispiel Schulden für die Milchlieferung aus der Schweiz – radikal geschrumpft. Diese Ausgangslage kennzeichnet den ersten Haushaltsplan der Stadt nach dem Ende der Inflation: Der bereits im Juni 1924 – das Haushaltsjahr lief vom 1.4.1924 bis 31.3.1925 – beratene Etat sah Ausgaben von 2,7 Mio. Mark und Einnahmen von 1,7 Mio. Mark vor. Der „ungeddeckte Aufwand“ von rund 1 Mio. Mark musste durch Umlagen auf Grund und Boden sowie Betriebskapital gedeckt werden. Damit wurden die Grundbesitzer und Gewerbetreibenden deutlich stärker belastet als noch vor dem Krieg, als für die Deckungslücke zusätzlich noch der kommunale Zuschlag zur Einkommens- und Vermögenssteuer herangezogen werden konnte, der durch die Erzbergersche Steuerreform von 1920 den Gemeinden entzogen worden war. Vergleicht man den Voranschlag mit dem letzten Friedenshaushalt von 1913, dann zeigen sich erhebliche Mehrausgaben bei den Fürsorgeaufwendungen, in der Wohnungsfürsorge und bei den Personalausgaben. Eine deutliche Entlastung trat jedoch im Schuldendienst auf, der 1913 noch 28 % der Ausgaben beansprucht hatte und 1924 nur noch mit 1,7 % valutierte. Angesichts umfangreicher Streichungsvorschläge des Stadtverordnetenvorstands schloss der Oberbürgermeister seine Haushaltsrede mit einem Appell an den Selbsterhaltungswillen der Stadt: „[V]ielmehr muß eine Gemeinde auch in schlechten Zeiten wie den heutigen eine Reihe von Tätigkeiten ausüben und entfalten, wenn sie sich nicht selbst aufgeben will“.⁶¹ In der Debatte forderten insbesondere die Sprecher der bürgerlichen Parteien Zentrum und Vereinigte Rechtsparteien, aber auch die erst im November 1922 in den Bürgerausschuss gelangte Mittelstandsliste Wirtschaftliche Vereinigung radikale Sparsamkeit und warnten mit drastischen Worten vor einer übergroßen Belastung der Steuerzahler.

Der Sparwille wurde trotz aller Rhetorik letztlich mit Augenmaß praktiziert: So verzichtete man nach plausiblen Darlegungen des Stadtschulrats über den verheerenden Zustand der Lehrmittel im Volksschulbereich auf die anfänglich geforderte Streichung des dafür eingestellten Betrags und kürzte auch den Theaterzuschuss nur mäßig. Insgesamt sank der ungedeckte Aufwand dank der Beschlüsse immerhin von 1 Million auf 850.000 Mark. Weil die Steuerkataster zu diesem Zeitpunkt noch nicht überarbeitet waren, konnte man die benötigte Umlage noch nicht dauerhaft festsetzen. Erst im September 1924 wurde dies

⁶⁰ Vgl. Sebastian Teupe, Stadt – Land – Reich in diesem Heft.

⁶¹ Stadtarchiv Konstanz, S II 12765 Voranschlag 1924/25, Etatrede des Oberbürgermeisters vom 16.6.1924, S. 9.

zusammen mit einem Nachtragshaushalt erledigt, der dank größerer Kassenreste und höherer Überweisungen von Reichssteuern ein etwas kleineres Defizit von nur noch 750.000 Mark aufwies, das mit einem Steuersatz von 0,65 % (65 Pfennig auf 100 Mark Steuerwert) gedeckt wurde. Dass die Stadt nach wie vor an monatlicher Steuererhebung festhielt, zeigt, wie groß die Liquiditätsprobleme immer noch waren. Wäre man zu quartalsmäßiger Umlagezahlung wie vor der Inflation zurückgekehrt, hätten größere Zahlungsausfälle gedroht.

Effektiv brachte der Haushalt – wie auch für Stuttgart kurz erwähnt – wieder eine deutlich stärkere Belastung von Grundbesitzern und Gewerbetreibenden, die in den Inflationsjahren durch die Wirkung der Geldentwertung real erheblich entlastet worden waren. Dies führte jedoch auch dazu, dass sich der Protest seitens der mittelständischen Vertreter im Bürgerausschuss gegen die städtische Wirtschaftstätigkeit verstärkte: Man protestierte gegen den Ausbau städtischer Werkstätten in den technischen Betrieben, gegen die Förderung von Baugenossenschaften seitens der Stadt und gegen den kommunalen Wohnungsbau. Ähnliche Proteste gegen kommunale Investitionen zeigten sich auch in der Münchner Kommunalpolitik nach der Hyperinflation: So wurde der „Untergang des Mittelstands“ beschworen und scharfe Kritik seitens der bürgerlichen Parteien am Kauf des unrentablen Hotels „Vier Jahreszeiten“ geübt.⁶² Im Konstanzer Haushalt gab es allerdings für Investitionen wie einen verstärkten kommunalen Wohnungsbau zunächst keinerlei Spielraum; erst nachdem der Dawes-Plan eine gewisse Entspannung auf dem Kapitalmarkt gebracht hatte, konnte die Stadt im August 1925 mit der Aufnahme eines Auslandsdarlehens von 2 Mio. Mark wieder Spielraum für größere Investitionen schaffen.⁶³ Allerdings erwies sich die inflationsbedingte Entlastung des Haushalts beim Schuldendienst als recht kurzfristig. Bereits 1927 hatte sich der Schuldendienst gegenüber 1925 wieder vervierfacht und der Umlagesatz musste auf 1 % erhöht werden, was massiven Protest der Hausbesitzer und Gewerbetreibenden auslöste.⁶⁴

8. Ausblick

Der Stuttgarter Stadtpfleger Schäfer hatte in seinem Ausblick auf die zukünftige Haushaltsentwicklung ein eher pessimistisches Bild gezeichnet und die Tendenz des württembergischen Staates kritisiert, auch seinen Anteil an der Um-

⁶² Vgl. Geyer, S. 359.

⁶³ Vgl. Schott, Konstanzer Gesellschaft, S. 501-508, zum Auslandsdarlehen Deutsche Bodensee-Zeitung 12.8.1925.

⁶⁴ Vgl. Werner Trapp, Konstanz in den Jahren von 1924 bis 1933, in: Lothar Burchardt/Dieter Schott/Werner Trapp (Hrsg.), Konstanz im 20. Jahrhundert, Konstanz 1990, S. 177.

satzsteuer deutlich zu steigern. Damit würde „die Autonomie der Gemeinde[n] [...], denen diese Hauptsteuerart früher nahezu ausschließlich zu Gebote stand, [...] weiterhin stark eingeschränkt“.⁶⁵ Die Finanzlage erfordere einerseits eine konsequente Reduzierung der Ausgaben, andererseits seien nach „nahezu 10 Jahre[n] dauernde[r] Einengung, ja fast völlige[r] Lähmung der Stadtverwaltung in der Ergreifung wichtiger Maßnahmen“ eine Reihe von Baumaßnahmen im Gesundheits- und Schulbereich unabweisbar. Schäfer zog daraus letztlich eine politische Konsequenz, sein Artikel mündet in eine Kritik der finanzpolitischen Beschneidung der Kommunen nach 1918: „Von höchster Bedeutung wäre hierbei die Wiederherstellung der steuerlichen Selbstständigkeit der Gemeinden. Die völlige finanzielle Abhängigkeit von Reich und Ländern ist für die Gemeinden auf die Dauer nicht erträglich“.⁶⁶ Eine solche Position entsprach dem Grundtenor städtischer Kritik an der Finanzpolitik und Steuerverteilung zwischen Reich, Ländern und Gemeinden in den 1920er Jahren.⁶⁷

Tatsächlich können wir beobachten, dass die meisten deutschen Städte zwar in der unmittelbaren Phase nach der Inflation dem vom Reich verfügbaren Personalabbau Folge leisteten und ihre Haushalte oberflächlich konsolidierten. Jedoch kehrten sie, als dies durch die Entspannung der internationalen Kreditlage und die Verfügbarkeit amerikanischer Kredite möglich wurde, wieder zu einem Kurs kommunaler Investitionen auf breiter Front – und zumeist kreditfinanziert – zurück.⁶⁸ Dieser Kurs wurde von Reichsbankpräsident Schacht, aber auch von vielen Politikern der bürgerlichen Rechtsparteien kritisch begleitet. Wirtschaftsvertreter kritisierten insbesondere die Tendenz, die Erträge aus den kommunalwirtschaftlichen Betrieben zu maximieren, was zu einer Verteuerung von Gas- und Strompreisen für die lokale Wirtschaft und die lokalen Verbraucher führte. Es entwickelte sich der Slogan der „kalten Sozialisierung“, mit dem die vermeintliche Ausweitung der Kommunalwirtschaft und des kommunal geförderten Wohnungsbaus zu Lasten der lokalen privaten Handwerks- und Gewerbebetriebe kritisch kommentiert wurde.⁶⁹ Diese Politik ermöglichte

⁶⁵ Schäfer, S. 141.

⁶⁶ Ebd.

⁶⁷ Vgl. etwa Gisela Upmeier, Der Kampf der Gemeinden gegen die politische Bevormundung durch Reich und Länder, in: Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.), Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart u.a. 1973, S. 139-143. Vgl. auch den Beitrag von Sebastian Teupe in diesem Heft.

⁶⁸ Vgl. Wolfgang R. Krabbe, Die deutsche Stadt im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen 1989, S. 169-172.

⁶⁹ Vgl. Carl Böhret, Aktionen gegen die ‚kalte Sozialisierung‘ 1926-1930. Ein Beitrag zum Wirken ökonomischer Einflußverbände in der Weimarer Republik, Berlin 1966; Krabbe, S. 171f.; Jürgen Reulecke, Geschichte der Urbanisierung in Deutschland, Frankfurt am Main 1985, S. 151-153.

einerseits baulich und sozial sehr beachtliche Leistungen, man denke etwa an die beispielhaften Sozialwohnsiedlungen eines Ernst May oder eines Martin Wagner in Frankfurt und Berlin.⁷⁰ Mit dem Versiegen der Refinanzierungsmöglichkeiten kommunaler Kredite seit Ausbruch der Weltwirtschaftskrise wurde sie andererseits Anfang der 1930er Jahre kurzfristig und radikal beendet. Der Topos von der „Krise der Selbstverwaltung“, der von führenden konservativen Staatsrechtlern um 1930 postuliert wurde, wurde dann auch Bestandteil der umfassenderen Delegitimierung der Weimarer Republik insgesamt, die Anfang der 1930er Jahre ihren Höhepunkt erreichte.

Die Erfahrung der Hyperinflation beförderte für städtische Verwaltungen Prozesse administrativer Rationalisierung, wie sich unter anderem an der Veränderung und Beschleunigung der Beschlussfassung über kommunale Gebühren und Tarife beobachten lässt. Die Hyperinflation brachte eine tiefgreifende, aber letztlich nur vorübergehende Dysfunktionalität der städtischen Finanzwirtschaft. Es scheint aber, als ob die Städte nach dieser Erschütterung bestrebt waren, wieder zu einem „Normalzustand“ zurückzukehren, der sie in ihrem Selbstverständnis dazu zwang, die als notwendig erachteten Investitionen zu tätigen und dafür Schulden aufzunehmen. Bemerkenswert ist, dass der Investitionsrückstand durch Krieg und Inflation zwar generell das städtische Handeln prägte. Aber in ausgewählten, offenbar als strategisch hoch relevant erachteten Bereichen wie der Energie-Infrastruktur wurde viel Aufwand darauf verwendet, um bereits in Gang gesetzte Großinvestitionen selbst mitten in der Hyperinflation zum Abschluss zu bringen.

Abbildungsnachweis

Abb. 1: D. Sigloch, Die technischen Betriebe der Stadt Stuttgart, in: Fritz Elsas(Hrsg.), Stuttgart. Das Buch der Stadt, Stuttgart 1925 (Repr. 1980), S. 154.

Abb. 2: Dieter Schott.

⁷⁰ Zu May vgl. Gerd Kuhn, Wohnkultur und kommunale Wohnungspolitik in Frankfurt am Main, 1880 bis 1930, Bonn 1995; zu Martin Wagner vgl. Ludovica Scarpa, Martin Wagner und Berlin. Architektur und Städtebau in der Weimarer Republik, Braunschweig 1985.

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 Demobilisierung. 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 Demobilisierung 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 Inflationforschung, 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.

Erin Sullivan Maynes

Value Judgments. *Notgeld* and Exchange with an 'Inflation Saint' in Thuringia¹

Notgeld, or emergency money, was a phenomenon of Germany's decade of inflation (1914-1924). Created in tens of thousands of unique issues, this provisional currency produced by municipalities, businesses, and local banks was initially intended as a temporary substitute for the often unavailable Reichsmark. As the inflation wore on, however, *Notgeld* became more than a replacement for the Reichsmark; it became a fixture of local economies, a desirable collectible, and a visual space to promote identity, express anxieties, and assert independence from the political and economic turmoil of the nation. This essay explores how *Notgeld* produced by the town of Kahla in Thuringia, a prolific centre for the production of emergency money, interrogated concepts of community, labour, and value during the inflation. It also examines the exchange between Kahla and a different kind of community influenced by inflation: followers of the so-called "Inflationsheiliger" Friedrich Muck-Lamberty. Muck-Lamberty promoted values very different from those of the communities he encountered on his tour through Thuringia in 1920, offering an explicit alternative to the social and economic status quo. The story of Muck-Lamberty's visit to Kahla and the scandal that ensued was the basis for a set of notes that became the town's first financially successful *Notgeld* series.

Introduction

Money rarely features in utopian imaginings, but as Georg Simmel recognized in *Philosophie des Geldes* (1900), money is a tool, less a material object than a series of functions: it provides a universal measure of value, mediates exchange, and circulates in order to facilitate further exchange. Might money, then, offer a means for remaking the economic and social order? Reimagining money might encourage society to reimagine how it distributes resources and determines value. Community currencies are one contemporary example of this type of reimagining. They work alongside existing systems of exchange

¹ A previous version of this article appeared as Erin Sullivan Maynes, Currency and Community. Labor, Identity, and *Notgeld* in Inflation-Era Thuringia, in: Paul Lerner/Joel Segal (eds.), *Alternative Realities. Utopian Thought in Times of Political Rupture*, GHI Bulletin Supplement 14, Washington D.C. 2019, pp. 39-56. The author thanks the German Historical Institute (GHI) for permission to publish a revised version of the essay here.

and their emphasis on sourcing and buying locally focuses attention on the commercial activity of the community. They also stress one's potential connections to the producer or seller elevating the importance of labour and human capital in the production of goods and services. The focus on local labour and local goods keeps the circle of economic exchange close and tight, preserving its benefits for those within – and usually only those within – the community.

Today's community currencies are a limited phenomenon with an impact that is more ideological than economic. However, alternatives to established financial systems have long existed, enabling commodity exchange at the local level when national or international networks fail or offering a means of evading the control of larger political and economic institutions. During Germany's decade-long inflation, which lasted from 1914 to the end of 1923, such alternatives included the black market, but municipalities also created their own versions of community currencies as a substitute for the declining and often unavailable Reichsmark. Called *Notgeld*, or emergency money, it was typically valid for only brief periods and was initially seen as a stopgap solution to a temporary crisis. But as the inflation wore on, *Notgeld* became a fixture of local economies. Communities created notes that were clever and eye-catching, designed to attract collectors drawn to the novelty of new issues. Ultimately, *Notgeld* functioned as more than money: it offered a visual space for advertising the community by presenting local stories, promoting local products, and praising local character. It also became a means of directly and indirectly expressing anxieties, asserting alternatives, and carving out the community as a space separate from the political and economic turmoil of the nation.

Other communities emerged during the inflation, self-selecting groups whose identities were likewise shaped by the economic crisis. These communities of choice were built on the utopian aspirations of thinkers with radically different visions for the future. They included the so-called *Inflationsheiligen*, who inspired followers with their rejection of bourgeois norms and the mix of radical religious and political beliefs they preached. Their challenge to the status quo often included a repudiation of materialism and modern life. The communities they attracted were not fixed in place, but itinerant, their leaders preaching as they moved through town and countryside, attracting young followers to their cause as they went. These figures offered an explicit alternative to the communities of place they encountered, one that challenged existing social and economic arrangements with promises of a more authentic way of being.

This essay explores the role of *Notgeld* in interrogating ideas of community, labour, and value during the inflation. It also examines the encounter between a community of place and a community of choice that was mediated, in part, by *Notgeld*. *Notgeld* was used by localities to assert value – and, by extension,

values – during the inflationary years of the early Weimar Republic, a moment when money and established national financial institutions were failing. *Notgeld* reinforced community boundaries by confining economic activity to contained areas and strengthened community bonds through its designs and messages. But it also expressed the tensions – exacerbated by the sustained and persistent economic crisis of inflation – that existed between community insiders and outsiders. These dynamics operated in a revealing way in the town of Kahla in Thuringia. Kahla was a prolific centre for the production and sale of *Notgeld*, but it also became the site of a standoff between the town and a community of choice that formed around one of the *Inflationsheiligen*, Friedrich Muck-Lamberty. The exchange between the two emblemizes the radically different visions of communal life inspired by the inflation, an exchange that played out through *Notgeld*.

Notgeld and Sammlerscheine. Collecting Local Currencies

Notgeld was the outcome of necessity and enterprise, a hybrid born of economic chaos. It appeared throughout the German Reich from the beginning of the First World War through the end of 1923, the height of Germany's hyperinflation. *Notgeld* first came into circulation as a way of temporarily addressing acute shortage of low-denomination notes and coin necessary for economic transactions nationwide.² This shortage was the result of hoarding – due to the military's demand for metal, the material value of most coins surpassed their face value – and the fact that inflation forced one to pay more money for basic goods. Thus, the amount of paper money in circulation – both official paper Reichsmarks as well as unofficial *Notgeld* – ballooned. But because *Notgeld* was necessarily provisional, with each note valid for only short periods, and because it was an insistently local form of payment, the number of *Notgeld* issues rapidly proliferated.

² The *Reichsbank* set the stage for what Gerald Feldman calls 'unlimited monetary emission' with the passage of the Loan Bureau Law (*Darlehenskassengesetz*) on 4 August 1914, the day Germany formally entered the First World War. The law enabled the *Reichsbank* to increase the supply of money without being subject to the one-third rule (requiring that at least one-third of the currency in circulation be covered by the *Reichsbank*'s gold reserves, the basis for the gold standard). Early on, the Bank was able to issue loan bureau notes in small denominations to cover shortages, so that any *Notgeld* issued could be quickly pulled from circulation. In later years, however, the Bank was no longer able to respond so quickly and even sanctioned *Notgeld* during periods when the supply of the *Papiermark* was especially tight. See Gerald Feldman, *The Great Disorder. Politics, Economics, and Society in the German Inflation, 1914-1924*, Oxford 1997.

As *Notgeld* became more common throughout Germany, local economies came to rely on it as an alternative form of payment and, increasingly, as a source of revenue. The latter was the result of *Sammlerscheine*, bills designed for the audience of *Notgeld* collectors attracted to the ever-growing number of unique provisional notes. The audience for this collectible cash was significant enough that specialty publications such as the journal *Das Notgeld* appeared to inform collectors of the availability of new issues and the rising value of sought-after notes.³

The most famous *Sammlerscheine* are *Serienscheine*, most of which were created from 1920 through 1922. These were not intended for circulation, but were sold directly to the collector's market by issuers or by numismatic dealers and auction houses such as Robert Ball Nachfolger in Berlin. The serial format of *Serienscheine* allowed them to narrate stories or present thematic groupings, but they were also meant to appeal to the acquisitive sensibility of collectors. Successful issuers were expert at offering notes in a range of variants with different text, colours, and sizes, attracting those compelled to collect each and every version. Other issuers focused on making individual sets highly desirable through their designs, hiring known artists to illustrate them or relying on popular or sensational content that would appeal to audiences outside their immediate vicinity. *Serienscheine* demonstrate how money itself had become an object that had the potential to be marketed and sold – and suggested that a community's self-sufficiency during inflation might depend on making money that was less a currency than a commodity.

True *Sammlerscheine* were not designed to circulate; notes' expiration date at times even preceded their issue date, rendering them immediately worthless as a form of payment. But as collectibles, these notes did offer potential rewards for issuers. The town of Naumburg in Saxony-Anhalt, for instance, was able to renovate the town *Rathaus* with the revenues generated from a set of popular *Notgeld* illustrating the siege of the city by the Hussites in the fifteenth century. The set, designed by the artist Walter Hege in a silhouette motif, was so successful that it went through more than three reissues. In 1921, Naumburg generated more than 900,000 Reichsmark in profit from *Notgeld* sales alone.⁴

³ *Das Notgeld: Zeitschrift für Notgeldkunde* was published in Munich from 1919 through at least 1922. Other publications such as *Die Notgeld-Sammler: Zentral-Organ für den gesamten Notgeld Markt* also appeared during this period. In addition, there were *Sammlervereine* which were organized under an umbrella association called the *Verband Großdeutscher Notgeld-Sammler-Vereine*.

⁴ Ursula Dittrich-Wagner, Walter Hege und das Naumburger Notgeld, <https://mv-naumburg.de/projekte/themen/notgeld> [03.02.2023]. The series was first issued in November 1920 in a run of 4,000 copies. This first version, issued in six designs worth fifty Pfennig each, included four misprints omitting the addition of 'Pfg' from the denomination. Due

Hege's Naumburg notes underscore the characteristics typical of successful collector issues: they are attractively designed, function as a narrative set, and relate local lore. The story relayed by Hege's notes is known as the *Hussiten-Kirschfest Sage*, the basis for the annual Naumburg *Kirschfest*. According to the tale, the children of Naumburg saved the town by pleading with the Hussite general for mercy. The general took pity and gave the children cherries to curb their hunger. Like the story, which is a part of the city identity, Hege's Expressionist-inspired silhouettes were successful enough that they became indelibly associated with the event. In fact, Hege's silhouettes are still used to advertise Naumburg's *Kirschfest* today.

Notgeld notes are very often counterproductive in their primary function as currency. Their ever-changing designs, denominations, and dates of expiration required more attention of bearers and receivers. Such currency was unsanctioned and the federal government tolerated its use only reluctantly; issuers took pains to distinguish their notes from official Reichsmarks by avoiding the designation *Geld* and creating issues that were distinctive. *Sammlerscheine*, however, were made to be looked at; notes' value was determined by their ability to attract attention and to draw viewers to focus on their designs and narratives. Because of the distinct visual nature of *Sammlerscheine*, its function as a collectible object, that could also be a revenue-generating commodity, superseded its function as a medium of exchange. It became a space for sharing messages and meditations – sometimes about the community itself, but also on the nature of money and value.

Cultural Dimension of Notgeld. The Case of Kahla as 'Hauptstadt der deutschen Ersatzwährung'

The town of Kahla in Thuringia was especially notable for the number of *Notgeld* series it issued and for the way its *Serienscheine* modeled these varied approaches to attracting collectors. Kahla, named "die geheime Hauptstadt der deutschen Ersatzwährung" by one scholar, produced fourteen series in twelve themes, of which up to six were produced in variants that were repeatedly reissued

to immediate demand, Naumburg issued a second run of 20,000 about three weeks later, on which the missing 'Pfg' had been corrected. In February 1921, Hege was commissioned to create another six silhouettes for the series, and a set of twelve notes was issued. Finally, as Dittrich-Wagner documents, the misprinted notes, which were in high demand by collectors, were likewise reissued in a run of 5,000 in May 1921. Pictures of these designs can be found in Hans-Ludwig Grabowski/Manfried Mehl, *Deutsches Notgeld. Deutsche Serienscheine, 1918-1922*, Bd. 2, Regenstauf 2009.

sued.⁵ A number of these sets reference the larger economic and political situation in Germany to appeal to a broader collecting audience, but many others focus on local landmarks, local products, and local stories. An example of the latter includes the souvenir set celebrating the castle of Leuchtenburg, one of the city's most notable sights. The set is composed of three notes in denominations of twenty-five, fifty, and seventy-five Pfennigs, each showing different aerial views of the castle.

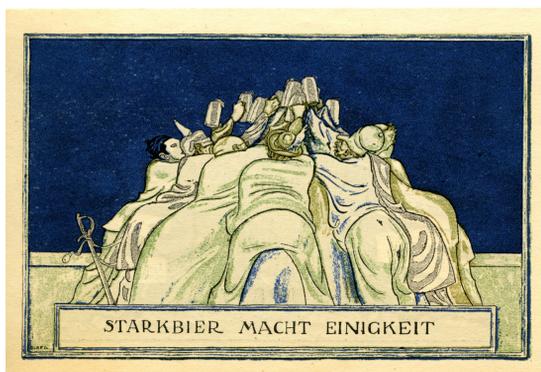


Abb. 1: Olaf Gulbransson (designer), Kahla Notgeld Series, recto 75 Pfennig and verso 'Starkbier macht Einigkeit' and 'Einigkeit macht stark', issued 1921.

An example of a Kahla *Notgeld* set aimed at a national rather than a local audience is the popular satirical series designed by the Norwegian artist Olaf Gulbransson, best known as an illustrator for the magazine *Simplicissimus*.⁶ The series is comprised of three sets of pairs; in one set of notes, titled "Deutsche Merkur", a man with iconographic attributes referencing the German Michael (cap), the god Mercury (winged sandals), and St. Sebastian (shot with arrows and tied to a post) faces off against a large woman in a breastplate marked "RE" for *Republique française*, who aims a charged bow at his chest. On the second note, the German Mercury is on the phone, writing out reparations payments in blood with one of the arrows he has pulled from his own body. The notes reference

Germany's payments to France, a hated condition of the Treaty of Versailles that exacerbated the financial crisis. Another set mocks pretensions of national unity (Fig. 1): the first note's inscription ironically proclaims "Einig-

⁵ Wolfgang Kemp, *Wir haben ja alle Deutschland nicht gekannt. Das Deutschlandbild der Deutschen in der Zeit der Weimarer Republik*, Heidelberg 2016, p. 302.

⁶ See Grabowski/Mehl, 668.6a, b (1-3), 668.10, and 668.11 (1-6).

keit macht stark", while the illustration below depicts a group of figures falling on each other in a violent brawl. In the next note, these men seem to have resolved their differences: they clink glasses together beneath an inscription that reads 'Starkbier macht Einigkeit'.

Perhaps the most unusual of Kahla's *Serienscheine* is the twelve-part Statistical Series from 1921, another set that looks beyond Kahla to the nation.⁷ The recto of each note displays the same image of a man's head before a brick wall, with the inscription: 'Was das Schicksal uns zerbrach, neu erstehe nach und nach - traget Steine zu dem Bau, deutscher Mann und deutsche Frau'. The verso of each note includes a different diagram tracking statistical measures tracing the effects of inflation, the war, and its aftermath on the German economy. This includes the growth in the child mortality rate between 1913 and 1918, the reduction in the size of the German Empire due to the Treaty of Versailles, a pie chart illustrating reparations spending as a portion of the total budget, and the inflated prices of eggs, butter, and milk in different German cities on a single day in April 1921. The most self-referential note tracks the 'Inflation of Notes in Circulation from 1913-1920', comparing circulation rates in different countries, including England, France, and Spain, to those in Germany. Unsurprisingly, the number of notes in circulation in Germany dwarfs that of the currency circulating in all other countries, consuming nearly half of the note's vertical space. The Statistical Series attempts to visualize, literally and figuratively, the abstract nationwide economic effects of inflation by tying them to familiar reference points and illustrating these changes in easy-to-follow charts. The assertive but optimistic message on front of the notes, which suggests that German fortitude and resolve will enable the nation to rebuild itself, is thus challenged by the information presented on the back of the notes, in which the sober presentation of facts and figures details only the magnitude of the crisis.

The set that comes closest to promoting Kahla's contemporary identity is the Porcelain Series (Fig. 2).⁸ Tied to a product manufactured locally since the nineteenth century, this three-note series serves to advertise and celebrate Kahla's porcelain as an enduring source of value, particularly when compared against the devalued Reichsmark. Visually, the notes equate two elements as essential to the city's identity: the iconic castle of Leuchtenburg and the porcelain itself, both of which feature in all three notes. The red-roofed castle migrates from left to right over the course of the three notes, while plates, teapots, cups, and saucers float above it, among the stars in one note, blending with the clouds in another and finally creeping over the globe in the final note, suggest-

⁷ Ibid., 668.7 (1-12).

⁸ Ibid., 668.5 (1-3).

ing the international market for this locally made product. ‘Kahla versorgt für billig [sic] Geld / mit Porzellan die ganze Welt’, reads the first note. The verse separates Kahla's porcelain from devalued currency. The next two notes refer to the popular expression ‘Scherben bringen Glück’, with the last proclaiming: ‘Behaltet Kahlas Scherben fein / Das Glück soll drin verborgen sein’. Even in a damaged and functionless state, in other words, porcelain may still have value if it grants good luck. Thus, Kahla's porcelain retains a material value that the ‘cheap’ paper currency does not, though it is using the one to reinforce the other.



Fig. 2: Kahla Notgeld Porcelain Series, verso of 25, 50, 75 Pfennig, issued 1921 (designer unknown).

As an important centre for the sale and production of *Notgeld*, Kahla even staged a *Notgeld Ausstellung* from 3 to 11 September 1921, featuring over one hundred exhibitors with more than 50,000 *Notgeld* issues on view.⁹ Collectors from throughout Germany were encouraged to attend, and certificates and a monetary prize were issued for the best designs. The Kahla notes featured prominently in advertising for the event; one series was newly released in time for the exhibition itself, a set known as the *Muckserie*, which promised to find broad success as it related the story of a local scandal that had earned national attention: the rise and fall of the *Wanderprophet* Friedrich Muck-Lamberty.¹⁰

Social Influencer of Inflation. The Inflationshelilige Friedrich Muck-Lamberty

Friedrich Muck-Lamberty was a charismatic representative of the *Jugend-* and *Lebensreform* movements and one of the so-called *Inflationsheliligen* of the early 1920s, a group of quasi-religious messianic figures who could be viewed, on

⁹ See Ingrid Bubeck, *Geldnot und Notgeld in Thüringen*, Erfurt 2007.

¹⁰ Grabowski/Mehl, 668.2 (1-3).

the one hand, as an offshoot of what Ulrich Linse called Weimar *Sektenwesen* and the millenarian mood that accompanied postwar crises and economic troubles from 1918 to 1923.¹¹ Muck-Lamberty had contact with the *Wandervogel* movement when he was just nineteen years old. During the war, he joined the navy as part of a unit that was willing to accommodate his strict vegetarian diet. Although he did not experience the November Revolution firsthand, he did view it as an opportunity for the *völkisch* rebirth of Germany. By early 1920, he had founded the *Neue Schar*, a community of individuals composed mostly of young men, women, and children who were inspired by his teaching.

Muck, as many called him, wanted to lead his followers to pursue a more authentic life; he rejected the modern world in favour of the perceived simplicity of premodern ways of being. The members of the *Neue Schar* were motivated by a similar belief that the time was ripe for a spiritual turn, evident in the near constant social, political, and economic upheavals of postwar Germany. As Linse argues, the rituals of the *Neue Schar*, especially their ecstatic dances ‘entwickelte[n] Alternative zum Klassenkampf und sollte[n] die ‘Gemeinde’ als Form eines nichtpolitischen Sozialismus präfigurieren’.¹²

Like all *Inflationsheiligen*, the social disruption caused by the chaos of the revolution and inflation allowed Muck-Lamberty to redefine community in his own terms. The *Neue Schar* was self-selecting and composed primarily of young people committed to the strict lifestyle their charismatic leader demanded. As Muck-Lamberty and his flock made their now famous tour through Thuringia throughout 1920, they attracted attention and followers wherever they went. He was compared to the Pied Piper of Hamelin by observers based on the way he entranced the young; he was reported to have as many as one thousand followers, a number that grew with every stop he made.

Muck-Lamberty’s *Sündenfall* transpired in early 1921 in Kahla near Leuchtenburg, where the leader and his followers had wintered at the castle, which functioned at the time as a youth hostel. Käthe Kühl, a female friend of Muck-Lamberty and a member of the *Neue Schar*, informed the local authorities in Altenburg that Muck-Lamberty was maintaining a ‘Haremwirtschaft’ and accused him of desecrating ‘das Heiligtum der Weiblichkeit’.¹³ He had, as it turned out, impregnated two women in the group and was engaged in sexual relationships with others. The leader was unapologetic, and many observers were unsurprised by the revelations, given the erotically charged nature of the *Neue Schar*’s activities. After Muck-Lamberty’s questioning, the director of the Leuchtenburg hostel requested that he and his group leave by February 1921.

¹¹ Ulrich Linse, *Barfüßige Propheten. Erlöser der zwanziger Jahre*, Berlin 1983, p. 23.

¹² *Ibid.*, p. 106.

¹³ *Ibid.*

Some of Muck's followers left him, and supporters distanced themselves in the aftermath of the scandal.



Fig. 3: Kahla Notgeld 'Muck' Series, verso of 25, 50, 75 Pfennig, issued 1921 (Designer unknown).

Because of Muck-Lamberty's relative fame, the story brought national attention to Kahla, which saw an opportunity in the crisis. In August of 1921, the town released its *Muckserie*, a three-note set of twenty-five, fifty, and seventy-five Pfennig *Notgeld* which depicted the rise and fall of Muck-Lamberty and the *Neue Schar* in colour and verse (Fig. 3). The first note shows members of the *Neue Schar* dancing together in a circle as their leader pictures his destination: a stronghold on a hill, its outline resembling the iconic profile of Castle Leuchtenburg situated above Kahla. In the second note, Muck plays guitar and sings to his flock, his head emitting divine rays, his body towering over the castle of his imagination. On either side of his head, in hexagonal cartouches, storks bow their heads in Muck's direction. Then in the final note, these storks – symbols of birth – take flight. Muck hangs his head in shame as he is cast out of the city on the hill. He is now below the castle, dwarfed by the structure he dominated in the earlier note, while his followers turn away from him. The note's final lines underscore the meaning of the storks, noting that it is Muck himself adding to the *Neue Schar*'s numbers: 'Was ist vom guten Vorsatz nun, mein lieber Muck, geblieben? Zähl nur die Häupter deiner Schar: es sind statt sechste... sieben!'

Ironically, money featuring a man who rejected materialism constituted the first significant financial success for Kahla's *Notgeld* issuers. Indeed, it was the widespread awareness of Muck-Lamberty's downfall and the *Neue Schar* scandal that made the series popular with a broader collecting audience. Kahla generated a total net profit of 170,000 Marks from its sale, the first major set it issued as well as its first significantly profitable product.¹⁴ The timing of the notes' release was also calculated for maximum impact. It coincided with the opening of Kahla's *Notgeld Ausstellung* in September of that year. There was even a commemorative note produced for the exhibition itself, which was valid only for the exhibition's nine-day run (Fig. 4).¹⁵ The note's recto features a *trompe l'oeil* with an elegantly dressed man and a woman standing below a sign announcing the exhibition, ready to enter the exhibition space between parted curtains. On the verso, the note announces itself as 'Das Notgeld des Notgelds', and depicts a large dragon crouched above the castle of Leuchtenburg, blowing notes from its mouth at the people gathered below, who rush to grab them in a frenzy. The short verses on the bottom left announce: 'An der Saale hellem Strande Notgeld fliegt – ein ganzes Heer! Wenn die Werte auch verfallen, freut sich doch der Sammler sehr'.¹⁶ The popularity of the Muck Series is underscored by the

¹⁴ Detlev Belau, Friedrich Muck-Lamberty und die unvergessene Neue Schar, <https://www.naumburg-geschichte.de/geschichte/mucklambertyfortsetzung.htm> [03.02.2023].

¹⁵ Grabowski/Mehl, 669.1.

¹⁶ The art historian Jennifer Roberts has shown that the movement of paper currency and

fact that one of the notes fluttering above the crowd has the word ‘Muck’ written on it.

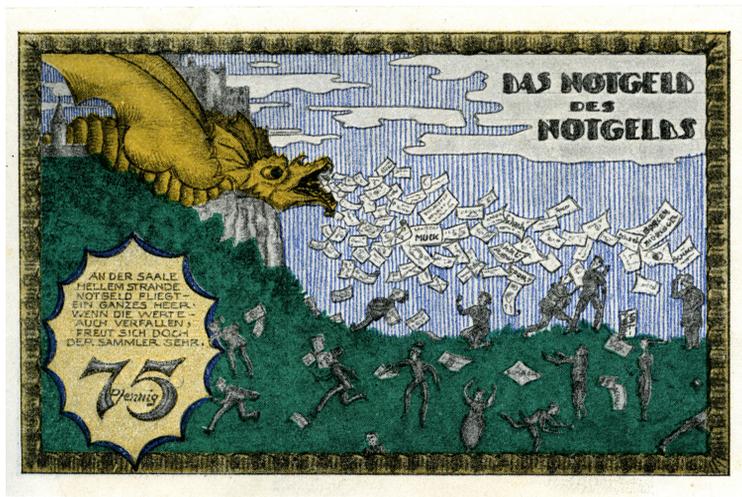


Fig. 4: Kahla Notgeld Ausstellung Note, recto and verso 75 Pfennig, issued 1921 (designer unknown).

In the aftermath of the Leuchtenburg incident, Muck-Lamberty stopped wandering and settled with the remainder of his flock not far away in Naumburg, just over the border of Thuringia in the state of Saxony-Anhalt. Coincidentally, this was also the place where Walter Hege had issued his successful *Scherenschnitt Notgeld* series illustrating the history of the town’s *Kirschfest* just a few years earlier. Between 1922 and 1923, Muck-Lamberty established a *Handwerksgemeinschaft*, which he named the *Werkschar* Naumburg, transforming the *Neue Schar* into a communal ‘*Werk*’ *Schar*, a community now defined by its commitment to skilled labour.¹⁷ With this establishment of a fixed location, Muck-Lamberty’s chosen community came closer, superficially at least, to the values championed by the established communities that had rejected him. The *Werkschar* was stationary and engaged in productive work rather than disruptive itinerant activities.

credit often employed metaphors of ‘flight or flotation’. Similar descriptions were also attached to German graphics during the November Revolution. See Jennifer Roberts, *Transporting Visions. The Movement of Images in Early America*, Berkeley 2014, p. 115; Gustav Hartlaub, *Die neue deutsche Graphik*, Berlin 1920.

¹⁷ The skilled labor settlement that Muck-Lamberty established in Naumburg was first tested during the winter in Leuchtenburg, where the group traded skilled work such as joinery for food with those in the community. Linse, p. 119.

It was not a radical departure for Muck-Lamberty, however, who had long believed that such a settlement was the appropriate communal form for his band of followers. He had planned for the founding of a community based on communistic principles as early as 1912 and had the idea to develop a skilled workers' land commune with what he called *Umwertungsstellen*, an echo of Nietzsche's call for the 'Umwertung aller Werte'.¹⁸ The plans for this commune, however, were interrupted by the war. They were revived in Naumburg, where Muck-Lamberty decided that the community would focus on high-quality woodworking, specifically turning and joinery, skills Muck himself had acquired. The products manufactured by the *Werkschar* also offered the means for the community to become self-sufficient. The skilled labour of the community would, in other words, improve the *Werkschar* in both a spiritual and material sense.

The art historian and critic Wilhelm Uhde recalled encountering Muck-Lamberty and his followers when they were still the *Neue Schar* in his memoirs in 1920, at the height of the *Wanderprophet's* popularity. He noted that the two impulses the leader represented – the spiritual rejection of materialism with the simultaneous affirmation of handiwork – were not necessarily in conflict. For Muck-Lamberty, spiritual transcendence was connected to the material object through physical labour. Uhde argued: 'Die Neue Schar half die Jugend zu entmaterialisieren, sie anspruchslos und froh zu machen, aus den Banden des mechanischen zu befreien. Ihre Kräfte mit dem Segen des Handwerks neu zu verknüpfen, sie als wesentliche Faktoren einer deutschen Volksgemeinschaft einzuordnen'.¹⁹

A 1925 catalogue of the *Werkschar's* output is suggestive of this fusion of the premodern communal sensibilities of Muck-Lamberty's *Werkschar* with the possibilities of modern marketing (Fig. 5). The cover is an abstraction of a candlestick designed by the *Werkschar*, depicted as a series of downward-facing arrows balanced against the tips of upturned triangles. Nevertheless, this delicate balancing act is not realised by the rustic products inside, which are meant to evoke traditional sensibilities in their shape and assertive use of wood as a material.

¹⁸ Belau.

¹⁹ Quoted in *ibid.*



Fig. 5: Cover and Interior Page of the Catalogue *Holzarbeiten*. Wilhelm Wismann, Vertretung der Werkschar Naumburg, Hamburg 1925. The Robert Gore Rifkind Center for German Expressionist Studies, Los Angeles County Museum of Art.

The founding principles of Muck-Lamberty's *Werkschar* are not dissimilar to those of another self-selecting group dedicated to handicraft that emerged during this same period of post-revolutionary utopian enthusiasm as the *Neue Schar*: the *Bauhaus*. The *Bauhaus*, located only fifty kilometers from the *Werkschar* in its first iteration in Weimar, would seem to share few similarities with Muck-Lamberty's *Werkschar* based on the aesthetic output of both groups. We do know, however, that Muck-Lamberty spent at least a week in Weimar with the *Neue Schar* during his tour through Thuringia in 1920, and that Bauhaus students were attracted to events staged by the *Neue Schar* during that time.²⁰ Much has been written about the early years of the *Bauhaus*, when both its students and teachers were influenced by the residual utopianism of the Novem-

²⁰ Walter Gropius, the Bauhaus's founding director, also invited Ludwig Christian Haeusser, another of the *Inflationsheiligen*, to Weimar for a lecture in 1920, suggesting an interest in such figures during the school's earliest years. See Linse, p. 57f.

ber Revolution as well as the spiritualism of figures like Johannes Itten.²¹ Less has been said about the impact of inflation more generally, although it had a profound influence, from the ideas and affiliations of its members to the types of projects it undertook. Interestingly, the first Bauhaus contract for a mass-produced product was not one of the streamlined designs for furniture or lighting, but the hyperinflationary issue *Notgeld* designed by Herbert Bayer for the Thuringian government in August 1923.²²

It is worth considering how inflation influenced conceptions of labour and community at both the *Bauhaus* and the *Werkschar* Naumburg, two communities of choice built around utopian ideas centering work and craft. Both were led by individuals who conceived of community and the importance of labour – specifically *Handwerk* – in spiritual terms and looked to premodern sources for inspiration for the future. The opportunity for such thinking was encouraged by the environment of inflation. However, following the stabilization of the currency, the *Bauhaus* and the *Werkschar* proceeded along different paths. The *Bauhaus* increasingly directed its focus towards a future centred on modern materials and manufacturing. It moved to Dessau in 1925, a relocation forced by the 1923 election of a right-wing government in Weimar that viewed the *Bauhaus* as a suspicious, foreign presence. Political attacks by the National Socialists would continue to haunt the school, pushing it out of Dessau in 1931 and finally forcing its closure in 1933. Meanwhile, the *Werkschar*, which seems to have kept its vision on reviving communal working and living practices, remained in Naumburg and was tolerated by the locals. Although Muck-Lamberty's ideas would not gain wide currency, the products he produced at the *Werkschar* carried a distinctly *völkisch* vibe, one more easily integrated into the new political reality in Germany after 1933.²³

²¹ See, for example, Elizabeth Otto, *Haunted Bauhaus. Occult Spirituality, Gender Fluidity, Queer Identities, and Radical Politics*, Boston 2019; Oliver Gabet/Anne Monier (eds.), *The Spirit of the Bauhaus*, London 2018; Christoph Wagner (eds.), *Das Bauhaus und die Esoterik. Johannes Itten, Wassily Kandinsky, Paul Klee*, Leipzig 2005.

²² Bayer designed notes in 1, 2, 3, 10, 20, 50, 100, 500 million, and 1 billion (milliard) Mark amounts. See Nele Heise, *Das Bauhaus in allen Taschen. Notgeldscheine als Vorboten der 'Neuen Typografie'*, in: Patrick Rössler (eds.), *Bauhauskommunikation. Innovative Strategien im Umgang mit Medien, interner und externer Öffentlichkeit*, Berlin 2009, p. 265-80. See also Erin Sullivan Maynes, *Making Money. Notgeld and the Material Experience of Inflation in Weimar Germany*, in: *Art History* 42:4, 2019, p. 678-701.

²³ Muck-Lamberty and many of the other *Inflationsheiligen* experienced renewed popularity with the onset of the worldwide Depression in 1930. Although Muck-Lamberty did not embrace National Socialism, he exhibited proto-fascist and anti-Semitic tendencies – what Ulrich Linse calls his 'Volksgemeinschaftssozialismus'. He did for a time find common cause with the left wing of the Nazi Party and explored an alliance with certain members. Ultimately, however, he kept his distance from Nazi affiliation. Nevertheless,

Conclusion

With the stabilization of the economy in 1924 and the introduction of new secured currencies – the land-backed Rentenmark followed by the new Reichsmark – Notgeld was pulled from circulation and economic authority was once again returned to the nation. Nonetheless, the ambivalent attitudes and unresolved questions surfaced by the inflation – about the sources of economic value, about identity, and community belonging – would persist. The return of the status quo would not last, and with the onset of the worldwide Depression in 1930, those questions would manifest in different conclusions, ones with far more serious consequences for community insiders and outsiders in the years to come.

Abbildungsnachweis

Fig. 1-4: Collection of the author, photo by author.

Fig 5: Wilhelm Wismann, *Vertretung der Werkschar Naumburg*, Hamburg 1925. The Robert Gore Rifkind Center for German Expressionist Studies, Los Angeles County Museum of Art.

his business thrived during the Third Reich, as *Volkskunst* reached a new level of popularity and foreign competition was driven out of the market. Linse, pp. 123-128.

Von Krise zu Krise. Die gegenwärtige Finanzsituation der deutschen Kommunen im Kontext mittelfristiger Konjunkturentwicklungen

This article provides an overview of the financial situation of German municipalities and takes a long-term perspective on the developments that have led to the current situation. One important finding is that, although overall figures have pointed to relative fiscal stability for more than a decade, there is considerable heterogeneity across municipalities. There is a long list of financially weak municipalities that suffer from high debt, tight budgets, and decaying infrastructure. In addition to summarizing official budget data, particular attention is paid to survey results that point to a significant investment backlog in municipalities. Finally, the article focuses on the exceptional inflation situation in 2022 and lists several potential transmission channels through which rising prices can weigh on, but also support, municipal budgets. Since the link between fiscal and price developments at the local level has so far hardly been discussed in a German context, this last section offers a new contribution to the academic debate.

Einleitung

Im Lebensalltag der Bürger*innen in Deutschland spielen die derzeit knapp 11.000 Kommunen eine zentrale Rolle. Häufig sind die Gemeinde- beziehungsweise Kreisverwaltungen nicht nur in bedeutende Lebensereignisse involviert – man denke etwa an die Aufgaben der Standesämter –, sondern sorgen auch dafür, dass die laufende Daseinsvorsorge vor Ort störungsfrei funktioniert. Die vielfältigen kommunalen Aufgaben unterteilen sich in freiwillige Aufgaben sowie Pflichtaufgaben.¹ Beispiele für freiwillige Aufgaben sind Bibliotheken, Theater oder Museen, aber auch Sportanlagen wie Bäder und Sportplätze sowie städtische Erholungseinrichtungen wie Grünanlagen – also Einrichtungen, die in der positiven Wahrnehmung der Kommune durch ihre Einwohner*innen eine große Rolle spielen dürften. Auch die Pflichtaufgaben sind vielfältig und reichen vom Krisen- und Katastrophenschutz über die Straßenbeleuchtung bis

¹ Pflichtaufgaben können Aufgaben ohne Weisung höherer staatlicher Ebenen sein, jedoch auch übertragene staatliche Aufgaben, Auftragsangelegenheiten sowie Pflichtaufgaben nach Weisung. Siehe Alfons Gern/Christoph Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl., Baden-Baden 2019, S. 168-176.

hin zur Unterbringung von Asylbewerber*innen. Um die kommunalen Aufgaben zu bewältigen, bedarf es neben den Verwaltungsmitarbeiter*innen vor allem einer betreuungsintensiven kommunalen Infrastruktur in Form von Leitungen, Kanälen, Straßen, Bauwerken und auch Maschinen. Ohne diese könnten die Gemeinden ihrer Aufgabe, also der Bereitstellung der für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen Güter und Leistungen – so die klassische Umschreibung der Daseinsvorsorge von Forsthoff² –, nicht nachkommen.

Über Art der Erbringung, Umfang und Qualität all dieser Leistungen entscheiden ganz wesentlich die finanziellen Möglichkeiten einer Kommune. In wirtschaftlich guten Zeiten eröffnet die Einnahmesituation vor allem in traditionell finanzstarken Gemeinden einen gewissen Spielraum in der Erbringung und bisweilen sogar dem Ausbau freiwilliger Leistungen. In wirtschaftlich angespannten Zeiten existiert ein solcher Spielraum vielfach nicht. Im Vergleich dazu fällt es finanzschwachen Kommunen über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg oft deutlich schwerer, die infrastrukturellen Bedingungen für die Leistungserbringung im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge sicherzustellen. Gerade bei sinkenden Haushaltsspielräumen fahren Kommunen die wenigen freiwilligen Leistungen zurück, über die sie entscheiden können.³ Betroffen sind dann oft kulturelle und soziale Angebote, aber auch Investitionen in die Infrastruktur.

In allen, ganz besonders aber in finanzschwachen Kommunen ist der Haushalt ein fein austariertes Zahlenwerk, das die limitierten Mittel auf die einzelnen Aufgabenbereiche verteilt. Aufgrund von Turbulenzen bei den wirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen kann es schnell ins Wanken geraten. Gerade krisenhafte Situationen, wie sie Deutschland nach der Finanzkrise des Jahres 2008/09 erfahren hat und nun erneut seit der Corona-Pandemie und zuletzt aufgrund des Ukraine-Krieges erlebt, gehen häufig mit einem Rückgang der Einnahmen und einem gleichzeitigen Anstieg der Ausgaben einher. Mittelschichtungen, Defizite und Einsparmaßnahmen sind haushalterische Konsequenzen, die für die Bürger*innen kurz- bis mittelfristig als Qualitätsrückgang der öffentlichen Daseinsvorsorge spürbar werden. Greifbar wird dieser Zusammenhang etwa mit Blick auf die außergewöhnlichen Inflationsraten des Jahres 2022, die im Schnitt für das Gesamtjahr bei rund acht Prozent lagen.⁴ Die

² Was ist Daseinsvorsorge? Historische Entwicklung, aktueller Stand, Aufgaben der Kommunen, Bedeutung des Begriffs in der aktuellen Debatte, hrsg. von den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages, 2006, S. 2.

³ Stephan Brand u.a., Corona-Update Kommunal Finanzen. Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an, in: Fokus Volkswirtschaft 316, 2021, S. 3.

⁴ Inflationsrate im Dezember 2022 voraussichtlich bei 8,6 % - Inflationsrate im Jahresdurchschnitt 2022 voraussichtlich bei 7,9 %, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Presse-

Preissprünge zum Beispiel im Bereich der Energie- oder Baupreise sorgen dafür, dass energieintensive Dienstleistungen eingeschränkt und Investitionen reduziert oder verschoben werden, da für nominal gleichbleibende Sach- und Investitionsausgaben weniger reale Gegenleistungen beschafft werden können.

Vor diesem Hintergrund fragt der vorliegende Beitrag nach der gegenwärtigen Finanzsituation der deutschen Kommunen mit Blick auf die Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge vor Ort. Ein besonderes Gewicht liegt dabei auf der fiskalischen Ungleichverteilung in der kommunalen Landschaft sowie dem Zustand der kommunalen Infrastruktur. Das inhaltliche Augenmerk gilt zudem den Folgen der hohen Inflation für die kommunalen Haushalte. Gerade der letzte Punkt hat bislang in der finanzwissenschaftlichen Diskussion nur wenig Aufmerksamkeit erhalten.

Status quo der Kommunalhaushalte in Deutschland

Die kommunale Finanzgeschichte Deutschlands ist geprägt von einer zyklischen Wiederkehr von Phasen der Finanznot und der Entspannung, die sich seit mindestens 1969 nachweisen lassen.⁵ Mit Blick auf den Finanzierungssaldo⁶ als aggregiertem Indikator zeigen sich seit der Jahrtausendwende zwei längere Perioden mit negativen Salden⁷, in denen 2003 und 2010 die jeweils größten Krisenjahre waren und die unmittelbar mit den Rezessionen infolge der High-Tech-Krise 2002/2003 sowie der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 zusammenhingen.⁸ Auch wenn die zyklische Fluktuation seitdem erhalten geblieben ist, haben die Gemeinden und Gemeindeverbände im Aggregat seit 2010 durchgehend Überschüsse ausgewiesen.⁹ In der rezessiven Phase im Jahr 2020 aufgrund der Corona-Pandemie gelang der positive Saldo jedoch nur aufgrund umfassender Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern.¹⁰ Grob betrachtet gab es

mitteilung Nr. 003 vom 3. Januar 2023.

⁵ Heinrich Mäding, Die Krise der Kommunalfinanzen. Ursachen und Handlungsfelder, in: Michael Haus/Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden 2013, S. 67-83, hier S. 68.

⁶ Der Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland entspricht der Differenz zwischen ihren aggregierten bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben.

⁷ Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2012 bis 2021, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, 2022, S. 5.

⁸ Ullrich Heilemann, Rezessionen in der Bundesrepublik Deutschland von 1966 bis 2013, in: Wirtschaftsdienst 99, 2019, S. 546-552, hier S. 547.

⁹ Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2012 bis 2021, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, 2022, S. 5.

¹⁰ Kommunen erzielen durch Bund-Länder-Zuweisungen einen Finanzierungsüberschuss von 2,0 Milliarden Euro im Jahr 2020, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Pressemittei-

damit seit der Jahrtausendwende analog zum Konjunkturzyklus drei fiskalische Zyklen in den kommunalen Finanzen.

Angemerkt werden muss jedoch, dass ein positiver Finanzierungssaldo im deutschlandweiten Aggregat nicht als Indiz für eine allenthalben entspannte Haushaltslage gedeutet werden kann.¹¹ Vielmehr stehen hinter dem Wert rund 11.000 Einzelkommunen, zwischen denen es seit jeher erhebliche Unterschiede in der Finanzkraft gibt.

2.1. Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland haben sich zwischen 2012 und 2021 durchgehend positiv entwickelt (Tabelle 1). Gleichzeitig sind auch die bereinigten Ausgaben der Kommunen in jedem Jahr der Betrachtungsperiode angestiegen. Der daraus resultierende Finanzierungssaldo war durchgehend positiv, was im Aggregat höhere Einnahmen als Ausgaben bedeutet. Diese positiv erscheinende Entwicklung wurde selbst im ersten Coronajahr nicht unterbrochen, obwohl die Gewerbesteuereinnahmen im Vergleich zum Vorjahr um 5 Milliarden Euro und der kommunale Anteil an der Einkommensteuer um 1,6 Milliarden Euro zurückgegangen waren.¹² Um die Kommunen vor größeren Härten zu bewahren, haben Bund und Länder einmalig im Rahmen des „Kommunalen Solidarpakts 2020“ die Gewerbesteuerausfälle ausgeglichen. Im Jahr 2021 gelang es den Kommunen, auch ohne erneute Hilfspakete im Kernhaushalt einen positiven Finanzierungssaldo auszuweisen. Dies ist wesentlich auf die umfassende Erholung der Steuereinnahmen zurückzuführen.¹³ Trotz dieser stabilen Entwicklung in der Vergangenheit erwartet das Bundesministerium der Finanzen, dass sich die Situation in den kommenden Jahren eintrüben wird.¹⁴

lung Nr. 152 vom 29. März 2021.

¹¹ Die Entwicklung der Kommunalfinanzen seit Mitte der neunziger Jahre, hrsg. von Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000, Frankfurt am Main, S. 45-60, hier S. 46.

¹² Kommunen erzielen durch Bund-Länder-Zuweisungen einen Finanzierungsüberschuss von 2,0 Milliarden Euro im Jahr 2020, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 152 vom 29. März 2021.

¹³ Kommunen erzielen wegen hoher Steuereinnahmen Überschuss von 4,6 Milliarden Euro im Jahr 2021, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 143 vom 1. April 2022.

¹⁴ Bundespolitik und Kommunalfinanzen in Krisenzeiten, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht November 2022, S. 16-24, hier S. 16.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bereinigte Ausgaben	187455	197537	205262	215596	229511	235730	246205	260745	274873	285959
Ber. Einnahmen	190044	199006	206548	219108	234233	245096	255068	264831	277615	289002

Tab. 1: Bereinigte Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden- und Gemeindeverbände im Kernhaushalt seit dem Jahr 2012 (ohne Stadtstaaten), in Millionen Euro.¹⁵ Daten basieren auf den Rechnungsergebnissen des Stat. Bundesamtes sowie, ab 2020, der Kassenstatistik.

Finanzierungssaldo der deutschen Kommunen

Bereinigte Einnahmen abzügl. bereinigte Ausgaben der Kernhaushalte

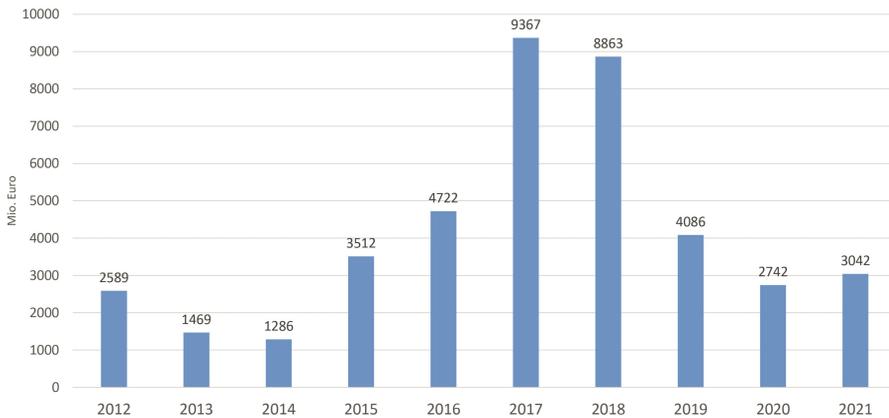


Abb. 1: Eigene Grafik. Datenquelle: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2012 bis 2021, hrsg. von Bundesministerium der Finanzen, 2022, S. 5.

Geht man allerdings nur eine Ebene tiefer und betrachtet die kommunalen Finanzierungssalden der Kern- und Extrahaushalte gemäß Kassenstatistik auf Ebene der Bundesländer, so zeigt sich schon hier, dass im Jahr 2021 die Gemeinden und Gemeindeverbände in Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Defizite auswiesen, während die Kommunen der restlichen Bundesländer im Aggregat Überschüsse erwirtschafteten.¹⁶ Und selbst innerhalb der Bundesländer unterscheiden sich die einzelnen Kommunen zum Teil erheblich.¹⁷ In der jährlichen Kämmerei-Befragung „KfW-Kommunalpanel“

¹⁵ Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2012 bis 2021, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, 2022, S. 5.

¹⁶ Kommunen erzielen wegen hoher Steuereinnahmen Überschuss von 4,6 Milliarden Euro im Jahr 2021, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 143 vom 1. April 2022.

¹⁷ Mäding, S. 68.

gaben 13 Prozent der Kommunen mit mehr als 2000 Einwohner*innen an, im Jahr 2020 keinen Haushaltsausgleich vorgelegt zu haben. Für das Jahr 2021 bezeichnete mehr als jede vierte Kommune ihre Finanzsituation als „mangelhaft“.¹⁸

Mit Blick auf die Finanzsituation von Groß-, Mittel- und Kleinstädten sowie von dörflichen Gemeinden zeigen sich anhand der Rechnungsstatistik für das Jahr 2020 über alle Größenklassen der kreisangehörigen Gemeinden hinweg positive Finanzierungssalden.¹⁹ Auch die kreisfreien Städte bis 500.000 Einwohner*innen haben im ersten Coronajahr insgesamt mehr eingenommen als ausgegeben. Die einzige Ausnahme bilden Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnenden, die zusammen ein Defizit von 1,5 Mrd. Euro ausgewiesen haben. Ein ähnliches Muster gab es auch im Haushaltsjahr 2019, also noch vor dem ersten coronabedingten Ausnahmejahr. Damals hatten jedoch auch die großen kreisangehörigen Städte mit mehr als 100.000 Einwohner*innen ein leichtes Defizit ausgewiesen. Dies zeigt, dass vor allem die großen Kommunen mit ihrem weitreichenden Aufgabenportfolio mit besonders hohen Ausgaben zu kämpfen haben.

Im Jahr 2021 wurde der größte Anteil der Einnahmen über die kommunalen Steuern generiert. Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sowie Verwaltungs- und Benutzungsgebühren machten einen geringeren Anteil aus (Abb. 3). Als wichtigste Einnahmeart haben sich die Steuereinnahmen zwischen 2012 und 2021 insgesamt positiv entwickelt. Lediglich im Coronajahr 2020 brachen sie vorübergehend ein, wurden allerdings ausgeglichen (siehe oben) und haben sich im Folgejahr wieder erholt (Abb. 2). Während die Gewerbesteuer volumenmäßig die wichtigste kommunale Steuer ist – im Jahr 2021 lagen die Nettoeinnahmen bei 50,7 Mrd. Euro –, spielte der Gemeindeanteil der Einkommensteuer mit 40 Mrd. Euro im Jahr 2021 eine ebenfalls bedeutende Rolle. Danach folgen die Grundsteuereinnahmen in Höhe von 13,4 Mrd. Euro sowie der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in Höhe von 8,2 Mrd. Euro. Weitere Steuerarten wie etwa die Hunde- oder Vergnügungssteuer spielen im Vergleich dazu keine nennenswerte Rolle. Während die Steuereinnahmen in den meisten Steuerarten zwischen 2012 und 2021 stiegen, blieben sie im Bereich der Grundsteuer weitgehend konstant. Zudem zeigt Abbildung 2 recht deutlich, dass die Konjunkturabhängigkeit der Steuereinnahmen im Wesentlichen von der Gewerbesteuer und zu einem kleineren Teil vom Gemeindeanteil der Einkommensteuer stammt.

¹⁸ Christian Raffer/Henrik Scheller, KfW-Kommunalpanel 2022, hrsg. von KfW Research, S. 6.

¹⁹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte für die Jahre 2020 und 2019 (veröffentlicht 2022 und 2021), Tabellenblatt 1.4.

Steuereinnahmen nach Steuerarten

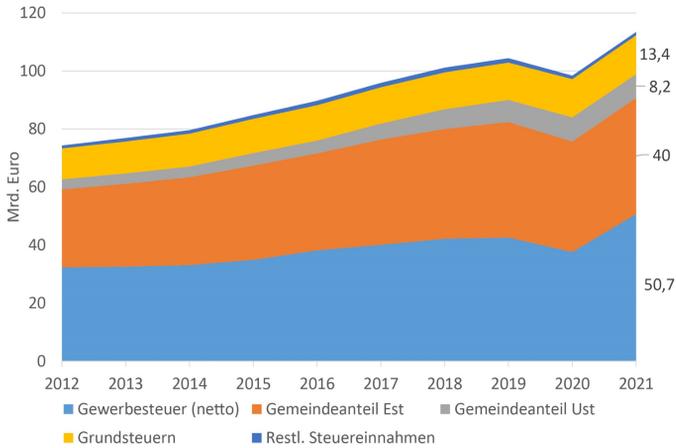


Abb. 2: Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Eigene Grafik basierend auf der Rechnungsstatistik bis 2019 und auf kassenstatistischen Werten ab 2020 für die Kernhaushalte. Datenquelle: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2012 bis 2021, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, 2022, S. 9.

Bereinigte Einnahmen 2021

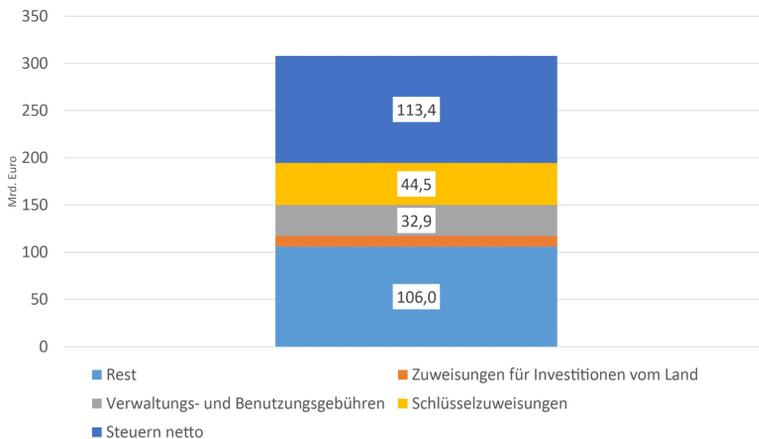


Abb. 3: Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Eigene Grafik auf Basis der amtlichen Kassenstatistik. Datenquelle: Kommunen erzielen wegen hoher Steuereinnahmen Überschuss von 4,6 Milliarden Euro im Jahr 2021, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 143 vom 1. April 2022.

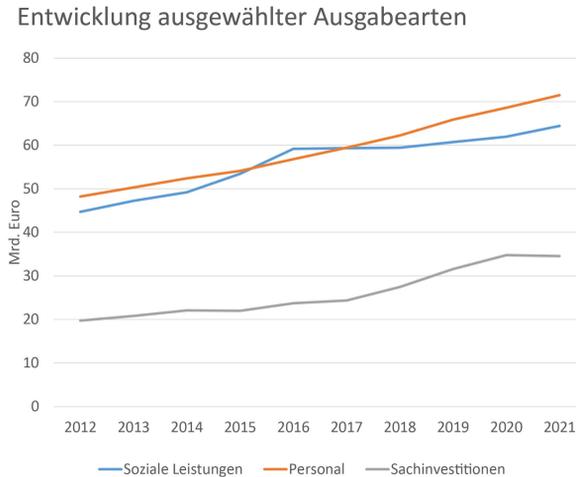


Abb. 4: Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände. Eigene Grafik basierend auf der Rechnungsstatistik bis 2019 und auf kassenstatistischen Werten ab 2020 für die Kernhaushalte. Datenquelle: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2012 bis 2021, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, 2022, S. 2.

Auf der Ausgabenseite ging im Jahr 2020 der Großteil der kommunalen Ausgaben in den Bereich Soziales und Jugend (Abb. 5), gefolgt von Ver- und Entsorgung sowie Aufrechterhaltung der Verwaltungstätigkeit. Mit Ausgaben in Höhe von 31,1 Mrd. Euro steht der Bereich Kultur und Wissenschaft an vierter Stelle (hierunter fällt auch der Bereich Schule). Im Vergleich dazu fallen Ausgaben für Gesundheit und Sport sowie für zentrale Finanzdienstleistungen eher gering aus. Über die Zeit betrachtet sind zwischen 2012 und 2021 die Ausgaben für kommunales Personal stetig angestiegen (Abb. 4). Die Ausgaben der Kommunen im Bereich der sozialen Leistungen sind dem Volumen nach bis zum Jahr 2016 relativ stark gewachsen und stagnierten danach. Erst in den letzten Jahren geht die Entwicklung erneut leicht nach oben. Interessant an dieser Stelle sind auch die Ausgaben für kommunale Investitionen, die bis zum Jahr 2017 nur moderat gewachsen, danach aber stark angestiegen sind. Hier machen sich die wirtschaftlich starken Jahre vor der Coronakrise bemerkbar, in denen viele Kommunen offenbar einen größeren Investitionsspielraum sahen. Mit Beginn dieser Krise flacht die Entwicklung erneut ab. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine stellt die Kommunen indes vor neue finanzielle Herausforderungen im Zusammenhang mit der Unterbringung Geflüchteter. Hier hat der Bund den Ländern und Kommunen im April 2022 einen finanziellen

Ausgleich von über 2 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt.²⁰ Bei einem Bund-Länder-Treffen im November 2022 wurden weitere finanzielle Unterstützungsleistungen beschlossen.²¹

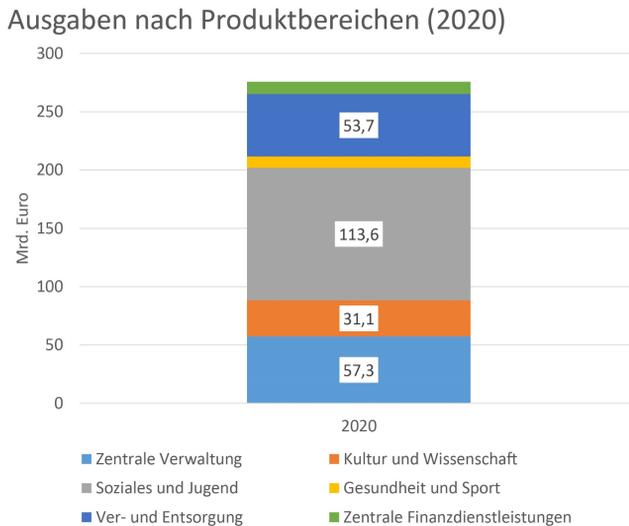


Abb. 5: Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände. Eigene Grafik basierend auf der amtlichen Rechnungsstatistik. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3.1 (Rechnungsstatistik), Kernhaushalte, 2022, Tabellenblatt 1.1.

2.2. Verschuldung

Im Vergleich der Gesamtverschuldung der verschiedenen staatlichen Ebenen zeigt sich, dass die deutschen Kommunen mit ihren kurz- und langfristigen Schulden kaum ins Gewicht fallen. Während der öffentliche Gesamthaushalt zum 31.12.2021 mit rund 2,3 Billionen Euro beim nicht öffentlichen Bereich in Form von Wertpapiersschulden, langfristigen Kreditverpflichtungen und kurzfristigen Kassenverstärkungskrediten in der Kreide stand, lag der Anteil der Kommunen an dieser Summe bei lediglich 133 Mrd. Euro, was relativ ausgedrückt nur 5,7 Prozent sind (Abb. 6). Im Zeitverlauf ist die kommunale Gesamtverschuldung von 127 Milliarden Euro im ersten Quartal 2011 auf 146 Mrd. Euro Ende 2015 angestiegen, um im Laufe der folgenden drei wirtschaftlich star-

²⁰ Bund-Länder-Verständigung. Präzise, weitreichende und tragfähige Lösungen gefunden, hrsg. von der Bundesregierung, www.bundesregierung.de [31.01.2023].

²¹ Bundespolitik und Kommunalfinanzen in Krisenzeiten, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht November 2022, S. 16-24, hier S. 22.

ken Jahre wieder auf 130 Mrd. Euro zu sinken. Seit Beginn der Coronakrise ist erneut ein moderater Aufwärtstrend der kommunalen Verschuldung zu verzeichnen.

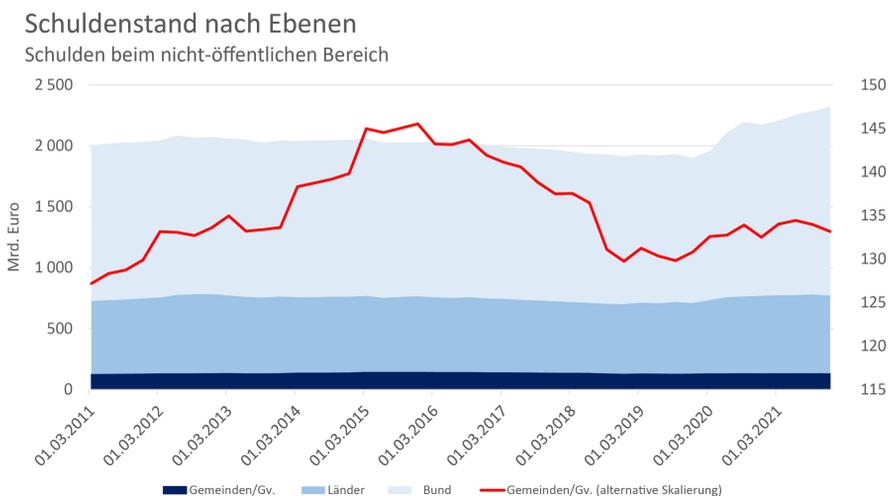


Abb. 6: Schuldenstand nach Ebenen. Die rote Linie zeigt die Verschuldung der Gemeinde und Gemeindeverbände beim nicht öffentlichen Bereich in alternativer Skalierung (rechte Achse). Eigene Grafik. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5.2., 1. Vj. 2022, Tabellenblätter 1.1.1 und 1.1.3.

Der Anteil der Kassenverstärkungskredite an den insgesamt 133 Mrd. Euro kommunaler Gesamtverschuldung beim nicht öffentlichen Bereich im Jahr 2021 lag bei knapp 30 Mrd. Euro (Abb. 7). Da Kassenkredite eine kurze Laufzeit haben, dienen sie den Gemeinden als Finanzierungsoption zur Liquiditätssicherung. Übertragen auf die privaten Haushalte entsprechen sie etwa dem Überziehungskredit (Dispokredit).²² Darum sind sie ein häufig herangezogener Indikator für das Stressniveau der kommunalen Finanzen.²³ Der Vergleich des Rückgangs der gesamten kommunalen Verschuldung seit 2015 (Abb. 6) mit dem Rückgang der kommunalen Kassenkredite, ebenfalls seit 2015, (Abb. 7) zeigt nicht nur, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Verschuldung in den wirtschaftsstarken Jahren um rund 16 Mrd. Euro zurückführen konnten, sondern auch, dass dieser Rückgang weitgehend vom Abbau des Kassenkreditbestandes getragen war. Die Ursache dafür war neben der allgemein günstigen

²² Bundespolitik und Kommunal Finanzen, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht September 2021, S. 25-36, hier S. 28.

²³ Problematisch sind in erster Linie solche Liquiditätskredite, die faktisch zu Krediten werden, mit denen der Haushalt geschlossen wird.

Deutschland, insgesamt

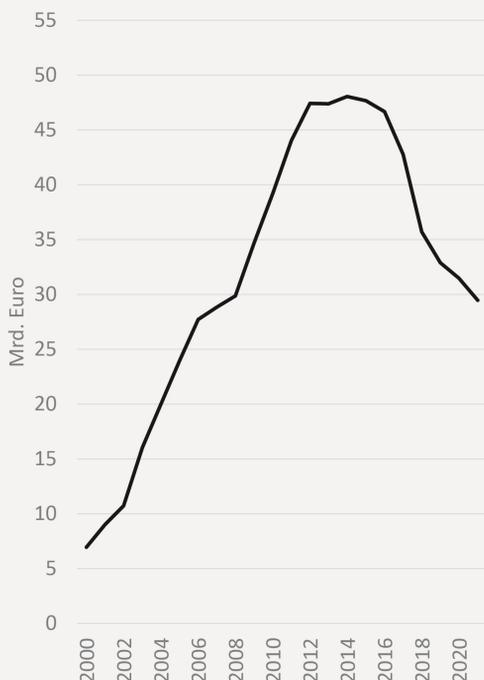


Abb. 7: Kassenkredite der Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände) beim nicht öffentlichen Bereich, Deutschland, insgesamt. Ab 2006 inkl. ausgewählter und ab 2010 einschließlich Extrahaushalte sowie bis 2009 einschl. Kassenkredite beim öffentlichen Bereich. Datenquelle: Kassenkredite beim nicht öffentlichen Bereich (ab 1961), hrsg. vom Statistischen Bundesamt, www.destatis.de, [31.01.2023].

fiskalischen Lage auch die Umsetzung größerer kommunaler Entschuldungsinitiativen in den Bundesländern. Beispielsweise hat das Bundesland Hessen im Rahmen des Programms „Hessenkasse“ seit 2018 rund 5 Mrd. Euro an Kassenkrediten von seinen Kommunen übernommen.²⁴ Eine vergleichbare Initiative gab es auch im Saarland. Im Rahmen des „Saarlandpakts“ hat die Landesebene im Jahr 2020/21 rund 1 Mrd. Euro an kommunalen Kassenkrediten übernommen.²⁵ Auch das Bundesland Rheinland-Pfalz hat jüngst eine Übernahme kommunaler Altschulden in Höhe von drei Milliarden Euro beschlossen.²⁶

Da hohe Kassenkreditbestände auf eine generelle Finanzschwäche hinweisen, stellt sich hier besonders die Frage nach der Verteilung über die Bundesländer (Abb. 8). Es zeigt sich, dass im Jahr 2021 die Kassenkreditbestände pro Einwohner*in vor allem in

Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und im Saarland mit jeweils über 1000 Euro sehr hoch waren. Im Vergleich dazu fielen die Kassenkredite in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen kaum ins Gewicht.

Von 2016 bis 2021 war es den Gemeinden und Gemeindeverbänden in allen Bundesländern mit kommunalen Kassenkreditbeständen von mehr als 100 Eu-

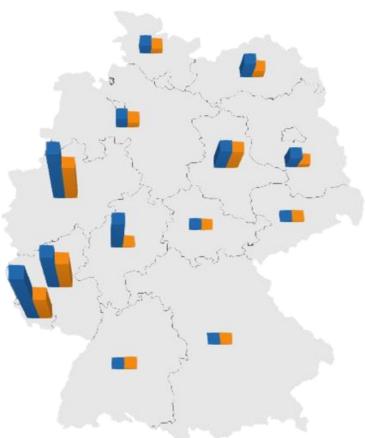
²⁴ Patrik Kraulich, *Kommunale Entschuldung – Das Modell Hessenkasse*, hrsg. vom Hessischen Ministerium der Finanzen, 2020, ww.iwkoeln.de [31.01.2023].

²⁵ *Bundespolitik und Kommunalfinanzen*, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht September 2021, S. 25-36, hier S. 28.

²⁶ *Historischer Schuldenschnitt: Land übernimmt Liquiditätskredite der Kommunen im Umfang von drei Milliarden Euro*, hrsg. von Landesregierung Rheinland-Pfalz, vom 21.09.2022, www.rlp.de [31.01.2023].

ro pro Einwohner*in möglich, diese zum Teil merklich zurückzuführen. Besonders stechen hier aufgrund der oben erwähnten Entschuldungsprogramme Hessen und das Saarland hervor. Da zahlreiche Kommunen vor allem in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland nach wie vor teilweise erhebliche Kassenkreditbestände aufweisen – in der politischen Diskussion werden sie häufig als „Altschulden“ bezeichnet – haben sich die Regierungsparteien auf Bundesebene in ihrem Koalitionsvertrag dazu bereit erklärt, zu einem umfassenden Entschuldungsprogramm beizutragen.²⁷ Zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Artikels hatten sich Bund und Länder jedoch noch nicht auf eine Lösung geeinigt.²⁸

Bundesländer, in Euro pro Einwohner



Bundesland	2016	2021
Baden-Württemberg	18	62
Bayern	16	19
Brandenburg	307	102
Hessen	975	31
Mecklenburg-Vorpommern	361	170
Niedersachsen	282	166
Nordrhein-Westfalen	1483	1055
Rheinland-Pfalz	1451	1160
Saarland	2133	1118
Sachsen	30	28
Sachsen-Anhalt	593	543
Schleswig-Holstein	215	128
Thüringen	64	7

Abb. 8: Kassenkredite der Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände) beim nicht öffentlichen Bereich, Bundesländer pro Einwohner. Datenquelle: Statistisches Bundesamt sowie Bevölkerungsdaten der amtlichen Statistik, jeweils zum 31. Dezember eines Jahres. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5.2., 1. Vj. 2022, Tabellenblatt 1.4.1.

Der generelle Befund mit Blick auf die Kassenkreditbelastung der deutschen Kommunen lautet, dass die Bestände in den Jahren vor der Coronapandemie teilweise abgebaut werden konnten. Gleichzeitig sind aber noch immer zahlreiche Kommunen von hohen Altschulden belastet, was ihren finanziellen Handlungsspielraum erheblich einschränkt. In Situationen angespannter Haushaltslagen wie im Zuge der Coronakrise bleibt gerade den finanzschwachen Kom-

²⁷ Mehr Fortschritt wagen – Koalitionsvertrag 2021-2025, hrsg. von SPD, Grüne, FDP, S. 102.

²⁸ Andreas Erb, Altschuldenlösen oder nicht Altschuldenlösen, in: Der Neue Kämmerer, 7. Juli 2022, www.derneuekaemmerer.de [31.01.2023].

munen oft nichts weiter übrig, als bei freiwilligen Leistungen zu kürzen. So zeigte sich an den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels für das Jahr 2020, dass mehr als 40 Prozent der Kommunen mit mehr als 2000 Einwohner*innen von einem Rückgang der kulturellen Angebote ausgingen und jeweils rund 30 Prozent einen Rückgang der Sport- sowie der sozialen Angebote erwarteten.²⁹ Die Folgebefragung für das Jahr 2021 erwies, dass sich diese Erwartungen teilweise realisiert haben.³⁰

Infrastruktur, Investitionsrückstände, künftige Investitionsbedarfe (Transformation)

Die kommunale Infrastruktur ist der wesentliche Faktor für die Sicherstellung der Daseinsvorsorge vor Ort. Während in den vergangenen Jahren vermehrt Partikularanalysen zum Zustand einzelner Infrastrukturbereiche durchgeführt worden sind³¹, existieren bislang nur wenige Betrachtungen des Gesamtzustandes der (kommunalen) Infrastruktur in Deutschland. Ausnahmen bilden zum Beispiel Bardt u.a.³², die den gesamten öffentlichen Investitionsbedarf bis zum Jahr 2030 mit rund 450 Mrd. Euro veranschlagen. Die auf kommunalen Befragungsdaten basierende Hochrechnung des „wahrgenommenen kommunalen Investitionsrückstandes“ im Rahmen des KfW-Kommunalpanels zeigt einen Bedarf von rund 159 Mrd. Euro im Jahr 2021 für Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnenden (siehe Abb. 9). Dieses Investitionsvolumen wäre aus Sicht der Kämmereien erforderlich, um die Infrastruktur auf den heute notwendigen Erhaltungszustand (in Quantität und Qualität) zu bringen. Im Zeitverlauf ist der wahrgenommene kommunale Investitionsrückstand seit dem Jahr 2009 – dem ersten Jahr der Befragung im Rahmen des KfW-Kommunalpanels – nominal stetig gestiegen.

²⁹ Stephan Brand u.a., Corona-Update Kommunal Finanzen. Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an, in: Fokus Volkswirtschaft 316, 2021, S. 3.

³⁰ Christian Raffer/Henrik Scheller, KfW-Kommunalpanel 2022, hrsg. von KfW Research, unveröffentlichte Befragungsergebnisse.

³¹ Christian Raffer u.a., Studie zum Bestand und Zustand des gemeindlichen Straßennetzes in Sachsen-Anhalt. Mittel- und langfristige Investitionsbedarfe, hrsg. vom Deutschen Institut für Urbanistik, 2021; Henrik Scheller/Elisabeth Krone, Bestand und Zustand des gemeindlichen Straßennetzes in Brandenburg: Mittel- und langfristige Investitionsbedarfe, hrsg. vom Deutschen Institut für Urbanistik, 2018.

³² Hubertus Bardt u.a., Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen in: IMK-Report 152, November 2019, S. 3.

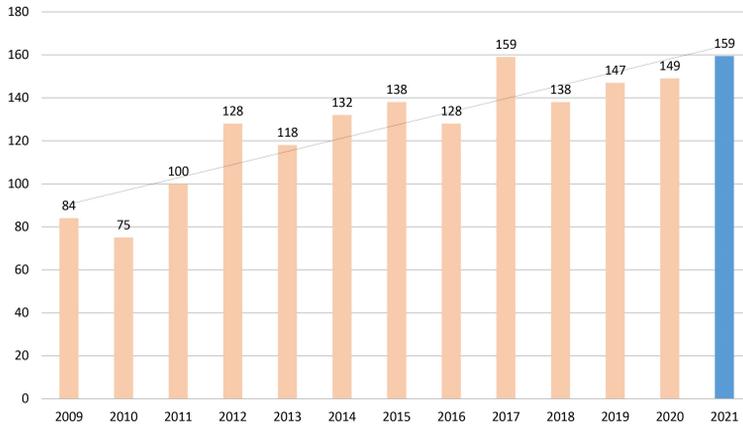


Abb. 9: Entwicklung des „wahrgenommenen kommunalen Investitionsrückstandes“ seit 2009, nominal. Hochrechnung basierend auf den Ergebnissen der Kämmererbefragung „KfW Kommunalpanel“, eigene Grafik. Datenquelle: Christian Raffer/Henrik Scheller, KfW-Kommunalpanel 2022, hrsg. von KfW Research, S. 13.

Zu dieser Entwicklung passen die Daten der amtlichen Statistik zu den Nettoanlageinvestitionen der Gemeinden (Abb. 10). Darunter sind die getätigten Investitionen in die kommunale Infrastruktur zu verstehen, abzüglich der Abschreibungen (also dem Werteverzehr), ungeachtet der Aufwendungen für Unterhalt. Die Nettoanlageinvestitionen waren in den vergangenen Jahren durchweg negativ und laufen der konjunkturellen Entwicklung mit Verzögerung hinterher.

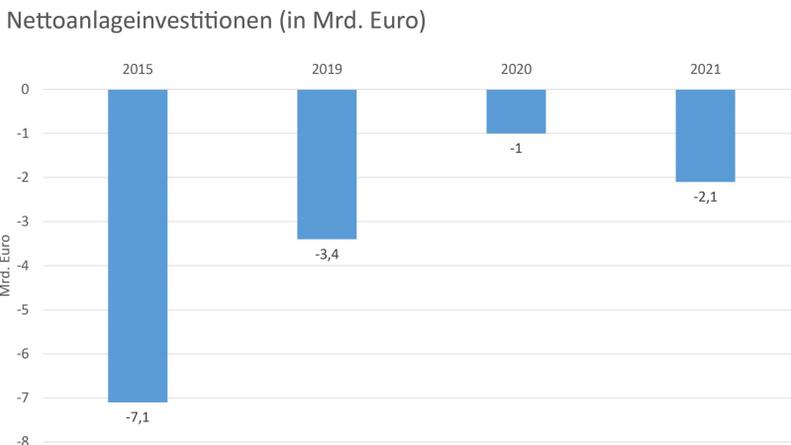


Abb. 10: Nettoanlageinvestitionen der Gemeinden, eigene Grafik. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Arbeitsunterlage Investitionen (4. Vierteljahr 2021), S. 50.

Sie können dahingehend interpretiert werden, dass den Kommunen im Aggregat der Werterhalt ihrer Infrastruktur nicht gelungen ist, da permanent weniger investiert wurde, als zum Erhalt nötig gewesen wäre. Gleichzeitig ist jedoch festzustellen, dass die negativen Nettoanlageinvestitionen im Laufe der Jahre bis zur Coronapandemie zusehends geringer wurden. Dies ist auf die insgesamt gute fiskalische Lage bis 2020 zurückzuführen. Unterstützt wurde dies durch große Investitionsförderprogramme zum Beispiel im Bereich der digitalen Schulinfrastruktur, wo in den letzten Jahren durchaus Fortschritte erzielt worden sind.³³

Entsprechend ist der wahrgenommene kommunale Investitionsrückstand des Jahres 2021 als Bugwelle unterlassener Investitionen der Vergangenheit aufzufassen, die – je größer sie wird – die Qualität der Daseinsvorsorge, zum Beispiel aufgrund maroder Straßen, Schul- oder Verwaltungsgebäude, zunehmend einschränkt. Der Blick auf die Anteile einzelner Infrastrukturbereiche macht deutlich, dass Straßen, Schul- und Verwaltungsgebäude die jeweils größten Blöcke im gesamten wahrgenommenen Investitionsrückstand ausmachen (Abb. 11).

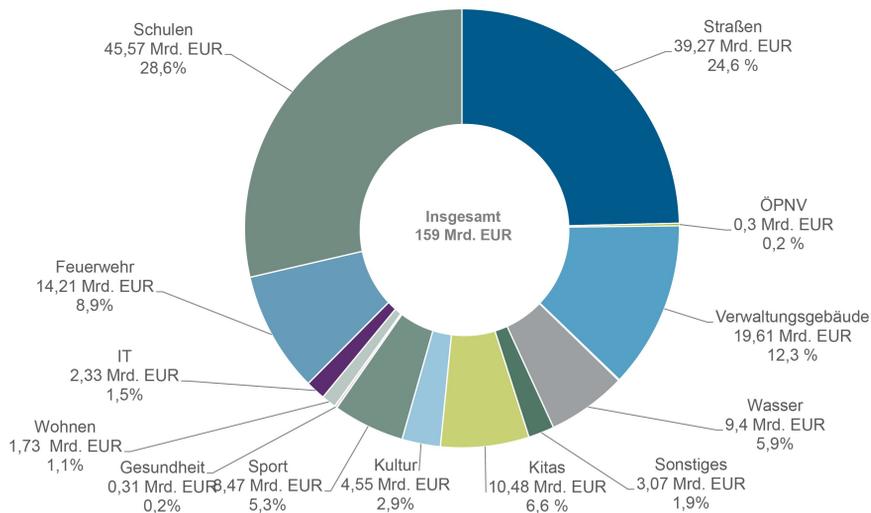


Abb. 11: Wahrgenommener kommunaler Investitionsrückstand auf Basis der Daten aus dem KfW-Kommunalpanel für das Jahr 2021, nach Infrastrukturbereichen. Eigene Grafik.

³³ Fortschrittsbericht DigitalPakt Schule 2019–2022, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, S. 6.

Wenig erstaunlich ist, dass gemäß der Daten des KfW Kommunalpanels der wahrgenommene Investitionsrückstand in finanzschwachen Kommunen deutlich häufiger mindestens „nennenswert“ ist als in finanzstarken Kommunen. Gerade Kommunen, in denen der Rückstand schon im Jahr 2021 hoch war, erwarteten zudem häufiger einen weiteren Anstieg in der Zukunft.

Nicht berücksichtigt sind in diesen Werten die künftigen Investitionsbedarfe, die notwendig sein werden, um transformative Herausforderungen wie etwa die Anpassung an den Klimawandel, den Klimaschutz, die demografische Entwicklung, aber auch technologische Neuerungen im Rahmen der Digitalisierung zu bewältigen. Belastbare Zahlen hierfür gibt es bislang nicht. Vorhandene makroökonomische Schätzungen mit Blick auf den Klimaschutz können zwar eine Richtung vorgeben, sind aber wie alle Schätzungen mit Unsicherheiten belegt. Um die deutschen Klimaschutzziele bis zum Jahr 2030 zu erreichen, errechnen Krebs und Steitz³⁴ zum Beispiel kommunale Investitionen in Höhe von 170 Mrd. Euro. Wie diese Investitionen gestemmt werden können, sodass die notwendigen Finanzmittel nicht nur vorhanden sind, sondern auch bei den Kommunen ankommen und dort effizient investiert werden, ist eine der drängendsten Fragen, die es im Augenblick politisch zu beantworten gilt.

Auswirkungen der Inflation auf kommunale Finanzen

Wie sich steigende Preise auf kommunale Haushalte auswirken, wird in der gegenwärtigen finanzwissenschaftlichen Literatur kaum behandelt, gewinnt jedoch angesichts der Entwicklung des Jahres 2022 an praktischer Relevanz. Generell existiert eine ganze Reihe von Transmissionskanälen zwischen Preisentwicklung und einzelgemeindlichem Haushalt. Naheliegenderweise verteuert die Inflation durch höhere Material- oder Energiepreise die Herstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen.³⁵ Gleichzeitig steigen potenziell aber auch die Steuereinnahmen, sofern die Bemessungsgrundlagen mit heutigen Preisen bewertet werden. In der Theorie ist es darum nicht eindeutig, ob der Ausgaben- oder der Einnahmestieg überwiegt. Frühe empirische Studien für Kanada³⁶ und die Vereinigten Staaten³⁷ deuten auf höhere kommunale Ausgaben

³⁴ Tom Krebs/Janek Steitz, Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, hrsg. vom Forum for a new economy, Working Paper 3, 2021, S. 8.

³⁵ Roy Bahl/Jorge Martinez-Vazquez, Inflation and the real growth of state and local government expenditures, in: *The American Economic Review* 80:2, 1990, S. 166-170, hier S. 166.

³⁶ Richard Bird/Meyer W. Bucovetsky/David K. Foot, *The growth of public employment in Canada*, Montreal 1979.

³⁷ Morris Beck, Public expenditure, relative prices, and resource allocation, in: *Public Finance* 40:1, 1985, S. 17-34.

aufgrund von Inflation hin. Feenberg und Rosen³⁸ identifizieren – ebenfalls für die USA – kommunale Einnahmensteigerungen bei gleichzeitigem nominalem Einkommenswachstum. Diese Analysen sind für Deutschland allerdings nicht aussagekräftig. Da es hierzulande bislang keine empirische Bewertung der Inflationswirkung auf kommunale Haushalte gibt, werden im Folgenden kurssrisch naheliegende Kanäle diskutiert.

Steuereinnahmen: Wie stark sich die Einnahmen aus kommunalen Steuern an steigende Preise anpassen, hängt davon ab, wie stark ihre Bemessungsgrundlagen darauf reagieren. Die beiden wichtigsten kommunalen Steuern sind die Gewerbesteuer sowie der kommunale Anteil an der Einkommensteuer (Abb. 2). Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist der gewerbliche Ertrag, der sich mit steigenden Preisen erhöht und bei gleichbleibenden Steuersätzen zu höheren Einnahmen führt.³⁹ Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer ist das zu versteuernde Einkommen, das nicht unmittelbar reagiert, sich jedoch über Tarifanpassungen verzögert anpasst.⁴⁰ Insgesamt ist durch die aktuell hohe Inflation mit höheren Steuereinnahmen zu rechnen, da diese das für die Steuereinnahmeentwicklung maßgebliche nominale Wirtschaftswachstum nach oben treiben.⁴¹ Der von den jüngsten Steuerschätzungen prognostizierte Einnahmeanstieg für Kommunen wird wesentlich von den Gewerbesteuereinnahmen getrieben.⁴² Gleichzeitig besteht allerdings das Risiko, dass die Ukraine-Krise sowie geldpolitische Reaktionen auf die Inflation – zum Beispiel in Form steigender Zinsen – das Wirtschaftswachstum hemmen, worauf konjunkturabhängige Steuereinnahmen kurz- bis mittelfristig reagieren dürften.

Einnahmen über Gebühren und Abgaben: Preissteigerungen führen zwangsläufig zu einem Anstieg der Herstellungskosten für öffentliche Güter und Dienstleistungen.⁴³ Eine naheliegende Reaktion der Kommunen ist es daher, die Gebühren und Abgaben im Rahmen des Möglichen zu erhöhen. Dies würde das

³⁸ Daniel R. Feenberg/Harvey S. Rosen, State personal and sales taxes, 1977-1983, in: Harvey S. Rosen (Hrsg.), Studies in state and local public finance, Chicago 1986, S. 135-186.

³⁹ Florian Boettcher u.a., Kommunaler Finanzreport 2017, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, 2017, S. 4.

⁴⁰ Schon seit Längerem sorgt die angespannte Personalsituation im öffentlichen Sektor für Preis- bzw. Lohndruck. Fritz Köhler-Geiß, Kommunale Investitionen halten Inflation aus, in: Der Neue Kämmerer, www.derneuekaemmerer.de [31.01.2023].

⁴¹ Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2022, hrsg. vom Niedersächsischen Finanzministerium, www.stk.niedersachsen.de [31.01.2023]. Ergebnis der 163. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 25. bis 27. Oktober 2022 in Dessau-Roßlau, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, www.bundesfinanzministerium.de [31.01.2023].

⁴² Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2022, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Juni 2022, S. 23-31, hier S. 31.

⁴³ Bahl/Martinez-Vazquez, S. 166.

Problem allerdings nur verlagern und Bürger*innen treffen, die ebenfalls von steigenden Preisen betroffen sind. In der öffentlichen Diskussion hat der Deutsche Städte- und Gemeindebund darum angemahnt, dass Bürger*innen nicht durch zusätzlich erhöhte Gebühren und Abgaben der Kommunen belastet werden sollen.⁴⁴

Energieausgaben: Vor dem Hintergrund der deutschlandweit angespannten Energieversorgung nach dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine sehen sich Bürger*innen wie Kommunen mit zum Teil drastisch steigenden Energiepreisen konfrontiert. So lagen die Verbraucherpreise für Strom und verschiedene fossile Energieträger im Februar 2022 bis zu 40 Prozent über dem Durchschnitt des Jahres 2019.⁴⁵ Kommunen sind davon über Kosten für Wärme, Strom und Treibstoff betroffen, welche sie als Inputgüter für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen benötigen. In einer Sonderbefragung im Rahmen des KfW Kommunalpanels im Frühjahr 2022 gab ein Großteil der befragten Kommunen an, dass sich der Anteil der Energiekosten an allen Ausgaben im Kernhaushalt um mehr als 0,5 Prozentpunkte erhöht hat. Daraus resultieren spürbare Einengungen der haushalterischen Spielräume. Mehr als die Hälfte der teilnehmenden Kommunen bezeichnete die Mehrbelastung als schwer oder gar nicht zu schultern. Lokale Reaktionen reichen von gedimmter Straßenbeleuchtung über die Drosselung von Temperaturen in öffentlichen Gebäuden und Bädern bis hin zur reduzierten Beleuchtung historischer Bauwerke.⁴⁶ Gleichzeitig beginnen immer mehr Kommunen damit, selbst zu Erzeugern nachhaltiger Energie zu werden und sich so zumindest teilweise vom Energiemarkt abzukoppeln.⁴⁷

Investitionsausgaben: Die stark gestiegenen Baupreise sind bereits seit mehreren Jahren ein Thema in der kommunalen Landschaft. Sie sind sowohl auf Materialengpässe aufgrund eines durch Corona eingeschränkten Produktions- und Transportpotenzials als auch auf die in den letzten Jahren starke Überauslastung des Baugewerbes zurückzuführen. Die Kosten für öffentliche Bauvorhaben wie Straßen, Brücken oder Kanäle haben in den vergangenen Jahren einen regelrechten Sprung nach oben gemacht (siehe Abb. 12).⁴⁸ In der Konsequenz werden kommunale Investitionen bisweilen verschoben oder ganz un-

⁴⁴ Gemeindebund warnt Kommunen vor weiterer Belastung von Autofahrern, www.handelsblatt.de [31.01.2023].

⁴⁵ Stephan Brand/Johannes Salzgeber, Kommunen spüren steigende Energiepreise und reagieren vielfältig darauf, in: Fokus Volkswirtschaft 381, 3. Mai 2022, S. 1.

⁴⁶ Christian Erhardt, So reagieren Kommunen auf massiv steigende Energiekosten, in: KOMMUNAL, 8. Juni 2022, <https://kommunal.de> [31.01.2023].

⁴⁷ Stephan Brand/Salzgeber, Kommunen, S. 3.

⁴⁸ Stephan Brand/Johannes Salzgeber, Baupreisanstieg und mögliche Zinswende. Hürden für Kommunalinvestitionen, in: Fokus Volkswirtschaft 373, 29. März 2022, S. 1.

terlassen, da ihre Umsetzung binnen kurzer Zeit schlicht zu teuer geworden ist.⁴⁹ Die Preissteigerungen für kommunale Investitionen verwässern nicht nur den Anstieg der Investitionsausgaben der letzten Jahre (Abb. 4), sondern wirken sich zudem hemmend auf die Investitionstätigkeit aus.

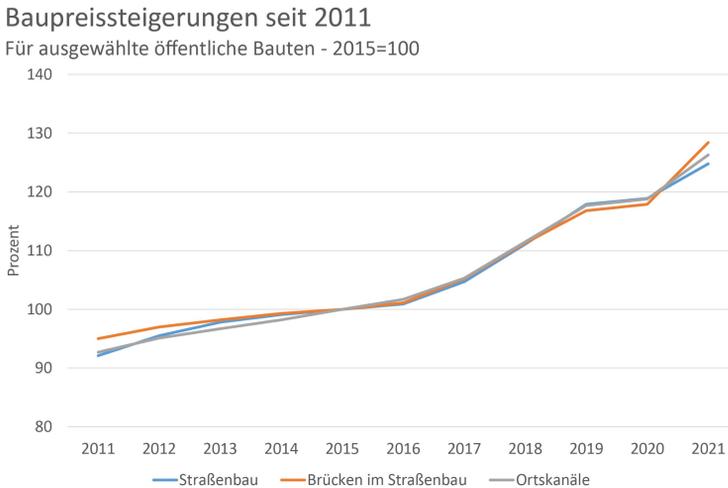


Abb.12: Datenquelle: Destatis Fachserie 17, Reihe 4 (Preisindizes für die Bauwirtschaft).

Indirekte Auswirkungen: Das gestiegene Preisniveau führt darüber hinaus zu einer ganzen Reihe indirekter finanzieller Folgen für Kommunen. Zunächst provozierte die gegenwärtige Inflation eine geldpolitische Reaktion der Europäischen Zentralbank⁵⁰, die nach Jahren der Nullzinspolitik im Juli 2022 eine Leitzinsanhebung um 0,5 Prozentpunkte vollzogen hat.⁵¹ Weitere Zinsschritte folgten. Dies wird steigende Kreditzinsen auch für Kommunen nach sich ziehen, was sich sowohl auf die Fremdfinanzierung von Investitionen über Investitionskredite als auch auf die Refinanzierung von Altschuldenbeständen auswirkt. Im Zuge dieser Entwicklung werden neuerdings Instrumente der Zinssicherung wie etwa Derivate, Forward-Darlehen oder vorzeitige Umschuldungen ein relevantes Thema in den Kämmereien. Ein Aktionsbündnis von 65 Städten

⁴⁹ Sebastian Stein, Preisexplosion – Brücken, Schwimmbäder und Schulen: Scheitern kommunale Bauprojekte an fehlendem Landesgeld?, in: Trierischer Volksfreund, www.volksfreund.de [31.01.2023].

⁵⁰ Fritzi Köhler-Geib, Kommunale Investitionen halten Inflation aus, in: Der Neue Kämmerer, www.derneuekaemmerer.de [31.01.2023].

⁵¹ Monetary policy decisions, Pressemitteilung, hrsg. von der Europäischen Zentralbank am 21. Juli 2022.

in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland erwartet eine Zusatzbelastung der Kommunen in den genannten Bundesländern in Höhe von 450 Mio. Euro, sollte der durchschnittliche Zinssatz für Kassenkredite infolge der Leitzinserhöhung um jährlich 0,1 Prozent steigen.⁵² Abgesehen davon führt die neue Situation auf den Finanzmärkten potenziell auch zu Umbewertungen im kommunalen Anlagenportfolio. Kommunen, die Geld etwa in Anleihen oder Aktien angelegt haben, müssen aufgrund der Zinssprünge mit Kursanpassungen rechnen und gegebenenfalls darauf reagieren. Andererseits ergeben sich durch höhere Zinsen auf zum Beispiel Festgeldanlagen auch neue Möglichkeiten für Kommunen, Zinseinnahmen zu generieren und so die steigenden Finanzierungskosten der eigenen Verschuldung abzufedern. Um allerdings Geld anlegen zu können, muss eine Kommune erst einmal über die nötige Liquidität verfügen.

Als weitere indirekte Folge sind mittelfristig weiter steigende Personalkosten über Tarifierpassungen zu erwarten. Zuletzt hatte eine Tarifforderung von 10,5 Prozent für Aufsehen gesorgt.⁵³ Damit zusammenhängend wird die Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale öffentlich diskutiert.⁵⁴ Außerdem führen die gestiegenen Energiepreise zu einer angespannten Situation in ausgelagerten Stadtwerken, die einerseits an preisgebundene Lieferverträge mit ihren Kunden gebunden sind, sich andererseits jedoch aufgrund des Versorgungsengpasses beim Erdgas kurzfristig zu stark gestiegenen Weltmarktpreisen neu eindecken müssen. Der Deutsche Städtetag forderte darum, höhere Einkaufspreise an Kunden weiterreichen zu können.⁵⁵ Nordrhein-Westfalen hat als erstes Bundesland einen Rettungsschirm für Stadtwerke angestoßen.⁵⁶ Für die Kommunen können sich durch die angespannte Situation in ihren ausgelagerten Stadtwerken ungeplante Nachschuss- beziehungsweise Einlagepflichten ergeben.⁵⁷

⁵² Andreas Erb, Steigende Zinsen befeuern das Altschuldenproblem, in: Der Neue Kämmerer, www.derneuekaemmerer.de [31.01.2023].

⁵³ René Geißler, Besondere Zahlen in besonderen Zeiten, in: Der Neue Kämmerer, 4. Dezember 2022, S. 1.

⁵⁴ Reinhard Bispnick, Tarifrunde 2022. Zwischen Kaufkraftsteigerung und Preis-Lohn-Preis-Spirale, hrsg. vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI), www.wsi.de [31.01.2023].

⁵⁵ Silke Kersting/Dietmar Neuerer, Energiekosten – Kommunen warnen vor Pleiten bei Gasversorgung, in: Handelsblatt, www.handelsblatt.de [31.01.2023].

⁵⁶ Drohende Gasknappheit – NRW plant Schutzschirm für Stadtwerke, in: Westdeutsche Zeitung, vom 6. Juli 2022, www.wz.de [31.01.2023].

⁵⁷ Gerhard Holtmeier, Stadtwerke werden zum Einnahmerisiko, in: Der Neue Kämmerer, vom 4. Juli 2022, www.derneuekaemmerer.de [31.01.2023].

Trotz der verschiedenen Kanäle scheint sich die Inflation insgesamt negativ auf die deutschen Kommunalhaushalte auszuwirken. So zumindest ist es zu interpretieren, dass der Deutsche Städtetag von „real sinkenden Steuereinnahmen“ spricht und darauf hinweist, dass steigende Preise die zusätzlichen Steuereinnahmen „auffräßen“.⁵⁸ Da vor allem die traditionell wirtschaftsstarke Kommunen von den steigenden Steuereinnahmen profitieren, die steigenden Kosten jedoch bei allen Gemeinden in Deutschland anfallen, dürfte die Inflation die Schere zwischen armen und reichen Kommunen künftig noch weiter aufgehen lassen.

5. Fazit

Der vorliegende Beitrag hat die gegenwärtige finanzielle Situation der Kommunen in Deutschland analysiert. Im Ergebnis zeigt sich, dass gerade die wirtschaftsstarke Jahre vor der Coronapandemie eine Entspannung der kommunalen Haushalte begünstigt haben. Nicht nur wurden die Kassenkreditbestände zu einem guten Teil abgebaut, auch die Nettoanlageinvestitionen – obwohl nach wie vor negativ – näherten sich der Nulllinie an. Insgesamt lässt das den Schluss auf ein verantwortungsbewusstes finanzpolitisches Handeln der kommunalen Ebene bis zur Coronakrise zu. Mit den konjunkturellen Auswirkungen der Pandemie und auch der Ukraine-Krise scheint die Phase der fiskalischen Entspannung aber zunächst zu ihrem Ende gekommen zu sein. Der nach wie vor positiven Entwicklung auf der Einnahmenseite stehen mittlerweile Ausgaben gegenüber, die unter anderem aufgrund massiver Preissteigerungen im Jahr 2022 ebenfalls stark nach oben gehen. Es bleibt abzuwarten, ob die positiven aggregierten Finanzierungssalden der vergangenen Jahre vor diesem Hintergrund in den kommenden Jahren weiterhin erreicht werden können.

Zudem wurde gezeigt, dass hinter aggregierten Finanzdaten rund 11.000 Einzelgemeinden stehen, die sich in ihrer Finanzkraft teilweise deutlich voneinander unterscheiden. Vor allem in den traditionell finanzschwachen Kommunen dürfte die gegenwärtige Kostenentwicklung die Handlungsspielräume weiter einschränken. Da die öffentliche Debatte häufig von diesen Fällen dominiert wird, mag die grundsätzlich positive Einschätzung der Haushaltssituation der letzten Jahre überraschen. Im Aggregat positive Finanzierungssalden dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Liste der finanzschwachen Kommunen lang und der gegenwärtige Zustand der kommunalen Infrastruktur vielfach mangelhaft ist.

⁵⁸ Ergebnisse der Steuerschätzung. Steigende Steuereinnahmen – aber Inflation und steigende Kosten fressen Zugewinne auf, hrsg. vom Deutschen Städtetag, vom 15. Mai 2022, www.staedtetag.de [31.01.2023].

Frank Berger

Inflation 1923. Krieg – Geld – Trauma Vorschau auf eine Ausstellung im Historischen Museum Frankfurt¹

Frankfurt has been a center of trade and finance since the Middle Ages. The exhibitions in the municipal museum in Frankfurt, the “Historisches Museum Frankfurt”, regularly take this into account. The exhibition “Inflation 1923. Krieg – Geld – Trauma” (= Inflation 1923: War – Money – Trauma) is being held to mark the 100th anniversary of the great German hyperinflation of 1923. The term “inflation”, in contrast to its circumstances, context and framework, is difficult to present. The exhibition illustrates the causes, origin and course of currency devaluation, people's thinking and their actions. Objects of the exhibition are banknotes, photos, documents, graphics, pictures, films and much more. As one would expect in a local museum, the focus is on the local effects of inflation, especially in the city of Frankfurt. People experienced the inflationary period as a time of unrest, riots, strikes, money devaluation, black market and hunger. The financial policy in the German Reich provides the framework for this presentation. It begins with war financing from 1914, before presenting the mass printing of paper money and, finally, the monetary reforms of 1923 and 1948.

1. Geldstadt Frankfurt

Das Historische Museum Frankfurt hat mit seiner Neueröffnung im Oktober 2017 die bisherige Konzeption einer chronologischen Darstellung der Frankfurter Stadtgeschichte aufgegeben. Seitdem werden die 1200 Jahre Stadtgeschichte unter dem Oberbegriff „Frankfurt Einst?“ in fünf Themen auf 2000 qm präsentiert. Die neue Dauerausstellung gliedert sich nach Eigenschaften, die Frankfurt prägten.² In fünf sogenannten „Galerien“ wird die Stadt auf ihre wechselnden Identitäten und ihre Eigenlogiken hin untersucht. Die Galerien lauten: Stadtbilder – 100 x Frankfurt – Bürgerstadt – Geldstadt – Weltstadt. Wo die Zuspitzung auf diese prägnanten Inhalte andere Themen in den Hinter-

¹ Dieser Beitrag entstand im Vorfeld der genannten Ausstellung, die vom 4.5. bis 10.9.2023 im Historischen Museum Frankfurt stattfinden wird. Für die Möglichkeit einer frühen Darstellung dieses in Planung befindlichen Projekts danke ich Dieter Schott.

² Jan Gerchow, Frankfurt Einst? Tausend Jahre Stadtgeschichte in fünf Themen, in: ders./Wolfgang P. Cilleßen, Frankfurt Museum – Führer durch das Historische Museum Frankfurt, Frankfurt am Main 2017, S. 59.

grund zu drängen droht, gibt es „Themenspuren“, die sich unabhängig von der räumlichen Anordnung durch die Ausstellung ziehen (zum Beispiel Frankfurt im Nationalsozialismus; Migration und Geschichte der Frauen).

Die Galerie „Geldstadt“ ist Frankfurts Eigenschaft als Handels- und Finanzzentrum seit dem 13. Jahrhundert gewidmet. Hier sind auf einem großen Tableau etwa 4000 Münzen von über 300 deutschen „Staaten“ zu sehen. „Geschichten vom Geld“ erläutern in sechs Objektensembles Begriffe wie Ökonomie, Bilanz, Kredit und Spekulation. Ein Bereich setzt die Akteure des Finanzplatzes in Szene und ein weiterer beleuchtet sieben Aufschwünge und Krisen des Wirtschaftszentrums Frankfurt seit dem 14. Jahrhundert. In diesem Kontext entstand im Jahr 2019 die Überlegung, anlässlich der hundertjährigen Wiederkehr der deutschen Hyperinflation von 1923 im Jahr 2023 eine Sonderausstellung zu konzipieren. Es ist ein chronologischer Zufall, dass sich in diesem Jahr außerdem die Kipper- und Wipperinflation von 1623, der Anfangsperiode des Dreißigjährigen Krieges, zum 400. Mal jährt.

Eine Inflation ist ein ökonomisches Phänomen, das mit steigenden Preisen das Sinken der Kaufkraft des Geldes anzeigt. Dieser finanzwirtschaftliche Prozess ist für sich genommen nicht museal ausstellbar. Literatur, Überlegungen, Erklärungen und Finanzmodelle dazu gibt es in Fülle. Eine Ausstellung kann lediglich versuchen, den historischen Kontext, die Begleiterscheinungen und die Folgen der Inflation anschaulich darzustellen. Als Thema einer großen Museumspräsentation ist „Inflation“ ohne Vorbild. Es fand sich bisher nur in einer kleinen Sonderschau in Eichstätt³ und gegenwärtig behandelt ein Bereich des Geldmuseums der Deutschen Bundesbank die „Inflation 1923“ (so steht es auf der Website).

2. Konzept und Fragen

Am Beginn der Konzeption stand die Überlegung, wie das Phänomen Inflation mit dem Geschehen in der Stadt, in diesem Fall Frankfurt, in Verbindung zu bringen ist. Schließlich gingen weder die „Teuerung“ von 1622/1623, so der zeitgenössische Begriff, noch das Inflationsgeschehen von 1919 bis 1923 von einer bestimmten Stadt aus, sondern waren ein reichsweites Phänomen, das sich auf jede Stadt auswirkte. In der historischen Forschung haben Dieter Schott am Beispiel Konstanz und Martin H. Geyer am Beispiel München das lokale Empfinden und Handeln im Kontext der reichsweiten Vorgänge untersucht.⁴ Die

³ Frank Hahlbohm/Gregor Weber/Frank Zschaler, *Der Fluch der Inflation*, Ausstellung Katholische Universität Eichstätt, Eichstätt 2000.

⁴ Dieter Schott, *Die Konstanzer Gesellschaft 1918-1924. Der Kampf um Hegemonie zwischen Novemberrevolution und Inflation*, Konstanz 1989; Martin H. Geyer, *Verkehrte*

Untersuchungen der Hintergründe, Ursachen und Auswirkungen der Inflation im Reich sind Legion.⁵

In der Ausstellung werden die Vorgänge im Deutschen Reich und in der Stadt Frankfurt getrennt behandelt, wobei sich an vielen Stellen Bezüge ausmachen lassen, ja sich geradezu selbst herstellen. Bildlich gesprochen besteht die Ausstellung aus einem Halbkreis (Deutsches Reich) und einem Zentrum (Frankfurt). Die Dramaturgie erfordert einen angemessenen Auftakt und ein markantes Finale der Schau. Die Ausstellung eröffnet mit folgenden Fragen: Was ist Geld? Was ist Inflation? Wann und wie kam der Begriff Inflation auf? Welche Metaphern verbinden sich mit Inflation? Hier finden sich Grafiken, Installationen (Inflation geht durch die Decke) und Bilder (Gespenst; Galopp; Kurbel; Tachometer; Ketchupflasche etc.). Am Ende stehen ebenfalls Fragen: Sind die Euro-Ängste berechtigt? Was ist heute (Mai 2023) die Situation bezüglich Inflation? Wo auf der Welt gibt es sie aktuell? Wie soll ich mich angesichts einer Inflation verhalten? Wohin mit meinem Geld? Verständlicherweise kann und will eine historisch ausgerichtete Präsentation darauf keine verbindlichen Antworten geben.

3. Das Reich und die Inflation

Die Ausstellung soll – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einen Überblick zu historischen Inflationen bieten. Inflationen im heutigen Sinn wurden in historischer Zeit als „Teuerung“ erfahren. Teuerungen hatten naturbedingte (Missernte, Dürre, Überflutung) und kriegsbedingte (Münzverschlechterung, im Sinne eines bewusst verringerten Edelmetallfeingehaltes) Ursachen. Letzteres galt für die Kipper- und Wipperzeit bis 1623 wie auch die Manipulationen Friedrichs des Großen im Siebenjährigen Krieg. Eine neue Dimension erfuhr die Geldentwertung angesichts der Ausgabe von Papiergeld, etwa in Frankreich 1720 (John Law) und 1791-1796 (Assignate), in Österreich 1792-1813 sowie in den Konföderierten Staaten von Amerika 1863-1865. Infolgedessen verfestigte sich die Meinung, dass eine Währung durch Edelmetall gedeckt sein musste, im 19. Jahrhundert noch weiter. Den eigentlichen Ausgangspunkt der deutschen

Welt. Revolution, Inflation und Moderne: München 1914-1924, Göttingen 1998.

⁵ Grundlegend vor allem: Carl-Ludwig Holtfrerich, Die deutsche Inflation 1914-1923. Ursachen und Folgen in internationaler Perspektive, Berlin/New York 1980; Gerald D. Feldman, The Great Disorder. Politics, Economy and Society in German Inflation 1914-1924, New York 1993. Frederick Taylor, Inflation. Der Untergang des Geldes in der Weimarer Republik und die Geburt eines deutschen Traumas, München 2013.

Inflation bildet in der Tat die Aufgabe des Goldstandards am 4. August 1914 mit einer deutlichen Erhöhung der Geldmenge während des Krieges.

Während des Ersten Weltkrieges kam es in den kriegführenden Ländern England und Frankreich sowie in den USA zu jährlichen Preissteigerungen von etwa 20 %. Dies traf auch auf Deutschland zu, war aber im Rahmen der Bewirtschaftungsmaßnahmen weniger spürbar. Erst in diesen Jahren fand der Begriff „Inflation“ Eingang in die volkswirtschaftliche Diskussion. Gegen Kriegsende stand der Dollar bei 8,90 Mark, was einen Wertverlust von ca. 50 % und eine Verdoppelung der Großhandelspreise bedeutete. Die deutsche Geldentwertung vollzog sich nicht linear oder arithmetisch, sondern erfolgte in vier Wellen, deren letzte die Hyperinflation vom Herbst 1923 darstellte. Thematisch folgt in der Ausstellung die Stabilisierung der Währung durch die Einführung der Rentenmark und die neuerliche Kriegsfinanzierung ab 1933, die wiederum eine Inflation und den 1948 erfolgten Währungsschnitt mit Einführung der DM nach sich zog.

4. Objektlage

Leitobjekte der Ausstellung sind Geldscheine. Die Menschen erlebten ein Wechselbad an einerseits Mangel von Zahlungsmitteln und andererseits Überschwemmung mit gewaltigen Mengen von Geldscheinen, die mit steigender Geschwindigkeit an Wert verloren. Die Erinnerung an Millionen-, Milliarden- und Billionen-Markbeträge prägte sich in das kollektive Gedächtnis der Deutschen ein. Das Geld verlor seine ureigene Funktion als Tauschmittel und Wertaufbewahrung und wurde durch direkten Warentausch abgelöst. Die Produktion sank und die Arbeitslosigkeit stieg.



Abb. 1: Notgeldscheck des Bankhauses L.&E. Wertheimer in Frankfurt über fünf Millionen Mark vom 13.8.1923.

Das Erleben und die Empfindung der Inflationsumstände vermitteln Tagebücher und Briefwechsel. In Frankfurt beschreiben 1923 Elias Canetti, Joseph Roth, Tony Sender und Lilly Staudemann-Stetter, in Berlin Franz Kafka, Alfred Döblin und Kurt Tucholsky, in München Hedwig Pringsheim, in Dresden Thea Steinheim und in Rheydt Joseph Goebbels ihre Eindrücke des Geschehens. Die öffentliche Wahrnehmung erfolgt drastisch und mit großer Strahlkraft in den plakativen Darstellungen der großen politischen Satireblätter *Simplizissimus*, *Kladderadatsch* und *Der wahre Jakob*. Einen ebenfalls hohen Stellenwert in der Ausstellung nimmt das Medium Film ein. Es gibt dokumentarisches Filmmaterial zur Werbung für Kriegsanleihen 1917/1918, zur Ruhrbesetzung, von Stressemann, Schacht und Luther, zur DM-Einführung 1948, zur Währungsunion 1990 und zur Euro-Einführung. Viele Kinofilme von 1923 (*Die Straße*; *Alles für Geld*; *Fräulein Raffke*) sind höchst anschauliche Dokumente ihrer Zeit.

5. Stadt und Inflation

Das Thema „Stadt“ steht im Zentrum der Ausstellung mit Themen und zugehörigen Objekten überwiegend aus dem Zeitraum von 1914 bis 1924. Die Frankfurter Bürgerinnen und Bürger hatten im Weltkrieg ihre patriotische Pflicht mehr als erfüllt. So zeichneten im ersten Kriegsjahr allein die 9482 Sparerinnen der Städtischen Sparkasse Kriegsanleihen über mehr als 21 Millionen Mark. Abhebungen aus möglicher Kriegsfurcht betrogen nur maximal 840.000 Mark. Der Betrag der gezeichneten Kriegsanleihen betrug gut 3 ½ Milliarden Mark. In Frankfurt wohnte 1/170 (0,59 %) der Reichsbevölkerung, das etwa 1/27 der deutschen Kriegsanleihen (3,7 %) zeichnete.⁶ Daraus lässt sich ablesen, dass Einkommen und vor allem Vermögenswerte in Frankfurt überdurchschnittlich hoch waren. Eine medial höchst moderne und wirkungsvolle Propaganda, vom Aufruf der Kaiserin bis zu Plakaten moderner Gestaltung, appellierte „zu Hause“ an die Opferbereitschaft der Frauen zugunsten ihrer Lieben „im Felde“, seit 1916 unter dem Schlagwort „Gold gab ich für Eisen“. Hierzu werden Plakate, Fotos und Eisenobjekte zu sehen sein.

Seit Mai 1917 machte sich im städtischen Alltag Kleingeldmangel bemerkbar. Es begann die bis 1923 währende Phase der Herstellung von städtischem Notgeld in Frankfurt und Höchst. Auch für den Zeitraum der Geldentwertung vor der Hyperinflation ist die Objektlage aussagekräftig. Der 31. März 1919 bildete den Höhepunkt von Krawallen, Streiks und Plünderungen, die seit Kriegsende Frankfurt heimsuchten. Sie hatten ihren Grund letztlich in dem Mangel an Waren und Nahrungsmitteln. Hinzu kam im Januar/Februar 1920 der „Ab-

⁶ Hans Drüner, *Im Schatten des Weltkriegs. Zehn Jahre Frankfurter Geschichte*, Frankfurt am Main 1934, S. 145.

sturz“ der Mark und im April 1920 die zeitweilige Besetzung der Stadt durch überwiegend aus kolonialen Mannschaften bestehende französische Truppen. Die beiden folgenden Jahre erlebten bei günstigen, niedrigen und moderat fallenden Markkursen eine blühende Wirtschaft und Vollbeschäftigung.

Mit einem weiteren Absturz der Mark am 3. bis 8. August 1923 von 11 auf 48 Millionen Mark pro Dollar verlor das Geld weitgehend seine Funktion. Die Landwirte hielten ihre Waren zurück. In dieser Situation gelang es der Stadtverwaltung, durch große Darlehen der Reichsbank und 700 Billionen Mark der Frankfurter Bankenvereinigung Goldanleihen und Dollarschatzanweisungen anzukaufen, für welche die ländlichen Erzeuger ihre Vorräte hergaben. So wurde zunächst bis Mitte Januar 1924 und dann sogar für den ganzen Winter die Versorgung von Lebensmitteln sichergestellt.

Die Ausstellung thematisiert drei Aspekte im Jahr 1923: Den Alltag, den Finanzplatz und die Industrie. Im Alltag haben wir die Aussagen der großen und „kleinen“ Leute⁷, Rechnungen, Quittungen, Briefe und Fotos. Das Geschehen in Sparkassen und Banken wird äußerlich in der Handhabung der Berge von Papiergeld sichtbar. An dieser Stelle kommen Großobjekte vor, wie Geldtransportwagen, Waschkörbe voll Inflationsgeld, Bürogeräte der Institute, Folianten der Bankenbuchhaltung und Sparbücher.



Abb. 2: Geldtransportwagen der Dresdner Bank Frankfurt, um 1920/1930.

⁷ Renate Wolter-Brandecker, Stiefkinder einer Revolution. Arbeiterleben in Frankfurt am Main 1918-1923, Frankfurt am Main 1989.

Der produzierenden Industrie Frankfurts ging es zumindest bis Herbst 1923 nicht schlecht. Hier gab es große Firmen der Elektroindustrie (Hartmann & Braun; Voigt und Häffner; EMAG Elektrizitäts Aktien Gesellschaft), der Chemieindustrie (Farbwerke Höchst; Casella; Chemische Fabrik Griesheim-Elektron; Deutsche Gold- und Silber-Scheideanstalt vormals Roessler), der Bauwirtschaft (Philipp Holzmann) und des Fahrzeugbaus (Adlerwerke; Peters Union AG), die alle mit Genehmigung der Reichsbank eigenes Geld, meist „Gutschein“ genannt, drucken durften.⁸ Eine größere Präsentation ist dank guter Objektlage der Firma Hartmann & Braun gewidmet. Gezeigt werden Messgeräte, die im Jahr 1923 produziert wurden und ganz überwiegend gewinnbringend in den Export gingen. Ähnliches galt für die Produkte der Farbwerke Hoechst, der „Apotheke der Welt“. Handel und Industrie gingen bereits seit 1919 dazu über, bei Auslandskunden die Beträge aller Rechnungen nach dem Berliner Börsenkurs vom Vortag, in die Landesvaluta des Empfängers gerechnet, festzuhalten.⁹ Anschaulich kann dieses Verfahren in Frankfurter Auktionskatalogen nachvollzogen werden, wo auf den Vorsatzblättern immer handschriftlich der Dollarkurs des Auktionstags vermerkt ist.¹⁰

Wer waren in Frankfurt die Gewinner und die Verlierer der Inflation? Sicher ist, dass die Verlierer überwogen. Die Zahl der Millionäre sank von 599 vor dem Krieg auf 88 im Jahr 1927.¹¹ Größter Verlierer war der Rentier Adolph von Holzhausen, welcher der Stadt vor dem Krieg umfangreiche stadtnahe Grundstücke verkauft, die erzielten 6,4 Millionen Mark in eine eigene Stiftung eingebracht und seit 1914 in Kriegsanleihen angelegt hatte. Auf dem Totenbett im Juli 1923 erlebte er die Vernichtung dieses Vermögens. Ihr Vermögen am besten erhalten hatten die führenden Personen weniger Zweige der Volkswirtschaft: Großbanken, Schwerindustrie, Brauereiindustrie, Zeitungen, Kunstseide, Elektrotechnik und Warenhäuser.¹² In Vorbereitung der Ausstellung wurden sehr viele Darstellungen und Festschriften zu Frankfurter Industrie und Gewerbe hinsichtlich der Auswirkungen des Jahres 1923 untersucht, mit dem Ergebnis, dass die Bemühungen um die alltäglichen Probleme der Krise stets im Vordergrund standen. Und kaum war die Rentenmark/Reichsmark da, drehte sich die Pro-

⁸ Eckehard Gottwald, Frankfurter Notgeld, 2 Bde., Frankfurt am Main 1981.

⁹ Richard Gaettens, Inflationen. Das Drama der Geldentwertungen vom Altertum bis zur Gegenwart, München 1955, S. 271.

¹⁰ Ein frühes Beispiel ist die Notierung „\$ M 12.35“ im Auktionskatalog Cahn 39 vom 29./30. April 1919 im Bestand der Bibliothek der Frankfurter Münzhandlung Dr. Busso Peus Nachf.

¹¹ Wolfgang Schivelbusch, Intellektuellendämmerung. Zur Lage der Frankfurter Intelligenz in den zwanziger Jahren, Frankfurt am Main 1983, S. 134.

¹² Rudolf Martin, Die großen Vermögen vor und nach dem Kriege, in: Westermanns Monatshefte 146, 1929, S. 256-260.

blemlage: Nun ging es um Entlassung, Lohnkürzung und Rezession. Namhafte Spekulanten und Kriegsgewinnler sind in Frankfurt nicht auszumachen, wenn gleich sich manche der Hausbesitzenden teilweise entschuldete haben mögen. Eine gewisse Entschädigung für die (Alt-)Sparenden ermöglichte schließlich das in der Ausstellung mit anschaulichen Dokumenten belegte Aufwertungsgesetz vom 16. Juli 1925.

Schwer traf es vor allem die in Frankfurt mit seinem mäzenatisch gesinnten Bürgertum so überaus gut ausgestatteten Stiftungen, wovon die Stadt selbst 127 verwaltete. An der Spitze stand die von Stiftungen getragene Universität Frankfurt, nach Berlin die am besten ausgestattete im Reich. Das Stiftungsvermögen der Universität sank von 14 Millionen Mark auf 49.000 Reichsmark.¹³ Dabei mussten für den laufenden Betrieb im Jahr 1924 allein 460.000 RM eingeplant werden.¹⁴ Der Staat übernahm von der Stadt die Trägerschaft der Universität. Die „Hochkultur“ (Universität; Städelsches Institut; Goethehaus) stand im Zuständigkeitsbereich des Oberpräsidenten der Provinz Hessen-Nassau, dem angesehenen liberalen Sozialreformer Rudolf Schwander (1868-1950). Die städtische Kultur Frankfurts der 1920er Jahre erlebte eine Blüte ohnegleichen, die von der Inflation wenig beeinflusst blieb.

Auf der anderen Seite stand die Masse der abhängig Beschäftigten. Natürlich waren die kleinen Vermögen durch die Inflation vernichtet worden, wesentlich empfindlicher traf es jedoch die mittleren, die großen und die sehr großen. Dazu die Arbeiterfrau Maria Kalis: „Gott, wir hatten ja nichts zu verlieren, wir hatten ja nichts auf der hohen Kante. Für uns war das gar nit so tragisch. Manche Leute wollten damals in den Boden versinken, was sie alle nun eingebüßt haben“.¹⁵

6. Ein deutsches Trauma?

Mit der Kapitulation von 1918 und den damit einhergehenden materiellen und mentalen Folgen stürzte ein großes Land aus großer Höhe.¹⁶ Die umfangreiche, gebildete und privilegierte Vorkriegselite verlor ihre Ersparnisse, ihr vergleichsweise hohes Einkommen und, am schlimmsten, ihr Ansehen und ihren Status. Ihr steiler sozialer Abstieg führte sie in die Gegnerschaft zur republikanischen Regierung, die es unter Mitwirkung der Sozialdemokratie als ihre Aufgabe ansah, das Wohl der Arbeitenden im Auge zu haben. Bei der sich dadurch

¹³ Paul Kluge, Die Stiftungsuniversität Frankfurt 1914-1932, Frankfurt am Main 1972, S. 481.

¹⁴ Drüner, S. 461f.

¹⁵ Wolter-Brandecker, S. 127.

¹⁶ Taylor, S. 345.

benachteiligt fühlenden Mittelschicht und gerade beim Bildungsbürgertum brannte sich die Inflation von 1923 deshalb sehr in die nationale Psyche ein.

Diente die Inflation 1923 außenpolitisch, wie Holtfrerich argumentiert, noch dem nationalen Interesse Deutschlands¹⁷, so stand nach 1945 die Ursache der Geldentwertung außer Frage. Im Unterschied zu 1918 drangen die Kriegsgegner nicht auf Vergeltung für die diesmal fraglose Kriegsschuld auf deutscher Seite, sondern sie wollten das Land auf den rechten Weg zurückführen. Die Mittel, Finanzhilfen, Lastenausgleich und eine neue Währung, führten zu Wohlstand und stabiler Demokratie. Dennoch sind Angst und Trauma geblieben. Die Erinnerung an die beiden Inflationen ist nicht verschwunden, sie ist aber in die tieferen Regionen des kollektiven Unbewussten der Deutschen abgesunken, um in bestimmten Situationen wiederaufzutauchen: Die wichtigste Sorge der Deutschen bei der Währungsunion im Zuge der Vereinigung mit der DDR am 1. Juli 1990 bringen SPIEGEL-Titel wie „Angst um die Mark“ und „Gefahr für den Wohlstand?“ zum Ausdruck. Es wundert nicht, dass sich die „German Angst“ auch bei Einführung des Euro vielfach zu Wort meldete. Im Laufe des Jahres 2023 ist die Inflation nach den Ankaufprogrammen der EZB, der Coronapandemie und den Folgen des Ukraine-Kriegs wieder intensiv im öffentlichen und privaten Bewusstsein angekommen.

Die Besucher und Besucherinnen einer solchen Ausstellung erwarten daher historische Informationen zum Kontext der großen Inflation und haben zudem berechtigte Fragen zum Inflationsgeschehen der Gegenwart. Am Ende des Rundgangs steht ein „Gegenwarts-Check“ in der Präsentationsform eines Medientisches, in dem aktuelle Begleiterscheinungen von Inflation (Teuerung; Verarmung; Krieg; Energiepreise; Lieferketten; Rechts-Radikalisierung; Arbeitskräftemangel) zur Sprache gebracht werden. Besuchende werden, ebenso wie an vielen Stellen der ständigen Ausstellung des Historischen Museums Frankfurt, zu selbst Agierenden und nehmen eine aktive Rolle am Kulturort Museum ein.

Abbildungsnachweis

Abb. 1: Historisches Museum Frankfurt, MP00171.

Abb. 2: Historisches Museum Frankfurt, X.2019.008a.

¹⁷ Holtfrerich, S. 331.

Leitrezension

Andrea Bonoldi/Andrea Leonardi/Cinzia Lorandini (Hrsg.), *Wartime and Peacetime Inflation in Austria-Hungary and Italy (1914-1925)* (=Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte Bd. 134), Stuttgart 2019, 163 S., ISBN: 978-3-515-12454-6.

Die Erforschung der transnationalen Dimensionen der Inflation in und nach dem Ersten Weltkrieg ist seit den großen Arbeiten der 1980er und 1990er Jahre kaum mehr wesentlich vorangekommen.¹ Die vorliegende Publikation über die Inflation in Österreich-Ungarn und Italien zwischen 1914 und 1925 setzt hier einen erfreulichen Akzent. Der schmale Band präsentiert sieben Beiträge, die sich etwa gleichgewichtig auf die untersuchten zwei beziehungsweise drei Staaten beziehen und von der Herausgeberin Andrea Bonoldi mit einer vergleichenden Synthese abgerundet werden. Die Beiträge, welche die drei an der Universität Trento/Italien arbeitenden Herausgeber*innen zusammengestellt haben, sind alle stringent auf das Kernthema fokussiert, durchweg empirisch fundiert und mit zahlreichen Tabellen und Grafiken unterfüttert. Sie sind methodisch vorwiegend der traditionellen Wirtschafts- und Politikgeschichte verpflichtet, sodass sozial- und kulturgeschichtliche Aspekte zwar kontinuierlich, aber doch eher beiläufig angesprochen werden.

Andrea Bonoldi erinnert in ihrer Einleitung zunächst daran, dass zwar die Krieg führenden Staaten vom Kriegsbeginn bis in die unmittelbare Nachkriegszeit fast ausnahmslos eine starke Inflation durchliefen, die Entwicklung aber ab 1920 scharf divergierte: Ländern mit weiter steigender Inflation – insbesondere Österreich, Polen, Ungarn und Deutschland – standen andere, wie vor allem die USA, Großbritannien, Frankreich und Italien gegenüber, die ihre Währung stabilisieren konnten. Sowohl Bonoldi als auch Agnes Pogany, die in ihrem Beitrag die Inflation in Ungarn untersucht, betonen die gravierenden Fehleinschätzungen unter den maßgeblichen Politikern und Experten in den ersten Kriegsjahren, dass etwa die Inflation vorrangig auf unausgeglichenen Zahlungsbilanzen und übermäßig gewachsener interner Nachfrage beruhe, statt auf der enormen Vermehrung der Geldmengen. Beide unterstreichen, dass das Denken der Zeitgenossen von der vorhergehenden langen Periode relativer Währungsstabilität seit dem frühen 19. Jahrhundert bestimmt war und Erfahrungen mit Inflationen weitgehend fehlten. Dabei wird das Bild für die

¹ Vgl. die Skizze zur Forschungslage in der Einleitung zu diesem Themenschwerpunkt.

Vorkriegszeit – denkt man beispielsweise an die massiven Proteste der mitteleuropäischen Arbeiterbewegung gegen die „Teuerung“ der Grundnahrungsmittel vor 1914 – teilweise idyllisierend gezeichnet, wenn etwa Pogany von einer „long period of peaceful economic development“ und einer „near-universal currency stability“ seit 1816 spricht (S. 33).

Die wichtigsten Erkenntnisgewinne aus dem Band resultieren naheliegender Weise daraus, dass am Beispiel von Österreich-Ungarn und Italien nationale Entwicklungspfade von Ländern beleuchtet werden, die bei ungefähr vergleichbarem ökonomischen Entwicklungsstand und durchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen, aber unterschiedlichen politischen Problemlagen bisher weniger Beachtung fanden als die wirtschaftlich und politisch stärkeren westeuropäischen Staaten. In mehreren Beiträgen werden vor allem die Zusammenhänge von Kriegsfinanzierung, Kriegsverlauf und innenpolitischer Destabilisierung herausgestellt. Hier war etwa Österreich-Ungarn wegen seines beschränkten Zugangs zu internationalen Kapitalmärkten umso mehr auf die Auflegung von Kriegsanleihen im Inland angewiesen und spätestens ab 1917 zunehmend von inneren Unruhen bedroht. In dem relativ gering industrialisierten Italien zeigte sich ausgeprägt das bekannte Phänomen einer durch den Krieg forcierten Industrialisierung, Rationalisierung und Staatsintervention, so auch etwa am Beispiel großer Industrieunternehmen wie FIAT.

Besonders erhellend ist die Rekonstruktion der divergierenden nationalen Dynamiken von Inflation und staatlicher Entwicklung während der Jahre 1920 bis 1925. In Italien konnte zwar die Inflation ab 1920 gebändigt und eine Hyperinflation wie in Deutschland oder Österreich-Ungarn vermieden werden, doch trugen die anhaltende wirtschaftliche Stagnation und starke Auslandsverschuldung wesentlich zu einer Verschärfung der sozialen und politischen Krise bei, die 1922 Mussolini an die Macht brachte. Österreich hingegen durchlief eine länger anhaltende Inflation, mit der sich vor dem Hintergrund explodierender Verbraucherpreise Naturalientausch und Schwarzmärkte ausbreiteten. Im Oktober 1922 gelang es jedoch einer internationalen Intervention, die Lage in Österreich mit den sogenannten Genfer Protokollen, einem vom Völkerbund vermittelten Staatsvertrag Österreichs mit Großbritannien, Frankreich, Italien und der Tschechoslowakei über eine Völkerbundanleihe von 650 Mio. Goldkronen, zu stabilisieren. Mehrere Beiträge, wie zum Beispiel der von Walter M. Iber über den österreichischen Entwicklungspfad, unterstreichen die Bedeutung dieses Vertrags und beleuchten die transnationalen Auswirkungen von Inflation und Währungsstabilisierung in einzelnen Ländern. So schrieb der Vertrag für Österreich eine schon früher gefundene Lösung für die Tschechoslowakei fort, hatte aber zunächst eine destabilisierende, inflationstreibende

Wirkung auf Ungarn, bis dort im Dezember 1923 mit einem ähnlichen Abkommen die Lage ebenfalls stabilisiert werden konnte.

Auch wenn die Beiträge in dem Band auf die nationale Ebene fokussiert sind, treten wiederholt auch stadtgeschichtlich relevante Beobachtungen hervor, so beispielsweise zu den scharfen Unterschieden in der Versorgung verschiedener Regionen, etwa Nord- und Süditaliens. Deutlich wird die besondere politische Brisanz der Versorgungsprobleme im Allgemeinen und der Versorgung mit Getreide und Brot im Besonderen, wegen der es in österreichischen wie in italienischen Städten zu Unruhen kam, die in Turin im August 1917 zahlreiche Todesopfer forderten. Nicht zuletzt heizte die harte Mangelsituation wiederum die Lebensmittelpreise an. Weitere sozial- und stadtgeschichtlich relevante Sachverhalte werden eher beiläufig thematisiert, so zum Beispiel die sozialpolitisch eminent bedeutsamen Preiskontrollen sowie die öffentliche Bewirtschaftung von Lebensmitteln und anderen Gütern.

Neben den bereits angesprochenen Beiträgen leuchten weitere Aufsätze unter anderem Einzelheiten der Kriegsfinanzierung (Andrea Leonhardi; Richard Lein) und der Wirtschaftspolitik (Anatol Schmied-Kowarzik; Eleonora Belloni) in Italien und Österreich aus. Zu den Stärken des Bandes zählt, dass übergreifende politische Entwicklungen durchgehend in die Darstellung einbezogen werden, so auch der Bedeutungsverlust der Parlamente und der verstärkte Zugriff der Regierungen auf die Staatsbanken während des Krieges in beiden Ländern. Lobend hervorzuheben ist auch die umfassende Bezugnahme auf die deutsch- und die italienischsprachige sowie punktuell die angloamerikanische Forschung zum Thema. Andererseits wird wiederholt deutlich, dass die Fokussierung auf quantitative wirtschaftliche Daten, zum Beispiel zu Geldmengen und Staatsverschuldung, in der Inflationszeit vor besonderen Herausforderungen steht, wie die Herausgeberin Bonoldi verschiedentlich unterstreicht (unter anderem S. 154). Und schließlich ist bedauerlich, dass nur selten explizit auf die deutsche Entwicklung referiert wird.

Dennoch kann der Band in zweierlei Hinsicht besonderes Interesse beanspruchen: Zum einen schärft er mit seiner vergleichenden Perspektive den Blick für die zahlreichen Varianten von Inflation und krisenhafter politischer Entwicklung in den europäischen Staaten mittlerer Größe, zu denen auch Polen, Finnland und die baltischen Staaten zählten.² Zum anderen werden wiederholt Analogien zu der aktuellen Situation der Jahre 2022/23 im Kontext des Ukraine-Krieges sichtbar, zum Beispiel die Folgen massiver Aufrüstung für nationale Haushalte, Engpässe bei der Grundversorgung mit Energie und Lebens-

² Vgl. Wojciech Morawski, Post-war Economies (East Central Europe), in: 1914-1918-online. International Encyclopedia of the First World War, issued by Freie Universität Berlin, Berlin 4.01.2017, DOI: 10.15463/ie1418.11025 [15.02.2023].

mitteln sowie die Bedeutung transnationaler Zusammenarbeit, etwa bei ausländischen Hilfsleistungen für einzelne Krieg führende Länder.

Malte Borgmann

Ankommen und Unterkommen in West-Berlin. Wechselwirkungen von Migrations-, Unterbringungs- und Wohnungspolitik

Many historical studies on migration to Germany are still based on individualistic theories of action, often accompanied by a deterministic concept of culture. After briefly recapitulating the state of research, the article proposes a change of perspective by examining migration policy categorisations and their consequences on the basis of West Berlin's housing and accommodation policy in the 1970s and early 1980s. This enables a joint analysis of the way society deals with migration and overarching processes of social change.

By regulating access to housing for certain groups, the West Berlin Senate attempted to control the length of stay of migrants and consequently the composition of the population. During the first half of the 1980s, the previously hardly questioned hierarchisation of immigrants solely on the basis of their origin and the associated attributions increasingly began to falter, and their categorisation as either mobile or sedentary gained in importance.

1. Einleitung und Forschungsstand

Wie Martin Baumeister und Imke Sturm-Martin bereits 2007 in dieser Zeitschrift konstatierten, gehören „Stadt und Migration [...] eng zusammen“, weil sich Migrationsbewegungen oft auf urbane Räume richten und urbanen Wandel begleiten und bedingen.¹ Der vorliegende Beitrag verfolgt zwei Ziele: Erstens will er eine kurze Bestandsaufnahme der zeithistorischen Auseinandersetzung mit den Zusammenhängen zwischen der bundesdeutschen Migrations- und Stadtgeschichte geben. Zwar wird die Kompatibilität aktueller Ansätze der Migrations- und der (stadt)historischen Forschung in programmatischen Aufsätzen betont, aber bisher kaum in empirischen Arbeiten umgesetzt. Hier setzt das zweite Ziel des Beitrags an: Basierend auf einer Dissertation zu West-Berlin

¹ Martin Baumeister/Imke Sturm-Martin, Migration und urbaner Wandel im 20. Jahrhundert, in: IMS H. 2/2007, S. 5-9, hier S. 5.

sollen städtische Wohnungs- und Unterbringungspolitiken gegenüber unterschiedlich kategorisierten Gruppen von Migrant*innen als geeignetes Untersuchungsobjekt präsentiert werden, um Stadt- und Migrationsgeschichte miteinander zu verbinden und eine breite Quellengrundlage behördlicher Provenienz in kritisch-reflexiver Perspektive auszuwerten.

Bereits seit vielen Jahren beklagen kritische Migrationsforscher*innen einen „methodischen Nationalismus“ in der Wissenschaft, der nationalstaatliche Kategorisierungen unreflektiert reproduziert und die Vorstellung von jeweils kulturell homogenen Nationen übernehme, welche durch die Ankunft vermeintlich „andersartiger“ Migrant*innen gestört und gefährdet würden.² Ein weiterer Effekt der Orientierung der Forschung an tagesaktuellen migrationspolitischen Debatten war und ist demnach die „nach Herkünften sortierte ‚Migrantologie‘ unterschiedlicher Ethno-Communities“.³ Als ein Ansatzpunkt zur Überwindung dieser „epistemological and empirical shortcomings“ wurde früh vorgeschlagen, Aushandlungsprozesse statt auf nationalstaatlicher auf lokaler Ebene und insbesondere in Städten zu untersuchen.⁴

Für geschichtswissenschaftliche Untersuchungen erscheint der Fokus auf bestimmte Städte auch deshalb sinnvoll, weil hier mehrere Verwaltungsebenen zusammenlaufen. Zudem fanden und finden die Artikulation der Interessen von Migrant*innen sowie damit zusammenhängende Proteste mangels überregionaler Organisationsformen häufig in Städten statt.⁵ Darüber hinaus begannen viele bundesdeutsche Kommunen wesentlich früher als die Bundesregierung, die Präsenz der seit den 1950er Jahren „angeworbenen“ Arbeitsmigrant*innen als dauerhaft zu begreifen.⁶ Auch weitere Aspekte der sogenannten „reflexiven Wende“ der Migrationsforschung fanden bereits Beachtung durch Historiker*innen: So rief etwa Maren Möhring dazu auf, „verschiedene Mobilitätsformen miteinander in Beziehung“ zu setzen und „die spezifische rechtlich-politische Modellierung“⁷ zu untersuchen, die bestimmte Phänomene

² Andreas Wimmer/Nina Glick Schiller, Methodological Nationalism and the Study of Migration, in: *European Journal of Sociology* 43:2, 2002, S. 217-240, hier S. 226-230.

³ Manuela Bojadžijev/Regina Römhild, Was kommt nach dem „transnational turn“? Perspektiven für eine kritische Migrationsforschung, in: *Labor Migration* (Hrsg.), Vom Rand ins Zentrum. Perspektiven einer kritischen Migrationsforschung, Berlin 2014, S. 10-24, hier S. 10.

⁴ Wimmer/Glick Schiller, S. 218 (Zitat) und 233.

⁵ Maria Alexopoulou, Vom Nationalen zum Lokalen und zurück? Zur Geschichtsschreibung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland, in: *AfS* 56, 2016, S. 463-484, hier S. 478 f.

⁶ Vgl. hierzu u. a. Mark E. Spicka, City Policy and Guest Workers in Stuttgart, 1955-1973, in: *German History* 31:3, 2013, S. 345-365.

⁷ Maren Möhring, Jenseits des Integrationsparadigmas? Aktuelle Konzepte und Ansätze in der Migrationsforschung, in: *AfS* 58, 2018, S. 305-330, hier S. 307.

als Migration fasst und bearbeitet und diese dabei von der nach wie vor als Norm geltenden „Sesshaftigkeit“ abgrenzt.⁸

Besonders an der Historiografie zur Migration im deutschsprachigen Raum wird ferner kritisiert, dass die Auseinandersetzung mit den Ursachen, Erscheinungsformen und Folgen von Rassismus vermieden und bereits vor der Verwendung des Rassismusbegriffs zurückgeschreckt werde. Letzteres ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Begriff in der Bundesrepublik lange mit dem Nationalsozialismus und dem Holocaust assoziiert wurde, also der „Extremform rassistischer Ideologie und Praxis“.⁹ Die Thematisierung anderer Erscheinungsformen wurde und wird dadurch erschwert und Rassismuskritik vorwürfe werden nach wie vor oft „als übertrieben und moralisierend abgetan“.¹⁰ Mit Rommelspacher wird Rassismus im vorliegenden Beitrag als ein gesellschaftliches Verhältnis verstanden, das „soziale und kulturelle Differenzen naturalisiert“, Menschen in homogene Gruppen zusammenfasst, diese „als grundsätzlich verschieden und unvereinbar gegenüberstellt“ und schließlich hierarchisiert.¹¹ Die eigene Gruppe in ein dichotomisches Verhältnis zu einer anderen zu setzen und über die Zuschreibung bestimmter Eigenschaften vermeintlicher Kollektive Ungleichheit und Diskriminierung zu legitimieren, ist somit ein wesentliches Element des Rassismus, das als Rassialisierung oder auch als Rassifizierung beziehungsweise Otherring bezeichnet wird.¹²

Die oben skizzierten Anregungen zu einer reflexiveren wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Migration und ihren gesellschaftlichen Implikationen haben zeithistorische Arbeiten zur Bundesrepublik bislang nur eingeschränkt aufgegriffen. Zwar untersuchen einzelne Studien den Wandel migrationspolitischer Kategorisierungen. Jedoch gehen sie nur bedingt auf die Auswirkungen ein, welche diese auf den Alltag der Betroffenen hatten, und widmen sich vor allem der bundespolitischen Ebene.¹³ Auch die empirischen Arbeiten, die in den

⁸ Ebd., S. 314.

⁹ Maria Alexopoulou, *Deutschland und die Migration. Geschichte einer Einwanderungsgesellschaft wider Willen*, Ditzingen 2020, S. 13.

¹⁰ Ebd., S. 12.

¹¹ Birgit Rommelspacher, *Was ist eigentlich Rassismus?*, in: Paul Mecheril/Claus Melter (Hrsg.), *Rassismuskritik. Band I: Rassismustheorie und -forschung*, Schwalbach am Taunus 2009, S. 25-38, hier S. 29.

¹² Vgl. hierzu u. a. Alexopoulou, *Vom Nationalen zum Lokalen*, S. 473.

¹³ Asiye Kaya, *Inclusion and Exclusion of Immigrants and the Politics of Labeling. Thinking Beyond “Guest Workers,” “Ethnic German Resettlers,” “Refugees of the European Crisis,” and “Poverty Migration”*, in: Cornelia Wilhelm (Hrsg.), *Migration, Memory, and Diversity. Germany from 1945 to the Present*, New York/Oxford 2017, S. 56-85; Léa Renard, *Mit den Augen der Statistiker. Deutsche Kategorisierungspraktiken von Migration im historischen Wandel*, in: *Zeithistorische Forschungen* 15:3, 2018, S. 431-451; Bettina Severin-Barboutie, *Die Fremdwahrnehmung von Italienern und Türken in der Bundesrepublik*, in:

letzten Jahren infolge des erfreulichen Trends hin zu einer lokalen Alltagsgeschichte entstanden sind, schlagen selten die Brücke zwischen Kategorisierungsprozessen und Teilhabemöglichkeiten. Dennoch bereichern diese Arbeiten das historische Wissen über das Leben von Migrant*innen in deutschen Städten erheblich. Zudem überzeugen sie durch innovative Ansätze wie etwa transnationale Städtevergleiche und die Gegenüberstellung von grenzüberschreitender und innerstaatlicher Migration. In der Regel steht dabei jedoch überwiegend das Handeln der Migrant*innen einer bestimmten Nationalität im Fokus, welches zwar in vielen Arbeiten beeindruckend dicht beschrieben, aber nur teilweise in Beziehung zum gesellschaftlichen Kontext gesetzt wird.¹⁴ Dies ist schade, weil „Agency [...] stets auch von den Rahmenbedingungen ab[hängt], innerhalb derer sich ein historisches Subjekt bewegt“.¹⁵ Implizit liegen einem großen Teil der zeithistorischen Studien zur Migration nach Deutschland nach wie vor individualistische und oftmals mit einem deterministischen Kulturkonzept einhergehende Handlungstheorien zugrunde.¹⁶ Die Historikerin Barbara Sonnenberger wies bereits vor zwanzig Jahren auf die Gefahr hin, dass durch einen solchen Ansatz „politische Mechanismen und Diskriminierung in unsichtbaren ‚Kontextbarrieren‘ individueller Entscheidungen verschwinden“.¹⁷

Welche Möglichkeiten bestehen, diese Fallstricke zu vermeiden oder zumindest zu begrenzen? Die Migrationsforscherin Janine Dahinden schlägt unter anderem vor, „die Wirkung von Differenzkategorien aufzuzeigen, statt sie von

Oliver Janz/Roberto Sala (Hrsg.), *Dolce Vita? Das Bild der italienischen Migranten in Deutschland*, Frankfurt 2011, S. 116-135.

¹⁴ Vgl. etwa Jennifer Miller, *Turkish Guest Workers in Germany. Hidden Lives and Contested Borders, 1960s to 1980s*, Toronto 2018; Bettina Severin-Barboutie, *Migration als Bewegung am Beispiel von Stuttgart und Lyon nach 1945*, Tübingen 2019; Olga Sparschuh, *Fremde Heimat, fremde Ferne. Italienische Arbeitsmigration in Turin und München 1950-1975*, Göttingen 2021; Sarah Thomsen Vierra, *Turkish Germans in the Federal Republic of Germany. Immigration, Space, and Belonging, 1961-1990*, Cambridge 2018; Stefan Zeppenfeld, *Vom Gast zum Gastwirt? Türkische Arbeitswelten in West-Berlin*, Göttingen 2021. Stärker politikfokussiert und rassismuskritisch jetzt Lauren Stokes, *Fear of the Family. Guest Workers and Family Migration in the Federal Republic of Germany*, Oxford 2022.

¹⁵ Maren Möhring, *Jenseits des Integrationsparadigmas? Teil II: Forschungen zur transnationalen Arbeitsmigration in Europa nach 1945*, in: *AfS* 59, 2019, S. 445-494, hier S. 475.

¹⁶ Zur Kritik am lange in der deutschen Migrationsforschung verbreiteten Kulturkonzept vgl. Martin Sökefeld, *Das Paradigma kultureller Differenz. Zur Forschung und Diskussion über Einwanderer aus der Türkei in Deutschland*, in: ders. (Hrsg.), *Jenseits des Paradigmas kultureller Differenz*, Bielefeld 2004, S. 9-33.

¹⁷ Barbara Sonnenberger, *Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrung. Die Anfänge der Arbeitsmigration in Südhessen 1955-1967*, Darmstadt 2003, S. 433.

vornherein ins Forschungsdesign einzuschreiben“.¹⁸ Hierfür erscheint es sinnvoll, verschiedene Gruppen von Migrant*innen in den Blick zu nehmen, die in der mehrheitsgesellschaftlichen Wahrnehmung jeweils als homogene Kollektive galten, und denen spezifische (durchaus wandelbare) Charakteristika zugeschrieben wurden. Hinsichtlich der Untersuchungsgegenstände bieten sich für Lokalstudien solche Bereiche an, in denen sich die Politik sämtlichen Stadtbewohner*innen gegenüber verhalten musste und die somit nicht ausschließlich Migrant*innen betrafen. Hierzu gehört die Wohnungs- und Unterbringungs politik, die mit Blick auf deutsche Städte bislang vor allem hinsichtlich des Wiederaufbaus des Wohnungsbestandes nach dem Zweiten Weltkrieg sowie der Stadterneuerung seit den 1960er Jahren untersucht wurde.¹⁹ Die Vergabe von Wohnraum und Unterkunftsplätzen war hingegen bisher fast ausschließlich Gegenstand von Studien zur Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen bis in die 1950er Jahre.²⁰

In Großbritannien und vor allem in Frankreich erfuhren die Zusammenhänge zwischen Migration und Wohnen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts indes bereits wesentlich größere Aufmerksamkeit durch die Geschichtswissenschaft. So zeichneten diverse Arbeiten die langsame Auflösung der sogenannten *bidonvilles* an den Rändern der französischen Großstädte nach. Von den massiven staatlichen Wohnungsbauprogrammen in den Nachkriegsjahrzehnten, in deren Rahmen vor allem Großsiedlungen (*banlieues*) entstanden, profitierten demnach zunächst die *weißen* Mittelschichten. Für Migrant*innen war der Zugang zu Sozialwohnungen lange quotiert, wobei nordafrikanische und besonders algerische Familien besonders stark diskriminiert wurden. Politiker*innen und Beamte*innen gingen davon aus, dass diese vor dem Bezug von Sozialwohnungen einen Prozess der sozialen Hebung und der Assimilation durchlaufen müssten – Historiker*innen sehen hierin unter anderem den Fort-

¹⁸ Janine Dahinden, Migration im Fokus? Plädoyer für eine reflexive Migrationsforschung, in: Jennifer Carvill Schellenbacher (Hrsg.), Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich, Göttingen 2016, S. 1-20, hier S. 9.

¹⁹ Als Auswahl seien genannt: Georg Wagner, Sozialstaat gegen Wohnungsnot. Wohnraumbewirtschaftung und Sozialer Wohnungsbau im Bund und in Nordrhein-Westfalen 1950–1970, Paderborn 1995; Martin Baumeister u. a. (Hrsg.), Cities Contested. Urban Politics, Heritage, and Social Movements in Italy and West Germany in the 1970s, Frankfurt am Main 2017.

²⁰ Vgl. u. a. Karl Christian Führer, Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914–1960, Stuttgart 1995. Stellenweise thematisiert wird die Wohnungsvergabe in den 1960er und 1970er Jahren bei Christiane Reinecke, Die Ungleichheit der Städte. Urbane Problemzonen im postkolonialen Frankreich und der Bundesrepublik, Göttingen 2021.

bestand „koloniale[r] Ordnungsvorstellungen“.²¹ Demgegenüber galten beispielsweise Italiener*innen und Spanier*innen als den *weißen* Französ*innen kulturell ähnlicher und hatten somit einen deutlich einfacheren Zugang zu Sozialwohnungen.²²

In Großbritannien existierten nach dem Zweiten Weltkrieg trotz einer großen Wohnungsnot zwar keine Barackenlager desselben Ausmaßes wie in Frankreich, doch auch hier entstanden im Zuge der postkolonialen Migration schnell ethnisch segregierte Stadtteile. Ein Merkmal der Wohnungsmärkte in britischen Großstädten war, dass sich viele als ‚außereuropäisch‘ kategorisierte Migrant*innen aufgrund der rassistischen Diskriminierung auch mit vergleichsweise kleinen ökonomischen Ressourcen um den Erwerb von Immobilien bemühten. Die meisten erworbenen Wohnungen wurden zunächst von den Neueigentümer*innen selbst genutzt, vielerorts entstanden aber auch innerhalb weniger Jahre „separate and self-contained black housing market[s]“ – diese Märkte waren ebenfalls von überdurchschnittlich hohen Mieten und prekären Mietverhältnissen geprägt.²³ Sowohl in Frankreich als auch in Großbritannien wurde die Existenz vermeintlicher Migrant*innen-„Ghettos“ regelmäßig in öffentlichen Debatten problematisiert, die Politik blieb hinsichtlich der Bereitstellung von Wohnungen außerhalb dieser Stadtteile aber weitestgehend untätig.²⁴

Der vorliegende Beitrag partizipiert somit an einer empirischen Untersuchung von migrationsbezogenen Kategorisierungsprozessen und ihren Auswirkungen, wie sie mit Blick auf andere europäische Staaten bereits erfolgt ist. Der Historikerin Léa Renard folgend, wonach Kategorisierungspraktiken „als gesellschaftliche Muster zu verstehen [sind], an denen sich sowohl individuelle Handlungen als auch soziale Strukturen ablesen lassen“²⁵, soll im Hauptteil am Beispiel West-Berlins dargelegt werden, wie sich die wandelnde Perspektive auf verschiedene Migrant*innengruppen auf deren Zugang zu Wohnungen und

²¹ Reinecke, S. 82.

²² Marie-Claude Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles. Immigration et politique du logement dans la France des Trente Glorieuses*, Paris 2016; Minayo Nasiali, *Native to the Republic. Empire, Social Citizenship, and Everyday Life in Marseille since 1945*, Ithaca 2016.

²³ John Davis, *Rents and Race in 1960s London*. *New Light on Racism*, in: *Twentieth Century British History* 12:1, 2001, S. 69-92, Zitat S. 80; Jim House/Andrew S. Thompson, *Decolonisation, Space and Power. Immigration, Welfare and Housing in Britain and France, 1945-74*, in: Andrew S. Thompson (Hrsg.), *Writing Imperial Histories*, Manchester 2013, S. 240-267; Imke Sturm-Martin, *Wahrnehmung ethnisierter urbaner Räume in Großbritannien seit dem Zweiten Weltkrieg*, in: *IMS H. 2/2007*, S. 66-82.

²⁴ House/Thompson, S. 260.

²⁵ Renard, S. 433.

Gemeinschaftsunterkünften auswirkte. Herausgegriffen wird der Zeitraum zwischen Mitte der 1970er und Mitte der 1980er Jahre, weil in dieser Phase sowohl hinsichtlich des Migrationsgeschehens als auch hinsichtlich der Kategorisierung von Migrant*innen eine besondere Dynamik zu beobachten war: Neben den bereits in großer Zahl in der Halbstadt lebenden Arbeitsmigrant*innen aus den Anwerbestaaten zogen seit Mitte der 1970er Jahre zahlreiche Asylsuchende aus verschiedenen Weltregionen sowie Aussiedler*innen vor allem aus Polen nach West-Berlin. Wie zu zeigen sein wird, führten letztlich mehrere Faktoren dazu, dass sich sowohl die unterschiedliche Behandlung als ‚europäisch‘ bzw. ‚außereuropäisch‘ kategorisierter Asylsuchender als auch die Privilegierung von Aussiedler*innen Mitte der 1980er Jahre wesentlich veränderte.

Als Quellengrundlage dienen dabei vor allem Unterlagen des West-Berliner Senats, der zwischen 1971 und 1975 von der SPD, von 1975 bis Mitte 1981 von SPD und FDP, anschließend bis 1983 von der CDU und von 1983 bis 1989 schließlich von CDU und FDP gebildet wurde. Selbstredend ist auch dieser Ansatz nicht frei von Schwachpunkten. So ist er politikzentriert und bildet die Sichtweise der Migrant*innen in der Regel nur dann ab, wenn diese in den Quellen der zuständigen Behörden auftaucht. Insgesamt ist damit dennoch zumindest für Arbeiten zur Bundesrepublik ein migrationshistorischer Perspektivwechsel verbunden: Während viele der bisherigen Lokalstudien mehr oder weniger positivistisch die Sicht der Lokalpolitik auf das Migrationsgeschehen darlegen oder aber versuchen, aus den behördlichen Aufzeichnungen das Verhalten der Migrant*innen herauszulesen, sollen im Folgenden die Strukturen, welche die Teilhabemöglichkeiten von Migrant*innen im Zusammenhang mit Wohnen und Unterbringung bestimmten, einer kritischen und rassismustheoretisch informierten Analyse unterzogen werden.

*2. Wohnungspolitik als Disziplinierungsinstrument. Arbeitsmigrant*innen in den frühen 1970er Jahren*

Obgleich West-Berlin kein konstitutiver Bestandteil der Bundesrepublik war und Bundesgesetze nicht automatisch in der Halbstadt galten, besaß der West-Berliner Senat faktisch sehr ähnliche Kompetenzen wie westdeutsche Landesregierungen. In verschiedenen Bereichen behielten sich die Alliierten ein Vetorecht vor, die Zuzugsbeschränkung für die Halbstadt lag jedoch bereits seit 1951 in den Händen des Senats und wurde nach dem Mauerbau von 1961 ganz abgeschafft.²⁶ Zwar wurde der Status der Halbstadt durch das Viermächteab-

²⁶ Stefanie Eisenhuth/Martin Sabrow, „West-Berlin“. Eine historiographische Herausforderung, in: *Zeithistorische Forschungen* 11:2, 2014, S. 165-187, hier S. 168; Wolfgang Ribbe, *Berlin 1945-2000. Grundzüge der Stadtgeschichte*, Berlin 2002, S. 148 f.

kommen von 1971 gefestigt, dennoch war die West-Berliner Politik auch in den Folgejahren geprägt von verschiedenen Krisenszenarien. So wuchsen im Zuge der seit 1973 zu beobachtenden Rezession die Sorgen sowohl um die Wirtschaft der Halbstadt als auch um die künftige Bevölkerungsentwicklung. In Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs war die Zuwanderung aus Westdeutschland und den sogenannten Anwerbestaaten stark gewesen. Nunmehr war hingegen mit Blick auf den deutschen Bevölkerungsanteil ein jährlicher negativer Wanderungs- und Geburtensaldo von rund 40.000 zu verzeichnen – mit steigender Tendenz.²⁷

Im Zusammenspiel mit der Vorstellung der deutschen Nation als Abstammungsgemeinschaft führte dies zu einer rassistisch konnotierten Debatte über die Bevölkerungsstruktur, zumal ausländische Arbeitsmigrant*innen seit Anfang der 1970er Jahre zunehmend ihre Familienangehörigen nachholten und aus Gemeinschaftsunterkünften in Wohnungen zogen. Deren Situation auf dem Wohnungsmarkt war stark durch die Stadterneuerungspolitik beeinflusst. 1963 hatte der Senat ein erstes Programm zur Flächensanierung beschlossen, das den Abriss und Neubau ganzer Straßenzüge vorsah. Ganz im Sinne der Systemkonkurrenz lagen die ersten Durchführungsabschnitte in unmittelbarer Nähe zur Mauer in den Bezirken Kreuzberg und Wedding.²⁸ Hier wie in anderen Stadtteilen betrieben die landeseigenen Wohnungsgesellschaften in den frühen 1970er Jahren eine segregierende Vermietungspraxis, welche ihren Ausgangspunkt im Othering von Migrant*innen aus den Anwerbestaaten hatte. Für deutsche Mieter*innen, so etwa die Überzeugung der Degewo, ergäben sich „aus einem Zusammenleben mit einer großen Zahl völlig anderen Lebensgewohnheiten unterworfenen ausländischen Gastarbeitern [...] unerträgliche Belastungen“.²⁹ So wurden bestimmte Häuserblöcke in den Sanierungsgebieten, welche aufgrund ihres baufälligen Zustands von Deutschen kaum noch nachgefragt wurden, ausschließlich an Migrant*innen vermietet – in anderen Gebäuden sollte hingegen eine vermeintlich homogene „deutsche“ Mieter*innenstruktur erhalten bleiben.

Ohnehin gingen die Wohnungsgesellschaften davon aus, dass die allermeisten Arbeitsmigrant*innen keine Ansprüche an Wohnkomfort stellten – ob-

²⁷ Helmut Gottschalk, Bevölkerungsentwicklung in Berlin (West) 1983. Unter Berücksichtigung von Vergleichszahlen aus einigen Vorjahren, Berliner Statistik 38:9, 1984, S. 310-319, hier S. 316.

²⁸ Kathrin Meißner, Die Berliner „Mietskaserne“. Zur Karriere eines Begriffs seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, in: Hanno Hochmuth/Paul Nolte (Hrsg.), Stadtgeschichte als Zeitgeschichte. Berlin im 20. Jahrhundert, Göttingen 2019, S. 39-65, hier S. 52-56.

²⁹ Arbeitspapier der DeGeWo zur Besprechung am 14.12.1970, in: Landesarchiv Berlin (LAB) B Rep. 002, Nr. 5500.

gleich im Auftrag des Senats durchgeführte Umfragen zeigten, wie unzufrieden ausländische Mieter*innen waren. Dennoch waren Politik und Wohnungswirtschaft weitestgehend überzeugt, die Migrant*innen würden aus ihren Herkunftsländern nur primitive Wohnverhältnisse kennen und möglichst niedrige Mieten zahlen wollen, um für die vermeintlich fest eingeplante Rückkehr zu sparen. Um sich bessere Wohnungen zu verdienen, mussten die Migrant*innen demnach zunächst einen Prozess der ‚sozialen Hebung‘ durchlaufen, welcher die Entscheidung für einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland voraussetzte und den beruflichen Aufstieg sowie das Erlernen der deutschen Sprache umfasste. Ausnahmen galten lediglich für gut verdienende ausländische Fachkräfte, welche als modern und somit als kulturell ähnlich wahrgenommen wurden – was auf einen hier nicht näher zu besprechenden intersektionalen Aspekt verweist.³⁰ Ganz ähnlich gingen auch französische Behörden bei der Wohnraumversorgung algerischer Familien vor.³¹ Der Fokus auf die Disziplinierung vermeintlich rückständiger Personengruppen glich zudem früheren behördlichen Konzepten zur ‚Resozialisierung‘ der Bewohner*innen von Obdachlosenunterkünften in bundesdeutschen Städten, welche seit den späten 1960er Jahren wesentlich liberalisiert worden waren.³²

Da zeitgleich mit dem Zuzug der Familien von Arbeitsmigrant*innen zahlreiche deutsche Mieter*innen die Altbauviertel in Richtung der neu errichteten Großsiedlungen am Stadtrand verließen, veränderten sich die demografischen Verhältnisse in einigen West-Berliner Stadtteilen innerhalb weniger Jahre erheblich: Ende 1974 lebten im Kreuzberger Sanierungsgebiet 38, im Weddinger Sanierungsgebiet 33 und in den Sanierungsgebieten im Bezirk Tiergarten immerhin 18 Prozent Ausländer*innen – der Ausländer*innenanteil an der West-Berliner Gesamtbevölkerung war hingegen mit rund neun Prozent deutlich kleiner als in vielen westdeutschen Städten.³³ Obgleich die zuständigen Senatsverwaltungen die beschriebene Vermietungspraxis Anfang der 1970er Jahre ausdrücklich gebilligt hatten, galt die sogenannte „Ballung“ von Migrant*innen in bestimmten Vierteln zunehmend als Problem. Die Bürgermeister der entsprechenden Bezirke teilten mit dem Senat die auf Arbeiten der US-Stadtsoziologie basierende Befürchtung, auf den Zuzug rassifizierter ausländischer Familien in einen Stadtteil („Invasion“) werde der sich schrittweise vollziehende Wegzug deutscher Bewohner*innen folgen, woraufhin sich die

³⁰ Ebd.; Der Regierende Bürgermeister (Hrsg.), Eingliederung der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien. Abschlußbericht, Berlin (West) 1972, S. 29-33 und Anlage 19.

³¹ Reinecke, S. 80-84.

³² Zu diesen Konzepten vgl. Reinecke, S. 101-112.

³³ Stadterneuerung in Berlin. Zwölfter Bericht an das Abgeordnetenhaus, Berlin (West) 1975, Anlage 20.1.

„Konzentration“ der Migrant*innen weiter erhöhen werde („Sukzession“) – letztere wurde wiederum von Wissenschaft und Politik weitgehend mit gesellschaftlicher Desintegration gleichgesetzt.³⁴

Der Handlungsbedarf wuchs aus Sicht der Lokalpolitik in dem Maße, in dem sich der Aufenthalt der Migrant*innen verstetigte. Im Herbst 1974 ging der Senat nunmehr von einem dauerhaften Verbleib vieler Arbeitsmigrant*innen aus, die von der lokalen Wirtschaft weiterhin als Arbeitskräfte benötigt wurden. Für einen langfristigen Aufenthalt betrachtete der Senat aber eine „kulturelle Anpassung“ als nötig, welche er wiederum durch die sogenannte „Ballung“ behindert sah. Durch zwei Maßnahmen sollten nun der Familiennachzug insgesamt eingedämmt und die ausländischen Familien (gegen ihren vermuteten Willen) zu besseren Wohnverhältnissen außerhalb der bisherigen „Ballungsgebiete“ geführt werden: Erstens beschloss der Senat eine bundesweit einzigartige Zuzugssperre für bestimmte Stadtbezirke, welche – mit Ausnahmen für Angehörige bestimmter als „westlich“ geltender Staaten – Ausländer*innen die Wohnsitznahme in Kreuzberg, Wedding und Tiergarten verbot.³⁵ Zweitens erließ die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen ebenfalls im Herbst 1974 Richtlinien zur Wohnungsgröße, welche fortan zu erfüllen waren, damit die Ausländerbehörde nachziehenden ausländischen Familienangehörigen die Aufenthaltserlaubnis erteilte. Ebenso wie in anderen Bundesländern lagen diese deutlich über den allgemeinen Mindestanforderungen des Wohnungsaufsichtsgesetzes und zielten daher ebenfalls auf eine spezifische Disziplinierung der Betroffenen ab.³⁶ Zivilgesellschaftliche Proteste gegen diese Maßnahmen gab es zu diesem Zeitpunkt kaum, weil etwa das linksliberale Milieu zwar Migrant*innen primär als passive Opfer ausbeuterischer Vermieter*innen betrachtete, zugleich aber überwiegend die Befürchtung vor der Entstehung vermeintlicher „Ghettos“ teilte und kaum alternative Handlungsoptionen für die Politik sah.

³⁴ Vgl. bspw. Ausländische Arbeitnehmer in Berlin. Zusammenfassung der Berichte aus den Bezirken Tiergarten, Wedding und Kreuzberg über die jeweilige Situation, undatiert, in: LAB B Rep. 014, Nr. 276. Allgemein zu diesen auch in westdeutschen Städten vorherrschenden Szenarien vgl. Reinecke, S. 237-241.

³⁵ Malte Borgmann, Von der Anwerbung zur Anerkennung. Migration, Politik und Teilhabe in West-Berlin 1970–1984, in: Hochmuth/Nolte, Stadtgeschichte, S. 271-297, hier S. 278-281.

³⁶ Richtlinien für die Überprüfung der Wohnungen oder Wohnräume ausländischer Arbeitnehmer im Zuge der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für nachziehende Familienangehörige, 04.11.1974, in: Dienstblatt des Senats von Berlin, Teil VI, Nr. 3/1975, S. 7 f. Zu anderen Bundesländern vgl. Stokes, S. 51-56.

3. Abschreckung und Weiterleitung. Die Unterbringung „außereuropäischer“ Asylsuchender

Just in dem Zeitraum, in dem Senat und Bezirke die Einwanderung aus den Anwerbestaaten zumindest teilweise als solche anzuerkennen begannen, verstärkte sich der Zuzug aus anderen Weltregionen. Das zentrale Sammellager für die Aufnahme sämtlicher Asylsuchender befand sich im bayrischen Zirndorf, jedoch hatten osteuropäische Asylsuchende dieses in der Regel bereits vor dem Abschluss ihres Verfahrens verlassen können, um andernorts Arbeit und Unterkunft zu suchen. Seit Anfang der 1970er Jahre machten hingegen als „außereuropäisch“ kategorisierte, zunächst vor allem jordanische Migrant*innen den Großteil der Asylanträge aus. Bei dieser Personengruppe bestanden die bayerische und andere Landesregierungen nunmehr auf einen verpflichtenden Lageraufenthalt während der gesamten Verfahrensdauer. Deshalb war das Lager Zirndorf regelmäßig überfüllt. 1973 veranlasste Bayerns Innenminister dessen Schließung, woraufhin die Innenministerkonferenz im Februar 1974 die Dezentralisierung des Aufnahmeverfahrens beschloss.³⁷

Für West-Berlin hatte dies gravierende Folgen: Die Zahl der Asylanträge stieg hier besonders stark an. Während der 1970er Jahre weitete die Bundesregierung als Reaktion auf die Zunahme von Asylanträgen die Visumpflicht auf immer mehr Staaten aus. Diese Beschränkungen konnten Migrant*innen jedoch umgehen, indem sie – oft mit Maschinen der Interflug – nach Ost-Berlin reisten und anschließend die innerstädtische Grenze passierten, auf deren westlicher Seite keine Kontrollen stattfanden. Hintergrund war, dass die Westalliierten Berlin als eine zusammenhängende Stadt verstanden, innerhalb derer die Mobilität auch über die Sektorengrenzen hinweg weitestgehend ungehindert möglich sein sollte.³⁸

Zwar unterstellten die Bezirksämter den als „arabisch“ bezeichneten Migrant*innen, die zwischen 1973 und 1977 den Großteil der Asylanträge in West-Berlin ausmachten, rein wirtschaftliche Migrationsmotive. Ironischerweise verhinderte aber die – auch auf das Olympia-Attentat von 1972 zurückzuführende – Assoziation von „Arabern“ mit Terrorismus zunächst gewisse Beschränkungen im Alltag der Asylsuchenden. So wies der Senat aufgrund von Sicherheitsbedenken die Forderungen der Bezirke nach zentralen Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende zurück.³⁹ Stattdessen lebte ein großer

³⁷ Alexopoulou, Deutschland und die Migration, S. 166-169.

³⁸ Malte Borgmann, Disenfranchisement in the Course of Political Reorganisation. Accommodation and Social Assistance for Asylum Seekers in West Berlin and Hamburg, 1973–1982, in: Erdkunde 73:1, 2019, S. 47-61.

³⁹ Borgmann, Disenfranchisement, S. 50.

Teil der Asylsuchenden in Pensionen, die sich häufig in besonders großen Altbauwohnungen in den Bezirken Charlottenburg und Wilmersdorf befanden. Solch „ehemals großbürgerlicher Wohnraum“ war damals kaum nachgefragt, weil er sich oftmals – auch durch die zwischenzeitliche Überbelegung infolge der Einquartierung von Vertriebenen und Flüchtlingen – in schlechtem Zustand befand und inzwischen moderne Neubauwohnungen beziehungsweise Eigenheime als erstrebenswert galten.⁴⁰ Die in besagten Altbauwohnungen angesiedelten Beherbergungsbetriebe waren wiederum bis in die frühen 1970er Jahre vor allem von Arbeitsmigrant*innen genutzt worden⁴¹ – die Asylsuchenden unterschichteten den Unterbringungsmarkt also erneut.

Erst neuerliche Verschiebungen in der geografischen Herkunft der Asylsuchenden brachten Veränderungen in der West-Berliner Unterbringungspolitik. Nachdem die Bundesregierung die Visumpflicht für Pakistaner*innen eingeführt hatte, machten diese 1977 rund 58 Prozent aller Asylanträge in West-Berlin aus.⁴² Die Perspektive auf pakistanische Asylsuchende in West-Berlin unterschied sich gleich in mehrerlei Hinsicht von jener auf „arabische“. Erstens wurden pakistanische Asylsuchende sowohl von der Senatsverwaltung für Inneres als auch in zahlreichen Presseberichten als Opfer von „Werbern“ und „Schleusern“ präsentiert, welche die Einreise minutiös organisieren würden, um anschließend einen Teil der Sozialhilfe zu kassieren.⁴³ Zweitens wurden Pakistaner*innen in einem auf kolonialen Stereotypen basierenden Othering-Prozess als zurückhaltend, hilflos und ungebildet beschrieben, weshalb größere Unterkünfte für sie im Gegensatz zu „arabischen“ Asylsuchenden kein Sicherheitsrisiko darzustellen schienen.⁴⁴

Um die vermeintlichen Migrationsanreize zu senken, veranlasste SPD-Sozialsenator Olaf Sund Ende 1977 die Eröffnung zweier Wohnheime des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) für Asylsuchende. Darin eingewiesen wurden Personen,

⁴⁰ Führer, Die Stadt, S. 124-126, Zitat S. 125.

⁴¹ Gesundheitsamt Wilmersdorf, Bericht zum Wohnheim Gieselerstraße 14/15, 26.06.1974, in: LAB B Rep. 209, Nr. 10245.

⁴² Der Senator für Inneres an die Innenminister/-senatoren der Länder, 24.01.1978, in: LAB B Rep. 006, Nr. 3137.

⁴³ Vermerk der Senatsverwaltung für Inneres betr. Einreise pakistanischer Asylbewerber, 11.11.1977, in: LAB B Rep. 002, Nr. 14390 (Zitate); Asylsuchende Pakistani werden in Kreuzberg zum unlösbaren Problem, in: Berliner Morgenpost vom 12.11.1977; vgl. auch Lisa-Katharina Weimar, Bundesdeutsche Presseberichterstattung um Flucht und Asyl. Selbstverständnis und visuelle Inszenierung von den späten 1950er bis zu den frühen 1990er Jahren, Wiesbaden 2021, S. 221.

⁴⁴ Vermerk der Senatsverwaltung für Inneres betr. Pakistanische Asylanträge, 22.12.1977, in: LAB B Rep. 004, Nr. 3010; Ohne Dramatik räumten die Pakistani ihr Asyl, in: Berliner Morgenpost vom 02.12.1977; Neue Quartiere für Pakistani?, in: Spandauer Volksblatt vom 02.12.1977.

die auf Basis des Verteilungsschlüssels in westdeutsche Bundesländer weitergeleitet werden sollten – sie erhielten lediglich 1,50 DM Bargeld pro Tag und darüber hinaus Sachleistungen in Form der Vollverpflegung. Diese absichtliche Schaffung einschränkender Lebensbedingungen wies Parallelen zur planmäßig kargen Ausgestaltung von Notunterkünften für deutsche Obdachlose in den 1950er und 1960er Jahren auf. Damals gingen Behörden und Öffentlichkeit noch größtenteils von selbstverschuldeter Obdachlosigkeit aus und wollten erreichen, dass sich die Betroffenen schnellstmöglich wieder eigene Wohnungen beschafften.⁴⁵ Hingegen zielten die Restriktionen für Asylsuchende in den West-Berliner Durchgangsheimen neben der Abschreckung potenzieller weiterer Migrant*innen darauf ab, den Aufenthalt in der Stadt zu verkürzen: Die Bewohner*innen sollten widerstandslos ihrer Verteilung nach Westdeutschland nachkommen oder durch die Teilnahme an einer „Rückkehrberatung“ durch das DRK-Personal bereits vor dem Abschluss ihres Asylverfahrens „freiwillig“ in das Herkunftsland zurückkehren.⁴⁶

In den Folgejahren kam es zu weiteren Verschärfungen des Asylrechts auf Bundesebene: Die Möglichkeiten zu Widersprüchen und Berufungen in Asylverfahren wurden eingeschränkt, zudem galt seit 1980 ein Arbeitsverbot während der ersten zwölf Monate des Aufenthalts.⁴⁷ Mithin wurde hier auf strukturellem Wege die Hilfsbedürftigkeit sämtlicher neuankommender Asylsuchender erzeugt. Während die Zahl der in der gesamten Bundesrepublik gestellten Asylanträge 1981 gegenüber dem Vorjahr tatsächlich um mehr als die Hälfte auf rund 50.000 zurückging, wuchs sie in West-Berlin antizyklisch um rund 43 Prozent auf knapp 14.000 an.⁴⁸ Zugleich war trotz anderslautender Ziele des Senats Mitte 1981 nur ein Sechstel der 12.000 Asylsuchenden in Unterkünften mit Vollverpflegung untergebracht.⁴⁹

Die vom seit Sommer 1981 regierenden CDU-Senat geplante Errichtung neuer Wohnheime mit jeweils rund 1.000 Plätzen scheiterte indes daran, dass sich die Bezirke mit Verweis auf Proteste von Anwohner*innen weigerten, Grundstücke zur Verfügung zu stellen. Als alternatives Abschreckungsinstrument wurde das Sachleistungsprinzip nunmehr in Form eines Systems von Wertgut-scheinen auf sämtliche Sozialhilfe beziehenden Asylsuchenden ausgeweitet –

⁴⁵ Reinecke, S. 107; Wagner, S. 241.

⁴⁶ Protokoll des Abgeordnetenhaus-Ausschusses für Arbeit und Soziales, 28.04.1978, in: LAB B Rep. 002, Nr. 17687.

⁴⁷ Ursula Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen, Opladen 1993, S. 81-87.

⁴⁸ Borgmann, Disenfranchisement, S. 53.

⁴⁹ Vermerk der Senatskanzlei betr. Asylanten in Berlin, 20.07.1981, LAB B Rep. 002, Nr. 14984.

unabhängig davon, seit wann sich diese in West-Berlin aufhielten und ob sie in eigenen Wohnungen, in Heimen oder in Pensionen lebten. West-Berlin war damit das erste Bundesland, das Sachleistungen auch außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften einführte.⁵⁰

*4. Wohnungsvergabe als Anreiz. Privilegien für Aussiedler*innen und Osteuropäer*innen*

Sorgen der entgegengesetzten Art hatte der Senat im Zusammenhang mit „deutschstämmigen“ Aussiedler*innen aus Osteuropa. Die rechtliche Kategorie des Aussiedlers war 1953 mit dem Bundesvertriebenengesetz geschaffen worden, das unter dieser Bezeichnung Deutsche verstand, die nach Ende der „allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen“ ihre Heimatländer in Ostmittel-, Südost- und Osteuropa verließen. Entscheidendes Kriterium war neben der „Abstammung“ das „Bekenntnis zum deutschen Volkstum“, was wiederum eine spezifische Zugehörigkeitsvorstellung widerspiegelte.⁵¹ Nach ihrer Ankunft in der Bundesrepublik beziehungsweise in West-Berlin lebten Aussiedler*innen zunächst in Durchgangsheimen, sofern sie nicht bei Verwandten oder Bekannten unterkamen. Nur in West-Berlin war diese Unterbringung unabhängig vom Einkommen während der ersten vier Monate kostenfrei, wodurch der Senat möglichst viele Aussiedler*innen, deren Zahl aufgrund bundesdeutsch-polnischer Vereinbarungen zur Ausreiseerleichterung für „Deutschstämmige“ Mitte der 1970er Jahre deutlich anstieg⁵², zum Verbleib in der Halbstadt anregen wollte. Schließlich sei letzterer „unter arbeitsmarkt- und bevölkerungspolitischen Gesichtspunkten [...] wünschenswert“⁵³ und bei Aussiedler*innen könne „mit einer schnellen Integration gerechnet“ werden.⁵⁴ Mit Blick auf West-Berlin war also bei der Aufnahme von Aussiedler*innen durchaus eine migrationspolitische Motivation zu erkennen, die in der Historiografie zumindest für die Bundesregierung bislang verneint wurde.⁵⁵

Die Bemühungen des Senats betrafen auch eine möglichst komfortable Ausgestaltung des Notaufnahmелagers Marienfelde, wobei der Senat auf Beschwerden von Aussiedler*innen schnell reagierte. Zudem wurden Aussiedler*innen pauschal einer besonderen Dringlichkeitsgruppe des Wohnberechtigungs-

⁵⁰ Auszug aus dem Protokoll der Konferenz der obersten Landessozialbehörden am 22./23.10.1981 in Saarbrücken, in: LAB B Rep. 008, Nr. 1739.

⁵¹ Jannis Panagiotidis, *The unchosen ones. Diaspora, nation, and migration in Israel and Germany*, Bloomington 2019, S. 36-49.

⁵² Panagiotidis, S. 207-213.

⁵³ Vermerk der Senatsverwaltung für Arbeit und Soziales, 18.08.1975, in: LAB B Rep. 002, Nr. 24011.

⁵⁴ Vermerk der Senatskanzlei, 13.08.1975, in: LAB B Rep. 002, Nr. 24011.

⁵⁵ Panagiotidis, S. 250.

scheins zugeordnet, wodurch „deutschstämmige“ Familien aus Osteuropa in West-Berlin in den 1970er Jahren in der Regel innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Ankunft eine Sozialwohnung erhielten.⁵⁶ Auf dem freien Wohnungsmarkt erfuhren Aussiedler*innen hingegen durchaus Diskriminierungen, welche die Betroffenen vor allem auf teils noch fehlende Deutschkenntnisse zurückführten. Insgesamt blieb der Erfolg der politischen Anreize begrenzt, denn der Anteil West-Berlins an der bundesweiten Aufnahme von Aussiedler*innen stagnierte während der 1970er Jahre bei rund zwei Prozent.

Auch Migrant*innen aus Osteuropa, die sich nicht auf ihre deutsche Abstammung berufen konnten, waren in der Bundesrepublik rechtlich deutlich bessergestellt als Personen aus anderen Weltregionen. Seit August 1966 genossen Migrant*innen aus Staaten des Warschauer Pakts durch einen Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) einen grundsätzlichen Abschiebeschutz. Selbst ohne Asylantrag wurden sie während der ersten zwei Jahre ihres Aufenthalts geduldet und erhielten eine Arbeitserlaubnis – nach Ablauf der zwei Jahre konnten sie eine Aufenthaltserlaubnis nach dem Ausländergesetz beantragen.⁵⁷

Am Beispiel des behördlichen Umgangs mit Pol*innen in West-Berlin lässt sich der rasche Wandel der Kategorisierung bestimmter Gruppen von Migrant*innen besonders gut veranschaulichen. Infolge der Liberalisierung der Ausreisebestimmungen durch die polnische Regierung im Jahr 1980 wurde West-Berlin zu einem „neuen polnischen Zentrum der Emigration“.⁵⁸ Die zuständigen West-Berliner Behörden unterstellten diesem Personenkreis zunächst wirtschaftliche Migrationsmotive und waren darauf bedacht, ihnen Sozialleistungen möglichst vorzuenthalten.⁵⁹

Ende 1981 kam es jedoch zu einer schlagartigen Umetikettierung polnischer Migrant*innen. Nach der Verhängung des Kriegsrechts durch die polnische Regierung Mitte Dezember 1981 forderten Journalist*innen und Politiker*innen, in West-Berlin lebende Pol*innen gegenüber Asylsuchenden anderer Nationalitäten bevorzugt zu behandeln, weil sie zu einer antikommunistischen Gemeinschaft gehörten.⁶⁰ Tatsächlich besaßen Osteuropäer*innen hinsichtlich des Aufenthaltsstatus aber ohnehin bereits deutlich größere Handlungsspielräume: War die Zahl der Asylanträge von Pol*innen im Dezember 1981 zunächst stark

⁵⁶ Übersicht der im Durchgangsheim Marienfelde getroffenen und eingeleiteten Maßnahmen, 06.01.1977, in: LAB B Rep. 077, Nr. 1166.

⁵⁷ Münch, S. 38 und 59 f.

⁵⁸ Peter Oliver Loew, *Wir Unsichtbaren. Geschichte der Polen in Deutschland*, München 2014, S. 222.

⁵⁹ Vermerk der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Familie, 25.06.1981, in: LAB B Rep. 002, Nr. 37450.

⁶⁰ „Polnische Asylbewerber bevorzugen“, in: *Berliner Morgenpost* vom 07.01.1982; Am Rande bemerkt – Die verschiedenen Asylanten, in: *Tagesspiegel* vom 30.01.1982.

angestiegen, so ging sie wiederum deutlich zurück, je wirkmächtiger die vom Senat im Herbst 1981 beschlossenen Restriktionen den Alltag von Asylsuchenden einschränkten. Seit Frühling 1982 nahm stattdessen die Zahl der (in aller Regel innerhalb kurzer Zeit genehmigten) Anträge auf Duldung rasant zu.⁶¹

Auch im Hinblick auf ihre Unterbringung waren Osteuropäer*innen in West-Berlin zunächst kaum direkt von Verschärfungen betroffen: Die Senatsverwaltung für Inneres hielt Ende 1982 fest, Gemeinschaftsunterkünfte seien „bevorzugt für außereuropäische Asylbewerber“ vorzusehen, „um insoweit abschreckend zu wirken“. Um auch osteuropäische Asylsuchende darin einzuweisen, reiche die Kapazität ohnehin nicht aus.⁶² Zugleich ermöglichte die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen weiterhin sowohl Geduldeten als auch Asylsuchenden aus Osteuropa, einen Wohnberechtigungsschein zu erhalten, der Voraussetzung für den Bezug einer Sozialwohnung war. Dies begründete sie damit, dass Osteuropäer*innen aufgrund der Rechtslage grundsätzlich nicht abgeschoben werden könnten und deren „Integrationsbemühungen“ daher – ganz im Gegensatz zu jenen von Asylsuchenden aus anderen Weltregionen – frühzeitig zu unterstützen seien.⁶³

5. Nivellierung von Kategorisierung und Ungleichbehandlung infolge gesellschaftlicher Wandlungsprozesse

Seit den späten 1970er Jahren revidierte der West-Berliner Senat sukzessive seine Wohnungs- und Unterbringungspolitik gegenüber unterschiedlichen Gruppen von Migrant*innen. In den folgenden Jahren wurden die Ansiedlung innerhalb der Stadt sowie die Vergabe von Wohnraum und Unterbringungsplätzen tendenziell weniger reguliert – sowohl hinsichtlich Restriktionen als auch hinsichtlich Privilegien.

So erreichten etwa migrantische Mitglieder der bezirklichen „Ausländerbeiräte“ bereits 1977 eine Ausnahmeregelung von der Zuzugssperre für die Bezirke Kreuzberg, Wedding und Tiergarten, welche erst gut zwei Jahre zuvor in Kraft getreten war. Geschickt argumentierten sie, dass die Maßnahme die Familienzusammenführung von Arbeitsmigrant*innen behindere, welche Voraussetzung für die emotionale Verwurzelung in der neuen Heimat West-Berlin und somit für die auch von der Politik gewünschte „Anpassung“ sei.⁶⁴ Dieselben

⁶¹ Vermerk der Senatskanzlei, 17.03.1982, in: LAB B Rep. 002, Nr. 37451.

⁶² Der Senator für Inneres an den Senator für Gesundheit, Soziales und Familie, 22.12.1982, in: LAB B Rep. 004, Nr. 3295.

⁶³ Mitteilung des Senats zur Kenntnisnahme Nr. 188 vom 31.08.1982, in: Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 9:710, S. 2-4, hier S. 3.

⁶⁴ Borgmann, Anwerbung, S. 281-283.

Bezirksbürgermeister, welche die Einführung der Zuzugssperre vehement gefordert hatten, stimmten deren Abschwächung nun zu und gingen noch weiter. Unter anderem durch entsprechende Wortmeldungen der Betroffenen wurde in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre immer deutlicher, dass viele Migrant*innen aus den Anwerbestaaten sehr wohl Interesse an qualitativ höherwertigen Wohnungen hatten, aber an der diskriminierenden Vergabep Praxis vieler Vermieter*innen scheiterten – das essenzialistische Bild der anspruchlosen Migrant*innen bekam hier erste Risse. Angesichts der Erfolglosigkeit der Zuzugssperre sprachen sich die Bürgermeister der Innenstadtbezirke nun für eine Mindestvermietungsquote an Migrant*innen aus, um durch ein verbessertes Wohnungsangebot in den Außenbezirken die als problematisch betrachtete „Ballung“ von Migrant*innen zu reduzieren.

Tatsächlich wurde 1978 eine empfohlene und 1980 eine verpflichtende Quote eingeführt, wonach künftig zehn Prozent der Neuvermietungen der landeseigenen Wohnungsgesellschaften an Ausländer*innen erfolgen sollten.⁶⁵ Auf den erstmaligen Zuzug vor allem von Türk*innen in Wohnanlagen, die bislang ausschließlich durch Deutsche belegt gewesen waren, reagierten einige Nachbar*innen jedoch mit rassistischen Beschwerden bei ihren Vermieter*innen. Letztere sahen dadurch ihre Befürchtung bestätigt, dass ihre Wohnungsbestände an Attraktivität und somit auch an Wert verlieren würden, wenn vermeintlich zu viele Migrant*innen dort einzögen.⁶⁶ Die rassistische Haltung deutscher Mieter*innen galt somit als verständlich und ihr wurde eine höhere Priorität als der Verbesserung der Wohnverhältnisse rassifizierter Migrant*innen eingeräumt.⁶⁷ Auch deshalb kontrollierte die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen die Umsetzung der Vermietungsquote nie effektiv. Zwar wurde diese 1983 von zehn auf fünfzehn Prozent erhöht und sollte eigentlich auf einzelne Wohnanlagen angewendet werden. Die meisten Wohnungsgesellschaften legten jedoch stattdessen ihren Gesamtbestand zugrunde und vermieteten weiterhin in Sanierungsgebieten primär an Migrant*innen und in jüngeren Wohnungsbeständen fast ausschließlich an Deutsche. Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen griff hier nicht durch. Vielmehr begrüßte sie, dass die Gesellschaften darauf achten würden, „dass möglichst viele Mieter den geplanten Anteil ausländischer Mitbewohner akzeptieren“.⁶⁸ Die Wohnraumver-

⁶⁵ Vgl. u. a. Landespressedienst, Leitlinien und neue Maßnahmen zur Ausländerintegration in Berlin und deren Durchführung, Berlin (West) 1980.

⁶⁶ Vermerk der Senatskanzlei – Bürgerreferat, 22.04.1980, in: LAB B Rep. 002, Nr. 17204.

⁶⁷ Allgemein zu dieser Sicht auf rassistische Äußerungen vgl. Alexopoulou, Deutschland und die Migration, S. 202-206.

⁶⁸ Protokoll der 8. Sitzung des Ausschusses für Ausländerfragen des Senats vom 13.05.1983, in: LAB B Rep. 004, Nr. 3323 (Zitat); Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie, Mit-

sorgung der Arbeitsmigrant*innen war also fortan eine Frage der ‚kulturellen Andersartigkeit‘ und nicht länger vorwiegend eine der sozialen Anspruchslosigkeit wie noch Anfang der 1970er Jahre.

Die Tatsache, dass rassifizierte Migrant*innen nach wie vor kaum Zugang zu Wohnungen außerhalb der Sanierungsgebiete hatten, trug dann auch maßgeblich zu einer gravierenden Wende in der Stadtentwicklungspolitik bei. Neben Problemen bei der Finanzierung des geplanten großflächigen Neubaus verzögerte die schwierige Suche nach Ersatzwohnraum für ausländische Mieter*innen – darunter viele kinderreiche türkische Familien – die Freimachung der zum Abriss vorgesehenen Häuser. Hier zeigten viele Migrant*innen Agency, indem sie sich gegen Versuche wehrten, Mietverträge ersatzlos zu kündigen. Vor allem seit den späten 1970er Jahren erfuhren innerstädtische Altbauviertel auch durch Stadtplaner*innen und Architekt*innen eine neue Wertschätzung. Es vollzog sich ein langsamer Wandel hin zu einer „behutsamen“ Stadterneuerung, die auf die Modernisierung von Altbauten statt auf Abriss und Neubau setzte.

Da also mit einer Umsetzung ausländischer Mieter*innen aus den Sanierungsgebieten kaum noch zu rechnen war, setzte der seit Mitte 1981 regierende CDU-Senat darauf, die Sozialbindungen im Wohnungsbestand in den Bezirken Kreuzberg, Wedding, Tiergarten und Schöneberg zu lockern, um die als problematisch betrachtete Bevölkerungsstruktur zu verändern – schließlich erfreuten sich innerstädtische Viertel inzwischen auch bei Besserverdienenden wachsender Beliebtheit. Ein weiterer Einfluss der Wohnungs- auf die Migrationspolitik zeigte sich darin, dass der Senat sich angesichts der Aussichtslosigkeit, die „Ballung“ von Migrant*innen aufzulösen, bemühte, öffentlich deren Vorteile zu betonen. So hieß es nunmehr, das sogenannte „ethnische Gewerbe“ schaffe „Bestätigungs-, Erwerbs- und Aufstiegsmöglichkeiten für Ausländer“ und trage damit zur „Integration“ bei.⁶⁹ Damit lehnte sich der Senat an eine Argumentation an, welche die britische Regierung bereits 1966 vertreten hatte.⁷⁰ In West-Berlin hatten migrantische Aktivist*innen für diese pragmatische Sichtweise bereits seit den späten 1970er Jahren geworben, waren damit aber zunächst auf taube Ohren gestoßen.⁷¹

Welche Veränderungen gab es im Zusammenhang mit anderen Gruppen? Das langsame Ende des vergleichsweise privilegierten Status von Pol*innen begann im Sommer 1983, nachdem die polnische Regierung das Kriegsrecht und

einander leben. Bilanz und Perspektiven, Berlin (West) 1985, S. 31 f.

⁶⁹ Arbeitspapier der Kommission „Ausländerpolitik“, 13.12.1982, LAB B Rep. 002, Nr. 18019.

⁷⁰ Sturm-Martin, Wahrnehmung, S. 78 f.

⁷¹ Ausländerkomitee Berlin (West) e.V., Gleiches Wohnrecht für alle! Dokumentation zur Zuzugssperre für ausländische Arbeiter, Berlin (West) 1978.

die damit verbundenen strengen Ausreiseregulungen aufgehoben hatte – inzwischen mussten auch zurückkehrende Migrant*innen kaum noch Strafen wegen unerlaubter Ausreise befürchten. Die West-Berliner Ausländerbehörde vermutete vor diesem Hintergrund, viele Pol*innen würden lediglich zum Zwecke des Sozialhilfebezugs zwischen Polen und der Halbstadt pendeln⁷² – hierin spiegelten sich historisch überkommene antislawische Stereotype von Faulheit und Hinterlist wider. Die den Pol*innen unterstellte Mobilität lief zudem der antikommunistischen Intention der aufenthaltsrechtlichen Privilegierung von Osteuropäer*innen zuwider. Denn wer zwischen West-Berlin und Polen pendelte, demonstrierte keine Abkehr vom politischen System des Herkunftslandes und somit auch nicht die Überlegenheit der kapitalistischen Welt. Als Reaktion auf ihre Beobachtungen schränkte die Ausländerbehörde Mitte 1983 die Vergabe neuer Duldungstitel an Osteuropäer*innen ein und wandelte bestehende Duldungen nur noch dann in Aufenthaltserlaubnisse um, wenn die betreffenden Personen keine Sozialhilfe bezogen.⁷³ Letztere wurde zahlreichen Pol*innen zudem im Laufe des Jahres 1984 durch die bezirklichen Sozialämter gestrichen, woraufhin viele Betroffene ihre bisherigen Wohnungen aufgeben und mangels Arbeitserlaubnis einen Asylantrag stellen mussten, um ihren Lebensunterhalt zu sichern.⁷⁴

Von der veränderten Perspektive auf die Migration aus Osteuropa waren Aussiedler*innen ebenfalls betroffen. Die für diese geltende Regelung der viermonatigen kostenfreien Unterbringung schaffte der Senat im Herbst 1983 vor dem Hintergrund ab, dass ein wachsender Anteil der Personen, die einen Antrag auf Anerkennung als Aussiedler*in stellten, die benötigten Dokumente erst in West-Berlin organisieren wollte.⁷⁵ Auch dieser Kreis profitierte von der kostenfreien Unterbringung, sofern „Anhaltspunkte für eine Aussiedlereigenschaft“ vorlagen.⁷⁶ Durch die Streichung dieses nur in West-Berlin geltenden Privilegs sollte also der Anreiz gesenkt werden, erst nach der Ausreise die Anerkennung als Aussiedler*in zu beantragen. Auf Bundesebene wurden die Möglichkeiten zur „Aussiedlung“ hingegen erst seit Ende der 1980er Jahre schrittweise beschnitten.⁷⁷ Insgesamt stellten diese Neuregelungen der Migration aus

⁷² Der Polizeipräsident an den Senator für Inneres betr. Ausländerrechtliche Behandlung polnischer Staatsangehöriger, 25.08.1982, in: LAB B Rep. 002, Nr. 37452.

⁷³ Vermerk der Senatsverwaltung für Inneres, 07.05.1984, in: LAB B Rep. 004, Nr. 3324.

⁷⁴ Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Familie, Situation der Polen in Berlin (West), o. D. [08.11.1984], in: LAB B Rep. 002, Nr. 37454.

⁷⁵ Niederschrift über die Sitzung des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen vom 29.11.1983, in: Evangelisches Landeskirchliches Archiv in Berlin (ELAB), 36/2893.

⁷⁶ Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage Nr. 372, 15.12.1981, in: Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 9/294, S. 22.

⁷⁷ Panagiotidis, S. 248-277.

Osteuropa den Versuch dar, von den betroffenen Migrant*innen eine Entscheidung zwischen einem Leben in der Bundesrepublik oder im Herkunftsland – also deren Loyalität für einen der Blöcke – zu erzwingen und sie auf diese Weise sowohl zu immobilisieren als auch symbolisch zu disziplinieren.

Während also Migrant*innen aus Osteuropa Privilegien verloren, konnten als „außereuropäisch“ kategorisierte Asylsuchende gemeinsam mit Verbündeten Verbesserungen erreichen. Anfang der 1980er Jahre entstand in West-Berlin allmählich eine zivilgesellschaftliche Bewegung für die Rechte von Asylsuchenden: Erste selbstorganisierte Aktionen wie etwa Hungerstreiks gegen die unzureichende Versorgung im Rahmen des Sachleistungssystems sensibilisierten Teile des linksliberalen und auch des linksprotestantischen Milieus für die prekäre Situation von Asylsuchenden. Dem Historiker Jonathan Spanos zufolge fußte die Ablehnung der strukturellen Ausgrenzung von Asylsuchenden durch weite Teile der Evangelischen Kirche auf der Idee der „Gleichheit aller Geschöpfe Gottes“, welche in dieser Argumentation wiederum mit dem Verfassungsbegriff der Menschenwürde verknüpft wurde.⁷⁸

Während die West-Berliner Evangelische Kirche eine Beteiligung an der Unterbringung von Asylsuchenden aufgrund der restriktiven Behördenauflagen ablehnte, baute der West-Berliner DRK-Landesverband sein Engagement in diesem Bereich aus und unterhielt Mitte 1985 vierzehn Heime mit gut 1.900 Plätzen, was rund 54 Prozent aller Plätze in West-Berliner Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende ausmachte.⁷⁹ Weiterhin war das DRK auch in die „Rückkehrberatung“ für Asylsuchende involviert – allein zwischen November 1984 und Juni 1985 verließen rund 1.000 Personen unter Beteiligung des DRK West-Berlin in Richtung Libanon. Vertreter*innen der Evangelischen Kirche sowie diverse weitere zivilgesellschaftliche Gruppierungen bezweifelten jedoch öffentlich, ob diese Reisen tatsächlich freiwillig erfolgten, bezeichneten die DRK-Unterkünfte als „menschenunwürdig“ und warfen der Organisation vor, das Neutralitätsgebot der Rotkreuzbewegung zu verletzen. Durch Protestschreiben an den DRK-Bundesverband sowie an die Internationale Rotkreuzgemeinschaft erreichten sie tatsächlich, dass das West-Berliner DRK der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Familie im Sommer 1985 vorschlug, die Verpflichtung zum Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften auf ein bis zwei Jahre zu befristen.⁸⁰ Wiederum kurz darauf führte der Senat ein sogenanntes

⁷⁸ Jonathan Spanos, Flüchtlingsaufnahme als Identitätsfrage. Der Protestantismus in den Debatten um die Gewährung von Asyl in der Bundesrepublik (1949 bis 1993), Göttingen 2022, S. 230-235, 270 (Zitat) und 325-328.

⁷⁹ Anlage zur Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 600 vom 05.08.1985, in: Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 10/200.

⁸⁰ Notiz betr. Gespräch am 19.08.1985 in der DRK-Hauptverwaltung, in: ELAB 36/2918.

Phasenmodell ein, demzufolge Asylsuchende sich nach Ablauf der ersten zwei Jahre ihres Aufenthalts selbst eine „angemessene Unterkunft“ suchen durften und Sozialhilfe von diesem Zeitpunkt an in Form von Bargeld erhalten sollten.⁸¹

Ursächlich für diesen Teilerfolg der neuentstandenen „Asylbewegung“ waren zwei Faktoren: Erstens konnten die Kritiker*innen die Einbindung des West-Berliner DRK in einen globalen Verband nutzen, für den seine moralische Integrität ein wichtiges Kapital war. Zweitens war es der Politik in den vorangegangenen Jahren weder durch die Einschränkung des Rechtsweges noch durch die Verschlechterung der Lebensbedingungen gelungen, die tatsächliche Dauer der Asylverfahren zu verkürzen. Gerade weil eine Rückkehr ins Herkunftsland bei vielen Asylsuchenden nicht absehbar war, wurden diese inzwischen nicht mehr pauschal als mobil kategorisiert – auch aus Sicht des Senats machte es deshalb Sinn, den gezielten Ausschluss aus bestimmten Gesellschaftsbereichen zeitlich zu staffeln.

6. Fazit

Welchen Mehrwert bringt die Untersuchung städtischer Migrationsgeschichte anhand der Wohnungs- und Unterbringungspolitik? Wie oben gezeigt wurde, lassen sich mithilfe dieser Perspektive der gesellschaftliche Umgang mit Migration sowie übergeordnete gesellschaftliche Wandlungsprozesse gemeinsam analysieren und erklären. Städte eignen sich schon allein deshalb als Analyseobjekte, weil hier aufgrund von Verkehrsinfrastrukturen, sozialen Netzwerken und spezifischen Arbeitsmärkten besonders viele Migrant*innen ankommen.⁸² Darüber hinaus ist Wohnraum in Städten gemeinhin eine knappere Ressource als in ländlichen Regionen, was sich auch in ethnischer Segregation äußert, die immer wieder Ausgangspunkt migrationspolitischer Debatten ist.

Grundsätzlich profitierten Deutsche auf dem West-Berliner Wohnungsmarkt von einem noch stärkeren Fahrstuhleffekt als auf dem Arbeitsmarkt, wo ihnen aufgrund der Besetzung unterer Positionen durch Migrant*innen mehr Möglichkeiten zum beruflichen Aufstieg offenstanden. Schließlich finanzierten rassifizierte Migrant*innen sowohl durch ihre Steuern als auch – sofern ihnen der Bezug einer Wohnung gestattet war – durch ihre Mieten für ansonsten kaum nachgefragte Altbauwohnungen die Stadterneuerung mit, belegten aber nur sehr wenige der neuerrichteten Wohnungen. Diese besondere Form der

⁸¹ Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Familie, Rundschreiben VII Nr. 22/1985 betr. Gewährung von Sozialhilfe an Personen nach § 120 Abs. 2 BSHG, in: LAB B Rep. 008, Nr. 1733.

⁸² Vgl. hierzu u. a. Doug Saunders, *Arrival City. How the Largest Migration in History is Reshaping Our World*, New York 2010.

Unterschichtung beschleunigte somit die Hebung des durchschnittlichen Wohnstandards der deutschen Stadtbevölkerung. Der Zugang zu Wohnraum hatte aber nicht nur eine sozial-, sondern vor allem auch eine migrationspolitische Komponente: Der West-Berliner Senat sah adäquate Wohnungen bei als zugehörig und willkommen betrachteten Gruppen als Voraussetzung für die erfolgreiche ‚Integration‘ in Form des Ankommens und der Vertrautheit mit der Umgebung (‚Integration‘ durch Teilhabe). Bei als ‚fremd‘ gelesenen Gruppen galten hingegen ein längerfristiger Aufenthalt sowie die Anpassung als Bedingung für einen auch nur annähernd gleichberechtigten Zugang zum Wohnungsmarkt (Teilhabe nach ‚Integration‘).

Während Renard mit Blick auf amtliche Statistiken argumentiert, dass sich der politische Fokus der Klassifikationsschemata zwischen dem späten 19. und dem frühen 21. Jahrhundert „von Migration als Prozessbeschreibung hin zur Alteritätsbeschreibung“⁸³ verschoben habe, war in der West-Berliner Wohnungs- und Unterbringungspolitik in der ersten Hälfte der 1980er Jahre gewissermaßen eine gegenläufige Tendenz zu erkennen. Schließlich geriet die zuvor kaum hinterfragte Hierarchisierung der Zugezogenen allein auf Grundlage ihrer Herkunft und damit verbundener Zuschreibungen zunehmend ins Wanken. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass sich die Kategorisierung bestimmter Gruppen von mobil zu (potenziell) sesshaft oder umgekehrt verschob. Je nach Beurteilung erweiterten oder beschränkten Politik und Behörden die Teilhabemöglichkeiten der entsprechenden Gruppen, wobei die Angst vor der dauerhaften Ausgrenzung von (sich entgegen früherer Erwartungen als nicht disponibel erweisenden) Kollektiven ein zentrales Motiv war – der Faktor Mobilität gewann also gegenüber der Alterität an Relevanz beziehungsweise beeinflusste zunehmend die Wahrnehmung Letzterer.

Die Impulse zu dieser Re kategorisierung und den daraus resultierenden politischen Veränderungen kamen auch von Migrant*innen und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppierungen, die gegen verschiedene restriktive Regelungen protestierten und klagten. Auf diese Weise zeigten sie ein hohes Maß an Agency und konnten teils erfolgreich ihre Handlungsspielräume beziehungsweise jene der Betroffenen erweitern. Dabei versuchten sie, „als universal begründete [...] Normen zu etablieren“ und machten gegenüber dem Senat „Individual- und Kollektivrechte“ geltend.⁸⁴ Hier zeigten sich somit Auswirkungen des wachsenden Einflusses der Neuen Sozialen Bewegungen und der Politisierung

⁸³ Renard, S. 450.

⁸⁴ Zu diesen allgemeineren Beobachtungen zu den Ansprüchen sozialer Bewegungen im Zuge der „Expansion des Moralischen“ vgl. Habbo Knoch/Benjamin Möckel, Moral History. Überlegungen zu einer Geschichte des Moralischen im „langen“ 20. Jahrhundert, in: Zeithistorische Forschungen 14:1, 2017, S. 93-111, hier S. 99.

des Protestantismus in der Bundesrepublik. Seit den 1970er Jahren beschränkte sich die Aufmerksamkeit für (mutmaßlich) politisch Verfolgte nicht länger auf den osteuropäischen Raum, sondern umfasste etwa auch Linke aus Lateinamerika, was auf eine weitere Entwicklung verwies: Der Antikommunismus verlor in der Bundesrepublik wie in West-Berlin als innen- wie außenpolitischer Faktor allmählich an Bedeutung.

Mit Blick auf den politischen Kontrollanspruch waren ebenfalls gravierende Veränderungen zu erkennen. Paternalistisch-rassistische Ideen wie jene von der ‚sozialen Hebung‘ der Arbeitsmigrant*innen sowie restriktive Maßnahmen wie die Zuzugssperre für bestimmte Bezirke dominierten in einer Hochphase der Planungspolitik und des damit verbundenen Fortschrittsoptimismus. Auch die lange auf flächendeckenden Abriss und Neubau ausgerichtete Stadterneuerungspolitik war Ausdruck des Vertrauens darauf, dass staatliche Interventionen die Ungleichheit der Lebensverhältnisse erheblich reduzieren oder gar ganz abschaffen könnten.⁸⁵ Wohnungs- und Migrationspolitik verfolgten somit gleichermaßen das Leitbild einer weitgehend homogenen Gesellschaft. Dies änderte sich am Übergang von den 1970er zu den 1980er Jahren: Ausgerechnet der seit Mitte 1981 regierende CDU-Senat arrangierte sich – worauf oben nicht näher eingegangen werden konnte – zunehmend mit der erheblichen sozialen und kulturellen Heterogenität der Stadtgesellschaft, während Bundeskanzler Kohl und Bundesinnenminister Zimmermann noch auf die ethnische Homogenität der bundesdeutschen Bevölkerung pochten und die FDP vergeblich zu einer Verschärfung des Ausländergesetzes drängten. Dass der West-Berliner Senat frühzeitig Elemente des damals in Großbritannien bereits etablierten Multikulturalismus in seine migrationspolitische Rhetorik aufnahm, ist vor allem damit zu erklären, dass die Halbstadt mit ihrer außergewöhnlichen geografischen und politischen Lage zu diesem Zeitpunkt dringend eine Alternative zum vorherrschenden Krisennarrativ benötigte.⁸⁶ Die Besonderheit West-Berlins ist daher weniger in demografischen Phänomenen als in deren migrations- und wohnungspolitischer Bearbeitung zu suchen, die besonders restriktive wie besonders liberale Elemente vereinte und stets neu austarierte.

Obgleich also der CDU-Senat bereits Anfang der 1980er Jahre die hochgesteckten wie unerreichten wohnungs- und sozialpolitischen Ziele der Vorgängersenate aufgab, wurden große Teile der landeseigenen Wohnungsbestände bekanntermaßen erst in den 2000er Jahren von einem Senat aus SPD und PDS privatisiert. Dass die Kampagne „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“ heute

⁸⁵ Vgl. etwa Führer, *Die Stadt*, S. 192 f.

⁸⁶ Insgesamt zur Neupositionierung Berlins vgl. Stephan Lanz, *Berliner Diversitäten. Das immerwährende Werden einer wahrhaftigen Metropole*, in: Wolf-Dietrich Bukow (Hrsg.), *Neue Vielfalt in der urbanen Stadtgesellschaft*, Wiesbaden 2011, S. 115-131.

auch den Rückhalt zahlreicher Vereine genießt, die in den 1970er und 1980er Jahren als migrantische Selbstorganisationen gegründet wurden, verweist auf zwei Phänomene. Erstens sind rassifizierte Stadtbewohner*innen damals wie heute besonders stark von Wohnungsnot betroffen. Zweitens wird mit dem Ziel, die Wohnungsbestände privater Konzerne zu vergesellschaften, vielfach die Erwartung verbunden, die Vermietungspraxis gewissermaßen an moralischen Maßstäben ausrichten zu können. Dass eine öffentliche Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen keineswegs Diskriminierungsfreiheit bedeutet, hat der vorliegende Beitrag gezeigt und wird durch aktuelle Presseberichte über rassistische Regularien in verschiedenen kommunalen Wohnungsbaugesellschaften bestätigt. Die Idee, die zu vergesellschaftenden Berliner Wohnungsbestände durch eine Anstalt öffentlichen Rechts verwalten zu lassen und diese mit Transparenzvorgaben und einer umfassenden Mieter*innenmitbestimmung zu versehen, bietet aber zumindest einen kleinen Hoffnungsschimmer.

Lisa Hellriegel

Tagungsbericht: „Citizen Science in der Stadtgeschichte“

Am 10./11. November 2022 an der Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg

Am 10. und 11. November 2022 fand die Tagung „Citizen Science in der Stadtgeschichte“, veranstaltet von der Gesellschaft für Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung (GSU) und der Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg (FZH), in Hamburg statt.

Citizen Science, die Mitwirkung von Bürger*innen an Forschungsprozessen, rückt seit mindestens zehn Jahren ins Zentrum wissenschaftspolitischer Forderungen und Realitäten. Zentral für die Citizen Science ist eine gemeinsame Auseinandersetzung mit dem Forschungsgegenstand, beginnend mit der Fragestellung. Darin unterscheidet sich Citizen Science von Konzepten wie „Wissens-transfer“, die einen abgeschlossenen Forschungsprozess beschreiben, dessen Ergebnisse dann an eine außerwissenschaftliche Öffentlichkeit vermittelt werden. In der Stadtgeschichte haben „Bürgerwissenschaften“ eine lange Tradition, ob in Geschichtsvereinen, -werkstätten oder -instituten. Diese Akteur*innen zusammenzubringen und gemeinsame Fragen – von den Chancen und Grenzen der Beteiligung bis hin zu Förderungsmöglichkeiten – zu diskutieren, war das Hauptanliegen der Tagung.

Zu Beginn stand die Frage nach dem Verhältnis von „Citizen Science“ und „Professional Science“. Thomas Großbölting (Hamburg) zeigte am Beispiel der Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg, inwiefern sich wissenschaftliche Institute, die zu stadthistorischen Themen arbeiten, in diesem Spannungsfeld bewegen. Christoph Bernhardt (Erkner) beschrieb anhand der Zeitschrift „Moderne Stadtgeschichte“ einen Verwissenschaftlichungsprozess.

Fragen nach der Beziehung von Laien- und professionellen Historiker*innen standen im Zentrum des Vortrags von Sebastian Haumann (Antwerpen). Bürger*innen schrieben, so Haumann, in Vereinen oder Initiativen häufig ohne Beteiligung der akademischen Wissenschaft Stadtgeschichte. Dieses lokal erzeugte

te Wissen werde in der Wissenschaft kaum rezipiert, während auf der anderen Seite viele Laienhistoriker*innen wissenschaftliche Stadtgeschichte „selbstreferenziell und uninteressant“ fänden. Mit einem Blick auf den Beginn des 19. Jahrhunderts beschrieb Haumann drei Phasen dieser Beziehung: Mit dem Aufkommen des Bürgertums in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zeichnete sich ein „integriertes bildungsbürgerliches Interesse an Stadtgeschichte“ ab, das sich stark an wissenschaftlichen Praktiken orientiert habe – nicht zuletzt aufgrund eines Distinktionswunsches. Ab 1900 lasse sich mit der Institutionalisierung der Geschichtswissenschaft eine Phase der „Divergenz zwischen professioneller Geschichtswissenschaft und Amateurforschung“ feststellen. Eine weitere Zäsur stellten Haumann zufolge die 1970er/80er Jahre als „Geburtsstunde der Citizen Science“ dar, etwa in der Geschichtswerkstättenbewegung. Wollte man erforschen, inwiefern Citizen Science zu Demokratisierungsprozessen beitrage¹, müsse man, so Haumann, neben den wissenschaftlichen vor allem deren gesellschaftliche Auswirkungen in den Blick nehmen. Zwar sei der Kreis derer, die an Citizen Science partizipierten, nicht unbedingt ein Abbild der Gesellschaft. Doch Wissenschaftlichkeit als Kriterium der Wahrhaftigkeit sei nicht zuletzt eine soziale Ressource. Eine zukünftige partizipative Stadtgeschichtsforschung solle dafür Kompetenzen vermitteln. Klar sei, dass Citizen Science Zeit brauche. Dafür sei Förderung nötig, die neben Ergebnissen auch Forschungsprozesse wertschätze. Da dies eher im Interesse von Kommunen als von Universitäten läge, könnten erstere auch Citizen-Science-Projekte fördern.

Thorsten Logge (Hamburg) zeigte, wie Citizen Science und Public History zusammenhängen: Gemeinsam sei ihnen der Blick auf die Prozesse des Geschichteschreibens. Zu den Projekten, die er vorstellte, zählte das digitale Coronarchiv, in dem Bürger*innen ihre Erfahrungen während der Corona-Pandemie teilen können.² Während dabei die Produktion von Quellen durch Bürger*innen im Vordergrund stehe, versuchen Wissenschaftler*innen bei „Social Media History“³ von Bürger*innen zu lernen, was sie an Geschichte auf Social Media interessiert. Vor allem im Vergleich mit dem „Temporary History Lab“, das Objekte zur Hamburger Musikgeschichte der 1970er und 1980er Jahre sammelt, werde deutlich, dass ein thematischer Fokus helfen könne, Laien zur Partizipation zu motivieren: Dies sei schwieriger beim vergleichsweise abstrak-

¹ Aletta Bonn u.a., Weißbuch Citizen-Science-Strategie 2030 für Deutschland, https://www.buergerschaffenwissen.de/sites/default/files/grid/2022/05/17/220510_Weissbuch_Internet_doppelseitig_klein.pdf [29.01.2023]; Bruno Strasser u.a., „Citizen Science?“ Rethinking Science and Public Participation, in: *Science & Technology Studies* 32, 2019, S. 52-76.

² <https://coronarchiv.blogs.uni-hamburg.de/> [29.01.2023].

³ <https://smh.blogs.uni-hamburg.de/> [29.01.2023].

ten Thema Geschichte auf Social Media. Auch helfe ein physischer Ort als Anlaufstelle wie das „Temporary History Lab“, das einen festen Raum im Universitätsmuseum bespielt, Menschen zu motivieren. Wichtig sei wieder die Frage, wer partizipiere. So lasse sich für das Coronarchiv eine starke Dominanz bildungsbürgerlicher Erzählungen feststellen. Dies solle sich nun durch Workshops mit benachteiligten Jugendlichen ändern.

Im folgenden Panel berichteten Initiator*innen von eigenen Citizen-Science-Projekten und -Initiativen. Christoph Lorke (Münster) und Joana Gelhart (Hamburg) beschrieben, wie sie Bürger*innen in die Vorbereitung zu einem Jubiläumsband zur Gütersloher Stadtgeschichte einbinden. Zu den Formen der Partizipation zählen Erzählcafés zu historischen Themen und Geschichtswerkstätten, in denen die Thesen der Historiker*innen diskutiert werden. Auch hier zeige sich trotz großen Interesses der Bürger*innen das Problem einer homogenen Teilnehmendengruppe. Fraglich bleibe deshalb, ob die Mitwirkenden große Aufstiegserzählungen der Stadt einfach nur wiederholen. Alexander Kraus (Wolfsburg) stellte hingegen kein von der Wissenschaft initiiertes Projekt vor, sondern zeigte am Beispiel des entstehenden Lern- und Gedenkort KZ-Außenlager Laagberg in Wolfsburg⁴, wie zivilgesellschaftliches Engagement zu Forschungsprozessen führen kann: Nach der Entdeckung der baulichen Überreste eines ehemaligen Außenlagers im Jahr 2017 habe sich eine Welle bürgerschaftlichen Einsatzes für einen Lern- und Gedenkort in Form von Briefen über die Stadt Wolfsburg ergossen – „aufgedrängte Wissensvermittlung von der anderen Seite?“, wie Kraus fragte. Auch die Beispiele von Sabine Kittel (Gelsenkirchen) zeigten das Potenzial, das in von Bürger*innen aufgeworfenen Fragestellungen liegt. Sie berichtete von zwei Projekten zur Gelsenkirchener NS-Geschichte, die das dortige Institut für Stadtgeschichte mit dem Fußballverein Schalke 04 beziehungsweise dessen Fans durchgeführt hatte. Kittel betonte: „Akteure, Ideen und Ressourcen müssen zusammenpassen“. Ihr zufolge sei es hilfreich, wenn die Bürger*innen über die Citizen-Science-Arbeit hinaus einen gemeinsamen Bezugspunkt hätten – ob den Fußballverein oder den „VHS-Kurs oder Kirchenkreis“. Kirsten Heinsohn (Hamburg) wies in der Diskussion auf die verschiedenen Ebenen der Forschungsfragen hin. Während in Gütersloh die Überprüfung historischer Narrative im Vordergrund stehe, gehe es in Wolfsburg und Gelsenkirchen um lokale Forschung zum Nationalsozialismus – ein beliebtes Thema in der Gesellschaft der Nachgeborenen, die typischerweise eher die Verfolgten als die „NS-Volksgemeinschaft“ thematisiere. Gerade letztere sei aber ein wichtiges Forschungsthema. Thorsten Logge betonte, dass Wissenschaftler*innen zugleich auch Bürger*innen seien: Wenn uns

⁴ Alexander Kraus u.a. (Hrsg.), Ein Erinnerungs- und Lernort entsteht. Die Gedenkstätte KZ-Außenlager Laagberg in Wolfsburg, Frankfurt am Main 2018.

das Thema „Volksgemeinschaft“ beschäftigen, müssten wir dies in den Diskurs einbringen.

Anne Overbeck (Berlin), Referentin am Bundesministerium für Bildung und Forschung für die Förderung von Bürgerwissenschaften, berichtete aus der Förderungspraxis. Sie beschrieb eine starke Entwicklung von Citizen Science in den letzten zehn Jahren. Zu ihren aktuellen Aufgaben gehöre die Schaffung einer Community für Citizen Science durch die Plattform „Bürger schaffen Wissen“⁵ sowie die konkrete Förderung von Projektideen in bisher zwei Förderrichtlinien. Festzustellen sei, dass sich die Förderlandschaft diversifiziere. Als Herausforderung beschrieb Overbeck, Daten aus Citizen-Science-Projekten in politische Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen. Ebenfalls herausfordernd sei die zeitintensive Integration der Projekte in lokale Netzwerke. Um mehr Anerkennung für Citizen Science in der Forschung zu schaffen, solle zukünftig ein Hochschulpreis ausgeschrieben werden. Auf die Frage, ob die Förderungen nicht zu groß für antragsunerfahrene Bürger*innen konzipiert seien, erklärte Overbeck, dass sich neben den größeren Projekten vor allem der Städtewettbewerb bewährt habe⁶, bei dem es um kleinere Summen und kürzere Zeiträume gehe. Kontrovers diskutiert wurde, ob Citizen Science, die auf ehrenamtliches Engagement setzt, eine Methode sein könne, Mittel für bezahlte Stellen in der akademischen Forschung einzusparen.

Wie Bürger*innen Metadaten für Archivierungsprozesse beisteuern können, zeigten Rita Gudermann und Paul Perschke (Erkner). In der Fotosammlung zur DDR-Städtebaugeschichte des Instituts für Raumbezogene Sozialforschung beschreiben ehemalige DDR-Bürger*innen, was sie auf den Bildern sehen – und auch, was man nicht sehen könne: ihre Emotionen und Assoziationen. Damit geben sie einen Einblick in die Alltagsgeschichte der DDR. Zu den Herausforderungen zähle neben der Qualitätskontrolle auch die Suche nach einer Software, die bediener*innenfreundlich sei und zugleich den Archivstandards genüge. Andrea Althaus (Hamburg) zeigte Ähnlichkeiten der frühen Oral History und der Citizen Science auf. An beide gebe es hohe Erwartungen für eine demokratisierende Wirkung. Althaus diskutierte den Prozess von „Sharing Authority“⁷, einer kollaborativen Forschung vom Forschungsdesign bis zur Auswertung. Aufgrund ungleicher Machtverhältnisse sei es jedoch schwierig, gemeinsam mit den Interviewten ihre eigenen Lebensdeutungen zu hinterfragen.⁸ Gewinn-

⁵ <https://www.buergerschaffewissen.de/> [29.01.2023].

⁶ <https://www.buergerschaffewissen.de/auf-die-plaetze-citizen-science-in-deiner-stadt> [29.01.2023].

⁷ Linda Shopes, Commentary: Sharing Authority, in: *The Oral History Review* 30:1, 2003, S. 103-110.

⁸ Almut Leh, Forschungsethische Probleme in der Zeitzeugenforschung, in: *BIOS* 13, 2000,

bringend könne es sein, Bürger*innen zu befähigen, lebensgeschichtliche Interviews zu Themen jenseits persönlicher Betroffenheit zu führen, diese auszuwerten und zu archivieren. Joachim Kemper (Aschaffenburg) stellte digitale Citizen-Science-Projekte im Archiv vor. Im Rahmen der Digitalstrategie der Stadt gründete das Stadt- und Stiftsarchiv Aschaffenburg unter anderem ein digitales Stadtlabor⁹ und einen „analogen Digitalladen“. An diesem physischen Anlaufpunkt, ein Ladenlokal in der Fußgängerzone, können Bürger*innen Objekte abgeben und ins Gespräch zu historischen Themen und zu Aspekten des digitalen Wandels kommen. Die Diskussion zeigte, dass es wichtig sei, die Räume der Archive und Institutionen zu verlassen, um in die Stadt hineinzuwirken.

Mit dem Verein für Hamburgische Geschichte und der Initiative Hamburg Postkolonial berichteten zwei sehr unterschiedliche zivilgesellschaftliche Initiativen aus ihrer Arbeit. Rainer Nicolaysen (Hamburg) stellte den Verein für Hamburgische Geschichte als Geschichtsverein „gegen den Trend“ dar: Während viele Geschichts- und Heimatvereine heute überaltert seien und sich nicht mit ihrer NS-Vergangenheit auseinandersetzen würden, zeichne sich der Verein für Hamburgische Geschichte durch eine hohe Anzahl junger Mitglieder sowie eine detaillierte Aufarbeitung der NS-Vergangenheit aus.¹⁰ Nicolaysen zeigte mit einem Blick auf die Anfänge des Vereins 1839, wie sich dieser langsam geöffnet habe. So organisiere der Geschichtsverein heute auch partizipative Formate wie eine Jubiläumsausstellung, die außerhalb klassischer Ausstellungsorte gezeigt wurde, oder Kooperationen mit Geschichtswerkstätten. Tania Mancheno (Hamburg) brachte eine postkoloniale Perspektive auf Hamburg ein. Kritische Stadtrundgänge oder eine künstlerische Umgestaltung von Denkmälern tragen ihr zufolge zur Umdeutung des öffentlichen Raums bei. Impulse dazu kommen, so Mancheno, häufig aus dem Globalen Süden. Sie zeigte, wie Podcasts¹¹ zur postkolonialen Stadtgeschichte als „auditive Erinnerungslandschaften“ Teil von „Archive[n] von nicht-hegemonialem Wissen“ werden können. Gehe es oft um einen Wissenstransfer aus der Akademie in die Zivilgesellschaft, seien postkoloniale Initiativen umgekehrt damit konfrontiert, dass Kolonialgeschichte an Universitäten immer noch als „aus dem Rahmen fallend“ betrachtet werde. Deutlich wurde, dass sich der „Markt“ für Geschichtsdeutungen und -erzählungen zunehmend diversifiziere, auch durch kommerzielle Anbieter*innen.

S. 64-76.

⁹ <https://aschaffenburgzweinull.stadtarchiv-digital.de/> [29.01.2023].

¹⁰ Gunnar B. Zimmermann, Bürgerliche Geschichtswelten im Nationalsozialismus. Der Verein für Hamburgische Geschichte zwischen Beharrung und Selbstmobilisierung, Göttingen 2019.

¹¹ <https://kolonialismus.blogs.uni-hamburg.de/category/podcast/> [29.01.2023].

In der Abschlussdiskussion fragte Thomas Großbölting nach der „Science in der Citizen Science“: Wie kann ein problemorientiertes Verstehen der Vergangenheit über ein bloßes Archivieren und Sammeln hinaus Citizen-Science-Projekte leiten? Wichtig, so Sabine Kittel, sei es, zu reflektieren, wo Wissenschaft überhaupt anfange. Christoph Bernhardt problematisierte den Begriff „Citizen“, denn auch das Konzept der „Citizenship“ sei umstritten. Für den Umgang mit rechten Positionen, die einige Bürger*innen zu Citizen-Science-Projekten mitbrächten, sei es, laut Tim Zumloh (Münster), wichtig, keine Neutralität zu suggerieren, sondern die Spielregeln des demokratischen Diskurses deutlich zu machen.

**Lisa Hellriegel, Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg,
hellriegel@zeitgeschichte-hamburg.de**

Christoph Bernhardt

Planen und Bauen im Nationalsozialismus – Hinweis auf eine Ausstellung und Publikation

Am 19.4.2023 – und damit fast zeitgleich mit der Auslieferung des vorliegenden Heftes der MSG – wird in der Akademie der Künste in Berlin eine große Ausstellung mit dem Titel „MACHT RAUM GEWALT. Planen und Bauen im Nationalsozialismus“ eröffnet. Laut Ankündigungstext der Akademie zeigt die Ausstellung „anhand zahlreicher Modelle, Pläne, Fotografien, Filme und anderer Zeitdokumente das Planen und Bauen während der nationalsozialistischen Herrschaft von 1933 bis 1945. Sie untersucht bauliche und biografische Kontinuitäten und Brüche bis in die Gegenwart. Dabei bezieht sie sich neben dem Deutschen Reich auch auf die besetzten Gebiete in Osteuropa und zieht Vergleiche zu anderen Staaten in dieser Zeit“.¹ Flankierend dazu wird ein breites Begleitprogramm geboten, das unter anderem ein Symposium zum Stand der Forschung, Szenische Lesungen und Podiumsgespräche, ein Filmprogramm sowie umfangreiche Bildungsangebote für Kinder und Jugendliche umfasst. In einer vorab verbreiteten Presseinformation hat die Unabhängige Historikerkommission, die die von Benedikt Göbel (Berlin) kuratierte Ausstellung inhaltlich konzipiert hat, unter anderem „Kernbotschaften“ zusammengestellt, in denen Fragen von Kontinuität und Brüchen über die Jahre 1933-1945 hinaus, von Ausgrenzung und Vernichtung, internationale Bezüge sowie Formen der Erinnerung und Verdrängung nach 1945 thematisiert werden.

Der Ausstellung voraus ging ein 2017 vom Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) aufgelegtes Forschungsprogramm mit 15 Forschungsprojekten, die 2022 abgeschlossen wurden und von denen eines der Autor des vorliegenden Textes zusammen mit Harald Bodenschatz (Berlin) leitete. Die Ergebnisse werden zu Ausstellungsbeginn in Form einer umfangreichen, vierbändigen Publikation im Hiemer Verlag präsentiert.² Obwohl es im Nationalsozialismus kein Bauministerium auf Reichsebene gab, folgte das Forschungsprogramm teilweise dem Format der in den letzten Jah-

¹ Die Ausstellung wird bis zum 16.7.2023 geöffnet sein. Für weitere Informationen vgl. die Webseite der Akademie der Künste Berlin: https://www.adk.de/de/programm/?we_objectID=65069 [08.03.2023].

² Siehe die Verlagsankündigung unter [https://www.hirmerverlag.de/de/search-87/quick-search/result?schnellsuche=Planen+und+Bauen&schnellsuche_absenden=suchen&filter=\[08.03.2023\]](https://www.hirmerverlag.de/de/search-87/quick-search/result?schnellsuche=Planen+und+Bauen&schnellsuche_absenden=suchen&filter=[08.03.2023]).

ren breit angestoßenen „Behördenforschung“ zu einzelnen Reichsministerien während des Nationalsozialismus. Der auch die Forschungsprojekte begleitenden Unabhängigen Historikerkommission gehörten neben dem Sprecher Wolfgang Pyta profilierte Geschichts- und Planungswissenschaftler*innen wie Wolfgang Benz, Tilman Harlander, Adelheid von Saldern und Wolfgang Schäche an. Die Ausstellung präsentiert die Ergebnisse in sieben „Themenfeldern“, vom Wohnungs- und Siedlungsbau bis zu internationalen Bezügen und dem Umgang mit dem NS-Bauerbe nach 1945. Außerdem bietet die Publikation unter anderem über 150 Kurzbiografien führender Akteure. Die MSG wird in einem der zukünftigen Hefte ausführlich auf die Ausstellung und die Forschungsergebnisse zurückkommen.

AUTOR*INNEN DES THEMENSCHWERPUNKTES UND DER FORUMSBEITRÄGE

Christoph Bernhardt, Prof. Dr., ist Historiker und Senior Fellow am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) in Erkner sowie apl. Professor an der Humboldt-Universität. Seine Forschungsschwerpunkte sind die neuere europäische Stadt- und Umweltgeschichte sowie die Planungs- und Baugeschichte in ihren transnationalen Verflechtungen sowie im Nationalsozialismus. Neue Publikationen: C. Bernhardt/A. Butter/M. Motylińska (Hrsg.), *Between Solidarity and Economic Constraints. Global Entanglements of Socialist Architecture and Planning in the Cold War Period*, Berlin/Boston 2023 (im Erscheinen); C. Bernhardt u.a., *Städtebau und Politik. Altstadterneuerung und Bau neuer Städte*, in: *Planen und Bauen im Nationalsozialismus. Voraussetzungen, Institutionen, Wirkungen*, hrsg. von der Unabhängigen Historikerkommission *Planen und Bauen im Nationalsozialismus*, München 2023 (im Erscheinen).
christoph.bernhardt@hu-berlin.de

Frank Berger, Dr., war seit 1985 Kurator am Museum August Kestner in Hannover und ist seit 1997 Kurator für Numismatik am Historischen Museum Frankfurt. Er hat an zahlreichen Ausstellungen und Arbeiten zum historischen Geldwesen mitgearbeitet, zuletzt „Das Geld der Dichter, Wiesbaden 2020“.
frank.berger@stadt-frankfurt.de

Malte Borgmann studierte Neuere und Neueste Geschichte an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und anschließend Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts an der Freien Universität Berlin und der Université Paris VIII. Seine im Sommer 2022 an der Universität Osnabrück verteidigte Dissertationsschrift „Zwischen Notaufnahmelager und Neubauwohnung. Migration, Unterbringungs- und Wohnungspolitik in West-Berlin in den 1960er bis 1980er Jahren“ wurde mit dem Nachwuchspreis der Gesellschaft für Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung ausgezeichnet und erscheint voraussichtlich im Herbst 2023 im Verlag Ferdinand Schöningh in der Reihe „Studien zur Historischen Migrationsforschung“. Zurzeit arbeitet er als Archivar im Archiv der Max-Planck-Gesellschaft in Berlin.
malteborgmann@posteo.de

Heike Knortz, Dr. phil., ist apl. Professorin an der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe. Ihre Forschungsschwerpunkte sind neben der Wirtschafts-, Sozial- und Technikgeschichte der Weimarer Republik und der DDR auch die Geschichte der europäischen wirtschaftlichen Integration, die Arbeitsmigration in der Bundesrepublik Deutschland, industrielle Rationalisierungen sowie die Wirtschaftsgeschichte des Merkantilismus. Im Oktober 2021 erschien H. Knortz, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte der Weimarer Zeit. Eine Einführung in Ökonomie, Gesellschaft und Kultur der ersten deutschen Republik*, Göttingen 2021 mit online abrufbaren digitalisierten Quellen.

knortz@ph-karlsruhe.de

Erin Sullivan Maynes, Ph.D., ist Assistentzkuratorin im Robert Gore Rifkind Center for German Expressionist Studies am Los Angeles County Museum of Art (LACMA). Sie erhielt ihren Ph.D. in Kunstgeschichte von der University of Southern California im Jahr 2014. Zu ihren jüngsten Veröffentlichungen gehören: E. Sullivan Maynes/R. Kaplan, *Pressing Politics*, Los Angeles 2022; E. Sullivan Maynes, *Paper Promises. Inflation and the Insufficiency of Ersatz in Weimar Germany*, in: D. Ascher Barnstone/M. Makela (Hrsg.), *Material Modernities. Innovations in Art, Design, and Architecture in the Weimar Republic*, London 2022; E. Sullivan Maynes, *Making Money. Notgeld and the Material Experience of Inflation in Weimar Germany*, in: *Art History* 42:4, 2019, S. 678-701.

emaynes@lacma.org

Christian Raffer, M. Sc., is a senior researcher at the German Institute of Urban Affairs (Deutsches Institut für Urbanistik) and a PhD candidate in Public Economics at Freie Universität Berlin. His main area of interest is local government finances and their interrelation with public infrastructure and the provision of services of general interest. To broaden the knowledge in this field, he conducts large-scale surveys among German local governments and analyses publicly available budget data. In his thesis, he investigates the impact of budget reforms and fiscal rules on fiscal decision making. In addition, he analyses drivers of local government corporatisation. Another field of interest is regional economics. Here, Christian Raffer is interested on determinants of high firm growth.

raffer@difu.de

Dieter Schott, Prof. Dr., studierte Geschichte, Anglistik und Politikwissenschaft an der Universität Konstanz und der FU Berlin. Er promovierte 1987 an der Universität Konstanz, war von 1985-2000 wiss. Mitarbeiter und Hochschulassistent am Institut für Geschichte der TU Darmstadt, dort 1996 Habilitation im Fach Neuere Geschichte. 2000-2004 war er Professor an der University of Leicester, GB und 2004-2020 Professor für Neuere Geschichte mit Schwerpunkt Stadt- und Umweltgeschichte am Institut für Geschichte der TU Darmstadt. Zahlreiche Publikationen zur deutschen und internationalen Stadt- und Umweltgeschichte, die Dissertation „Die Konstanzer Gesellschaft 1918-1924“ behandelt auch die Lokalgeschichte der Inflation.
schott@pg.tu-darmstadt.de

Sebastian Teupe ist Juniorprofessor für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Bayreuth. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Geschichte des Geldes, der Märkte und der industriellen Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert. Sein Buch „Zeit des Geldes. Die deutsche Inflation zwischen 1914 und 1923“ ist 2022 erschienen. Seine 2016 veröffentlichte Dissertationsschrift „Die Schaffung eines Marktes. Preispolitik, Wettbewerb und Fernsehgerätehandel in der BRD und den USA 1945-1985“ wurde mit dem Preis für Unternehmensgeschichte ausgezeichnet.