

BERTHOLD GRZYWATZ

Der öffentliche Kommunalkredit im 19. und frühen 20. Jahrhundert in Deutschland

I

Einleitung

Das gegenwärtige bundesdeutsche Bankensystem ruht im Wesentlichen auf drei Säulen: den privaten Geschäftsbanken, den zwar privaten, aber als Mitgliedervereinigungen den Bankkunden und -kundinnen selbst gehörenden Genossenschaftsbanken sowie den öffentlich-rechtlichen Sparkassen und Landesbanken. Mit einem Marktanteil von rund 36 Prozent standen letztere Ende 1998 noch deutlich vor den Geschäftsbanken an der Spitze der deutschen Bankinstitute. Die heute in der Bundesrepublik bestehenden 13 Landesbanken, die gleichzeitig als Hausbanken der Länder und Kommunen agieren, betätigen sich auf sämtlichen Geschäftsfeldern der Banken und sind im Übrigen der Wirtschaftsförderung der Bundesländer besonders verbunden. Als öffentlich-rechtliche Anstalten verfügen sie im Gegensatz zu den privaten Banken über zwei wesentliche Vorteile: die so genannte Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung. Mit der Anstaltslast sichert der Staat den Bestand der Institute, die folglich nicht in Konkurs gehen können, während er durch die Gewährträgerhaftung garantiert, für die Verbindlichkeiten einer Landesbank zu haften¹.

Die staatlichen Garantien sorgen für ein höheres Rating, das heißt eine höhere Einstufung der Bonität auf den Finanzmärkten, sodass die Landesbanken im Allgemeinen günstiger Kapital auf den Märkten beschaffen können als die private Konkurrenz. Im Zeichen einer neoliberalen Ordnungspolitik, die sich nicht zuletzt gegen Wettbewerbsverzerrungen wendet, steht zur Zeit auch das öffentlich-rechtliche Bankensystem der Bundesrepublik in der Kritik der Europäischen Kommission. Staatlicherseits wird an den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten festgehalten, da sie für eine Korrektur des Wettbewerbs sorgen und eine flächendeckende Finanzinfrastruktur zur Verfügung stellen, während die Kritiker die fehlende politische Kontrolle der Landesbanken durch die Parlamente bemängeln, insbesondere hinsichtlich ihres Einsatzes als wirtschaftspolitisches Instrument.

Während Privatisierungsforderungen das öffentliche Bankensystem und die Existenz der Landesinstitute vor eine schwierige Belastungsprobe stellen², sind zur gleichen Zeit in einem Bundesland wie Sachsen Bestrebungen offenkundig, durch eine Zusammenfassung der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten und Kassen eine Stärkung dieses Ban-

¹ Zum bundesdeutschen Bankensystem vgl. *Bernhard Benning*, Bankensystem, nationale, Deutschland, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 1, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1956, S. 590 f. Zum Aufbau des Bankenapparates siehe ebenda, S. 584 ff.; *Eberhard Ketzler*, Das Kreditwesen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1982; *Gerhard Zweig und Heinrich Hubmann*, Banken, in: Staatslexikon, Bd. 1, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 7. Aufl. Freiburg, Basel und Wien 1985, Sp. 526-534.

² Vgl. *Marcus Brost*, Vertreibung aus dem Paradies. Die Entscheidung der EU-Kommission gegen die WestLB zwingt Sparkassen und Landesbanken zu Reformen, in: Die Zeit, Nr. 29, Ausgabe vom 15. Juli 1999, S. 22.

kensektors zu fördern. Die bislang selbstständigen Sparkassen des Bundeslandes, die regionale Landesbank SachsenLB und die sächsische Aufbaubank, sollen durch Gesetz unter dem Dach einer Holding-Gesellschaft zusammengefasst werden. Dieser Plan trifft, trotz des vorgesehenen freiwilligen Beitritts der Institute, auf massive Einwände: Man befürchtet eine Einschränkung des öffentlichen Auftrags der Sparkassen, deren Organisation in der Bundesrepublik auf dem Prinzip dezentraler eigenständiger Einheiten beruht. Weiterhin glaubt man einen Verlust kommunalen Einflusses und Schwierigkeiten bei der Kreditnachfrage für die mittelständische Wirtschaft vorzusehen³. In dieser aktuellen Situation werden mithin Probleme berührt, die, wenn auch die Stellung der kommunalen Selbstverwaltung in der staatlichen Organisation – vor allem durch den Verlust der finanziellen Unabhängigkeit der Kommunen – heute eine völlig andere ist, bereits im späten Kaiserreich außerordentliche Aktivitäten seitens der Gemeinden, Provinzen und der Bundesstaaten hervorriefen. Es ging im Hinblick auf das Kreditbedürfnis um die Bereitstellung einer angemessenen Finanzinfrastruktur, ausreichende und günstige Kapitalbeschaffung, Zentralisierung der Kreditorganisation und die Entwicklung effizienter Instrumente zur Regelung des Zahlungsverkehrs und –ausgleichs. Nur von Privatisierungen war noch nicht die Rede, galt es doch erst einmal, das System der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten auszubauen und damit die öffentliche Kreditnachfrage zumindest teilweise aus der Abhängigkeit von den Privatbanken zu lösen. Der mühsame Prozess war dabei von Widersprüchen und Interessenkonflikten gekennzeichnet; diese bestanden nicht nur zwischen dem sowohl kommunaler Aufsicht als auch makroökonomischer Finanzpolitik verpflichteten Staat und den verschiedenen Ebenen der kommunalen Selbstverwaltung, sondern waren auch durch Differenzen der Gemeinden und Gemeindeverbände geprägt. Gleichzeitig gibt er einen Einblick in die Begrenztheit der kommunalen Finanzpolitik und des kommunalen Finanzwesens im Kaiserreich, das nicht zufällig, beschleunigt durch die Kriegswirtschaft, in der Republik auf neue Grundlagen gestellt wurde.

„Kein so fortgeschrittenes Land hat eine so jämmerliche und erbärmliche Organisation des Kommunalkredits als Deutschland“, erklärte der nationalliberale Abgeordnete und spätere preußische Finanzminister Johannes Miquél Anfang Mai 1873 im Reichstag, als es bei der Beratung des Gesetzes über den Reichsinvalidenfonds auch darum ging, die Stadtanleihen als eine zuverlässige Anlageform für dessen Kapitalien durchzusetzen⁴. Die arme Stadt musste gemeinhin bei der armen Stadt anleihen, der arme Kreis bei dem armen Kreis. Mit Ausnahme der wohlhabenderen Großstädte, allen voran der Reichshauptstadt Berlin, war eine große Anzahl kleinerer Gemeinden und Kreise, ja selbst eine Reihe von Provinzen nicht in der Lage, ihre Anleihepapiere über die eigene Lokalität hinaus abzusetzen. Miquél wusste, wovon er sprach, hatte er doch im westfälischen Osnabrück über mehrere Jahre das Amt des Oberbürgermeisters ausgeübt, ehe er 1869 als Direktor zur Diskontogesellschaft, dem damals führenden deutschen Bankinstitut, nach Berlin wechselte und aus der Sicht der neuen Position die Probleme des kommunalen Anleihewesens differenziert in Erfahrung bringen konnte⁵. Für den Kom-

³ Siehe Berliner Zeitung, Nr. 190, Ausgabe vom 17. August 1999 und Die Zeit, Nr. 39, Ausgabe vom 23. September 1999. Vgl. hierzu auch den Beitrag von *Klaus Stern*, Die institutionellen Grundlagen der Sparkassenorganisation, in diesem Band, S. 1 ff.

⁴ Rede Miquél, 2. Mai 1873. Stenographische Berichte des Reichstages, 1. Legislaturperiode, 4. Session 1873, Bd. 1, S. 441. Zu den parlamentarischen Verhandlungen und der Bedeutung des Fonds für die Entwicklung des preußischen Kommunalkredits vgl. *Wilhelm Kähler*, Die Bedeutung des Reichsinvalidenfonds für den preußischen Kommunalkredit, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 68 (1897), S. 737-752.

⁵ Zu Miquél siehe *Hans Herzfeld*, Johannes von Miquél. Sein Anteil am Ausbau des deutschen Reiches

munalpolitiker war es kein Frage, dass die weitere Entwicklung und Belebung der kommunalen Selbstverwaltung in ganz entscheidendem Maße von einer effizienten Sicherung des Kommunalkredits abhing.

Nach der Reichsgründung nahm der Kapitalbedarf der Städte durch den Aufbau einer modernen Leistungsverwaltung sprunghaft zu. Die Aufwendungen für infrastrukturelle und städte technische Anlagen⁶ ließen sich nicht durch laufende Mittel aufbringen – etwa in Form einer Quotierung der jährlichen Steuereinnahmen. Von den Kommunen gingen demnach erhebliche Anforderungen an den Kapitalmarkt aus. Gleichzeitig gerieten sie in Konkurrenz zum Kreditverlangen von Reich und Ländern, wenn Preußen etwa seit Ende der siebziger Jahre für die Verstaatlichung der Eisenbahnen in großem Umfang den Anleihemarkt in Anspruch nahm⁷. Die Gemeindeanleihen litten unter der Unorganisiertheit des Kommunalkredits; die Zersplitterung in eine Vielzahl verhältnismäßig kleiner Obligationen und die damit zusammenhängende schwere Absetzbarkeit der Papiere, ihre mangelnde Kursstetigkeit traf in erster Linie die kleineren Städte, die in Zeiten allgemeiner Kapitalknappheit ohnehin der Schwierigkeit ausgesetzt waren, das für dringende Kommunalinvestitionen erforderliche Geld zu beschaffen.

II

Der Kommunalkredit in Abhängigkeit von staatlicher Kreditförderung und privatem Kapital

Das Verlangen nach einer stärkeren Zentralisierung des Kommunalkredits war nicht erst durch die akuten Finanzprobleme der Städte im Kaiserreich aktuell geworden. Schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatten verschiedene deutsche Staaten und einzelne preußische Provinzen auf die Probleme bei der Kreditnachfrage kleinerer Städte reagiert, indem sie zur Gründung von Provinzialhilfskassen⁸ schritten. Die Funktionen

bis zur Jahrhundertwende. Bd. 1: Johannes Miquél und die Bismarcksche Reichsschöpfung von 1866 bis 1884. Bd. 2: Konservative Wendung und staatsmännisches Wirken 1884-1901, Detmold 1938.

⁶ Zum Verhältnis von Urbanisierung und Kommunalinvestitionen siehe schon *Walter Klose*, Die Finanzpolitik der preußischen Großstädte, Berlin 1907. Neuerdings zur Struktur der kommunalen Investitionstätigkeit *Richard H. Tilly*, Investitionen der Gemeinden im deutschen Kaiserreich. Ein Überblick, in: *Investitionen der Städte im 19. und 20. Jahrhundert*, hrsg. von Karl Heinrich Kaufhold, Köln, Weimar und Wien 1997, S. 39-59 (Städteforschung. Veröffentlichungen des Instituts für vergleichende Städtegeschichte in Münster, A/42); *Michael Reidenbach*, Zur kommunalen Investitionstätigkeit im deutschen Kaiserreich 1871 bis 1918, in: ebenda, S. 21-37.

⁷ Zur preußischen Eisenbahnpolitik und Verstaatlichung der Privatbahnen siehe *Hellmuth St. Seidenfus*, Verkehrswesen, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie, hrsg. von Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl und Georg-Christoph von Unruh, Stuttgart 1984, S. 358-384, hier S. 364 ff. Zur Entwicklung des Staatshaushalts und der Staatsausgaben siehe *Otto Schwarz und Georg Stutz*, Der Staatshaushalt und die Finanzen Preußens, 3 Bde., Berlin 1900-1904; *Wolfgang Rübner*, Preußen, in: *Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, S. 678-714, hier S. 707 ff. Zur Struktur der Nettoinvestitionen in Deutschland nach 1851 siehe *Walther G. Hoffmann*, Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin, Heidelberg und New York 1965, S. 142 ff. Zur Finanzierung der Investitionen durch die Sparkassen, Hypotheken- und Kreditbanken, Kreditgenossenschaften und öffentlich-rechtlichen Bodenkreditinstitute sowie zum Banksystem überhaupt vgl. ebenda, S. 730-749 und 758-760.

⁸ *Ignaz Jastrow*, Der städtische Anleihemarkt und seine Organisation in Deutschland, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 20 (1900), S. 289-336, hier S. 295 ff.; *Justus Hermes*, Landwirtschaftliches Kreditwesen, in: *Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts*, hrsg. von Max Fleischmann, Bd. 2, 2. Aufl. Tübingen 1913, S. 738-742, hier S. 739; *Otto Schwarz*, Gemeindefschulden (Anleihen), in: ebenda, S. 140-146, hier S. 143 f.; *Fritz Schulte*, Hypothekenbank, Mün-

der provinziellen Hilfskassen entwickelten sich in Abhängigkeit und Konkurrenz zu bereits bestehenden Kreditinstituten wie den „Landschaften“, die als landwirtschaftliche Kreditvereinigungen öffentlich-rechtlicher Art durch die Ausgabe von Pfandbriefen ihren solidarisch haftenden Mitgliedern Hypothekendarlehen gewährten⁹. In jenen preußischen Provinzen, in denen landschaftliche Kreditinstitute fehlten, förderten die Provinzialhilfskassen zunächst den Grundkredit, was vor allem auf die westlichen Provinzen Preußens zutraf. Später, nach der Gründung landschaftsähnlicher Anstalten, konzentrierten sie sich auf die Förderung des Kommunalkredits. In einer östlichen Provinz wie Brandenburg kamen die Provinzialhilfskassen aufgrund ihrer geringen Kapitalausstattung überhaupt nicht als Kreditgeber an die Kommunalverbände infrage, hier traf die Provinz mit den Landschaften Vereinbarungen über die Förderung des Kommunalkredits

Im Zuge der Verwaltungsreformen des Reichsgründungs Jahrzehnts verloren die Provinzen endgültig ihre ständische Verfassungsgrundlage. Sie konstituierten sich als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften zur Erfüllung kommunaler Aufgaben¹⁰. In Brandenburg mit seiner an die historischen Landesteile angepassten Dreiteilung der Hilfskassenverwaltung übernahm die Provinz Ende der siebziger Jahre in einzelnen Schritten die regionalen Anstalten. Zwischenzeitlich hatten die Provinzialhilfskassen ihre Betriebsmittel erhöht und die Befugnis erhalten, zur Beschaffung der erforderlichen Kreditmittel Provinzialanleihe oder eigene Obligationen herauszugeben. Die Hilfskassen unternahm damit einen ersten Versuch, anstelle zahlreicher, unterschiedlich bedeutender Gemeindepapiere wenigstens innerhalb einer Provinz ein einheitliches Kommunalpapier einzuführen¹¹. An die Provinzialobligationen band sich die berechtigte Hoffnung, dass sie sich auf dem Markt besser als die kommunalen Schuldverschreibungen behaupteten und sich in ihrem Kurswert den staatlichen Anleihen annäherten. Vornehmliche Kreditnehmer der Hilfskassen waren die Mittel- und Kleinstädte, die Landkreise und kleineren Gemeindeverbände sowie die Genossenschaften des öffentlichen Rechts wie Wasser- und Meliorationsverbände. Die Großstädte mit über 100 000 Einwohnern bedienten sich im Allgemeinen nicht der Provinzialhilfskassen, da sie hinreichend Gelegenheit fanden, das Kapital für Kommunalinvestitionen durch die eigene Ausgabe von Schuldverschreibungen zu beschaffen¹². Diese während der Verhandlung-

chen-Leipzig 1918; *Ernst Wilhelm Schmidt*, Hypothekenbank, in: Lexikon für Handel und Industrie, hrsg. von Karl Bott, Bd. 2, Hamburg und Berlin o.J. (1926), S. 1074-1076.

⁹ Vgl. dazu *Conrad Bornhak*, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts, Bd. 2, Bis zum Frieden von Tilsit, Berlin 1885, S. 223 ff. und 330; Bd.3, Bis zur neuesten Verwaltungsreform, Berlin 1886, S. 151; *Walter von Altrock*, Der landwirtschaftliche Kredit in Preußen. T. 1, Die Ostpreußische Landschaft; T. 2, Kur- und Neumärkisches Ritterschaftliches Kreditinstitut und Neues Brandenburgisches Kredit-Institut, Berlin 1914 und 1915 (Veröffentlichungen des Preußischen Landes-Oekonomie-Institut, H.15 und 17); ders., Landschaften, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, hrsg. von Ludwig Elster, Adolf Weber und Friedrich Wieser, Bd. 6, 4. Aufl. Jena 1925, S. 148-162; *Arthur Nußbaum*, Lehrbuch des Deutschen Hypothekenwesens. Nebst einer Einführung in das allgemeine Grundbuchrecht, 2. Aufl. Tübingen 1921, S. 262 ff.; *Ernst Meier*, Landschaft, in: Lexikon für Handel und Industrie, Bd. 3, Hamburg und Berlin o.J. (1926), S. 617-619; *Fritz Dannenbaum*, Öffentlich-rechtliche Kreditanstalten, Berlin 1930; *Wilhelm Meinhold*, Agrarkredit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, hrsg. von Erwin von Beckerath u.a., Bd. 1, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1956, S. 59-66, hier S. 61 f.

¹⁰ Siehe *Conrad Bornhak*, Staatsrecht, Bd. 2, S. 351 ff.; *Paul Schön*, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897, S. 430 ff.; *Julius Friedrich*, Die Provinzialverbände, in: Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen, Bd. 1, Oldenburg 1919, S. 683 ff.

¹¹ *Jastrow*, Anleihemarkt (Fn. 8), S. 318.

¹² Vgl. *Klose*, Finanzpolitik (Fn. 6), S. 206 ff.

gen des 2. Deutschen Städtetages 1908 in München bestätigte Entwicklung¹³ darf indes- sen nicht über die eigentliche Bedeutung der provinziellen Kassen für den Kommunal- kredit hinwegtäuschen. Von den seitens der deutschen Städte mit mehr als 25 000 Ein- wohnern im Jahrzehnt von 1897 bis 1907 aufgenommenen Darlehen, die rund 551 Millionen Mark ausmachten, entfielen 166 Millionen auf die Provinzialhilfskassen und Landesbanken. Dies entsprach einem relativen Anteil von 30 Prozent. Die Institute der Provinzen standen damit an der Spitze der kommunalen Gläubiger, erst an zweiter Stel- le folgten die eigenen Sparkassen der Städte mit etwa 26 Prozent¹⁴. Bei der Übernahme der im gleichen Zeitraum emittierten Stadtoobligationen spielten die provinziellen Kas- sen hingegen eine völlig untergeordnete Rolle.

Die Hilfskassen der Provinzen Ost- und Westpreußen, Pommern, Posen und Schlesien wurden wie in Brandenburg als Nebenfonds der provinziellen Verwaltung behandelt; sie waren jeweils einem Landesrat als Dezernenten der Provinzialadministration zuge- ordnet und wurden nach bürokratisch-kameralistischen Gesichtspunkten verwaltet. Eine völlig abweichende Organisation hatten dagegen die Landesbanken im Westen Preußens erhalten, die unter Kontrolle der Provinz bankmäßig organisiert waren, aktiv auf dem Kapitalmarkt auftreten und mit den Privatbanken gleichberechtigt verhandeln konnten. In Brandenburg hielt man sie am ehesten für geeignet, die Bank- und Kassen- geschäfte des Provinzialverbandes und seiner Anstalten zu übernehmen. Auch die För- derung des Kommunalkredits sah man durch die Landesbanken in der effizientesten Weise gefördert¹⁵. In den Städten gab es hingegen Bedenken, ihre Interessen einer „fremden Korporation“¹⁶ anzuvertrauen, auf die sie keinen ausreichenden Einfluss hat- ten.

Neben den Provinzialhilfskassen und Landesbanken hatten noch die Hypothekenban- ken sowie die Institute der öffentlichen und privaten Versicherung für den Gemeindeg- kredit Bedeutung, insbesondere aber die eigenen kommunalen Anstalten. Einige Ober- bürgermeister und kommunale Finanzdezernenten hofften, den Gemeinden das Kapital der Sparkassen wechselseitig zugänglich zu machen, indem die kommunikativen Struk- turen zwischen den Kommunen verbessert und gebündelt wurden – beispielsweise durch den Aufbau eines Informationssystems über Nachfrage und Angebot an kommu- nalen Darlehen und dessen Zentrierung in einer dienstleistenden Vermittlungsstelle.¹⁷ Insgesamt gesehen schöpften die Gemeinden ihre Finanzmittel indessen nicht aus lang- fristigen Schuldscheindarlehen, sondern durch die Ausgabe von Kommunalobligatio- nen, die fast zu neun Zehnteln von Privatbanken oder Bankkonsortien übernommen wurden. Gegen Ende des Jahrhunderts setzte sich im Anleihegeschäft immer stärker das Auftreten großer leistungsfähiger Konsortien durch, die aus Koalitionen der bedeuten-

¹³ Bericht *Paul Mitzlaff*, Die Formen und Wege zur Befriedigung des Kreditbedarfs der Städte, in: Ver- handlungen des Zweiten Deutschen Städtetages am 6. und 7. Juli 1908 in München, Berlin o. J. (1908), S. 14-23; hier S. 16; *Theodor Kutzer*, Zur Organisation des Kredits der deutschen Städte, in: Gemeindefinanzen, Bd. 2,1, Einzelfragen der Finanzpolitik der Gemeinden, Leipzig 1910, S. 206 f. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 127); *Otto Most*, Die Schuldenwirtschaft der deutschen Städte, Jena 1909, S. 36.

¹⁴ *Otto Most*, Die Anleiheaufnahme der größeren deutschen Städte im Jahrzehnt 1897/1907, in: Mittei- lungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages, 1907/08, Nr. 13/14, Berlin 1908, S. 352 f.

¹⁵ Vgl. die Denkschrift über den Ausbau der Brandenburgischen Provinzialhilfskassen zu einer Landes- bank, Drucksachen Brandenburgischer Provinziallandtag, 41. Tagung 1914, Nr. 15 vom 7. Februar 1914, Anlage 1, S. 1-26, hier S. 22 f.

¹⁶ *Kutzer*, Organisation (Fn. 13), S. 207.

¹⁷ Vgl. *Helmut Bleicher*, Schuldenwesen, in: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd. 3, Jena 1924, S. 632-660, hier S. 651.

deren Aktienbanken bestanden¹⁸. Die Konsortialgründungen, die parallel zu einem Konzentrationsprozess im Bankgewerbe einhergingen, beunruhigten die Kommunalverwaltungen. Man befürchtete, durch eine Ringbildung der Banken, das heißt eines Gesamtkonsortiums, das Submissionen gar nicht mehr zuließ, in eine einseitige Abhängigkeit zu geraten, die schließlich zu einer Kartellierung der Anbieter des Kommunkredits führen musste¹⁹. Die von den Städten bedauerte Verschlechterung der Emissionsbedingungen für Kommunalanleihen nach der Jahrhundertwende ergab sich nach einer kritischen Bilanz der Gemeindeverwaltungen allerdings nicht aus willkürlichen Bestrebungen der Banken, sondern aus der allgemeinen Bewegung des Kapitalmarktes²⁰. Sie stellten aus diesem Grund keineswegs Faktoren dar, welche die Kommunen aus eigener Kraft beseitigen konnten. Die Obligationen anderer öffentlicher Körperschaften unterlagen ebenfalls den Bedingungen der wirtschaftlichen Konjunktur; auffällig blieb indes die erhebliche Differenz zwischen den Emissions- und Börsenkursen der Reichs- und Staatsanleihen einerseits sowie der Stadtanleihen andererseits.

III

Zentralisationsmodelle und kommunale Interessenkonflikte

In Deutschland wurden seit den neunziger Jahren die verschiedensten Reformvorschläge zur besseren Organisation des Kommunalkredits gemacht²¹. Man schlug vor, das System der verlosbaren Anleihen aufzugeben und von der Emission kleinerer Anleihen gänzlich abzusehen. Es wurden kommunale Kreditinstitute befürwortet, welche nur die größeren Städte oder sämtliche Kommunalkorporationen, mithin Städte, Landgemeinden, Kreise und Provinzen einschließen sollten. Die Rechtsform des Kommunalinstituts konnte man sich ebenso als Aktiengesellschaft oder Genossenschaft wie als wirtschaftlichen Verein vorstellen. Mit Rücksicht auf die Gemeindeautonomie wurde die Unterstützung der Kreditorganisation durch staatliche Mittel überwiegend abgelehnt, nur

¹⁸ *Jastrow*, Anleihemarkt (Fn. 8), S. 320 f.; *Walter Franz Koch*, Städtische Anleihen- und Bankpolitik, in: Die deutschen Städte. Geschildert nach den Ergebnissen der ersten deutschen Städteausstellung zu Dresden 1903, hrsg. von R. Wuttke, Leipzig 1904, S. 690-719, hier S. 708 f.; *Most*, Schuldenwirtschaft, S. 38 f. Allgemein auch *Julius Landmann*, Geschichte des öffentlichen Kredits, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 3, 2. Aufl. Tübingen 1958, S. 33 f.

¹⁹ *Hans Hesse*, Die Emission von Stadtanleihen, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, 2 (1907/08), H. 9, S. 371-388, hier S. 373 und 385 ff.; *Jacob Riesser*, Entwicklungsgeschichte der deutschen Großbanken, 2. Aufl. Jena 1906, S. 174 ff.; Verhandlungen der „Besprechung über kommunale Anleihen“, Nürnberg, 12. September 1899. Auf Grund stenographischer Aufzeichnungen hrsg. von Dr. I. Jastrow, Berlin 1900. Rede Kutzer, Prüfung der Kreditverhältnisse, S. 15 f.

²⁰ *Most*, Schuldenwirtschaft (Fn. 13), S. 42.

²¹ Vgl. dazu *R. Siegfried*, Salings Börsenpapiere, 6. Aufl. Berlin 1892, S. 270 und 401; *Wilhelm Kähler*, Die preußischen Kommunalanleihen mit besonderer Rücksicht auf eine Centralisation des Kommunalkredits, Jena 1897, S. 114 ff.; *Jastrow*, Anleihemarkt (Fn. 8), S. 331 f. und 335 f.; *Richard von Kaufmann*, Die Kommunal финанzen (Großbritannien, Frankreich, Preußen), Bd. 2, Die Deckungsmittel des Bedarfs, Leipzig 1906, S. 6 f. und 381 ff.; *Friedrich Zahn*, Der preußische Sparkassenentwurf vom Standpunkte städtischer Finanzpolitik, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, N.F., Bd. 33 (1907), S. 481-507, hier S. 499 f.; *Otto Wiedfeldt*, Das Anleihewesen der deutschen Städte und seine Organisation, in: Bankarchiv, 7 (1907/08), Nr. 3, S. 33-37, Nr. 4, S. 59-62, hier S. 61. Siehe auch *ders.*, Schulden, in: Statistisches Jahrbuch deutscher Städte, 15 (1908), S. 481-490, hier S. 481. Vgl. auch die weitergehende Studie des Verfassers, Die Organisation des Kommunalkredits im Kaiserreich und in der Weimarer Republik. Selbstverwaltung und Finanzpolitik im Konflikt, in: Das brandenburgische Städtewesen im Übergang zur Moderne – Stadtbürgertum und kommunale Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, hrsg. von Klaus Neitmann, Köln, Weimar und Wien 2000.

vereinzelte Stimmen plädierten für staatliche Initiativen, um Institute für den Gemeindegeldkredit ins Leben zu rufen oder vorhandene Einrichtungen zu entsprechenden Schritten zu drängen. Die Zentralisierung sollte als eigenes Unternehmen der Städte verwirklicht werden – allenfalls unter Mitwirkung der privaten Bankwirtschaft –, oder es wurde ein Zusammenwirken von Banken, Städten und örtlichen kommunalen Kasseneinrichtungen erwogen.

Auf dem zweiten Deutschen Städtetag unternahm der Fürther Oberbürgermeister Theodor Kutzer im Juli 1908 den Versuch, die den Gemeinden unterbreiteten Vorschläge konstruktiv in einem Plan zusammenzufassen, der die Gründung einer ausschließlich mit dem Geschäft des Kommunalkredits betrauten Bank vorschlug, die als „Deutsche Städtezentrale“ in der Rechtsform eines wirtschaftlichen Vereins tätig werden sollte²². Die Landgemeinden und Kreise, die zwar auch kreditbedürftig waren, aber deren Bedürfnisse sich grundsätzlich von jenen der Städte unterschieden, sollten, zumindest bis zu einer gesicherten Etablierung des Instituts, von der Organisation ausgeschlossen werden. Ansonsten war das Projekt ohne territoriale bzw. bundesstaatliche Begrenzung auf sämtliche Städte auszudehnen.

Die Ende Januar 1910 zur Anhörung eingeladenen Vertreter führender Bankinstitute²³ gaben zu erkennen, dass das Ziel der Städte, ihnen jederzeit nach Maßgabe des Bedarfs Kredite zu sichern oder vorhandene Institute vertraglich zur Gewährung des Bedarfs zu verpflichten, nach Ansicht der Banken nicht erreichbar sei, da der allgemeine Kapitalmarkt, nicht zuletzt die schwankenden Absatzmöglichkeiten für kommunale Schuldverschreibungen, hier Grenzen setzte. Im Übrigen hielt man das Bestreben der Gemeinden, die Staatsaufsicht einzuschränken, für völlig inakzeptabel.

Auf dem dritten Deutschen Städtetag in Posen wurde 1911 einstimmig beschlossen, die Zentralisierung des Kommunalkredits und damit letztlich auch die Verbesserung des Marktes für Kommunalanleihen durch die Herausgabe eines möglichst einheitlichen Typs der Kommunalobligationen zu fördern und die Bemühungen der kleineren Städte abzuweisen, die Kreditbeschaffung durch die Errichtung eines Zentralinstituts auf der Grundlage einer Aktiengesellschaft oder Genossenschaft zu erleichtern²⁴. Die Gemeinden sollten sich der bereits im Jahre 1910 in Kassel von den preußischen Städten mit über 80 000 Einwohnern eröffneten Geldvermittlungsstelle bedienen, deren Aufgabengebiet als zukünftige Einrichtung des Deutschen Städtetages rasch auf den langfristigen Kommunalkredit ausgedehnt werden sollte²⁵. Für geringere Kreditnachfragen der kleineren und mittleren Gemeinden, die entweder nicht in der Lage waren oder nicht wünschten, eigene Kreditbriefe herauszugeben, empfahl der Deutsche Städtetag, eine in „provinzieller Gliederung“ ausgerichtete Geschäftsverbindung mit Bankinstituten oder anderen kommunale Kreditbriefe herausgebenden Einrichtungen einzuleiten und zu pflegen.

²² Siehe dazu *Kutzer*, Organisation (Fn. 13), S. 219-236.

²³ Vgl. Bericht des Vorstandes des Deutschen Städtetages über die Prüfung der Kreditverhältnisse der deutschen Städte (auf den Beschluß der Hauptversammlung in München vom 6. Juli 1908), Dresden o.J. (1911).

²⁴ Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages, Bd. 3 (1911/12), Nr.8/9, Sp. 215 ff.; *Bleicher*, Schuldenwesen (Fn. 17), S. 643 f.

²⁵ Dazu ausführlicher *Berthold Grzywatz*, Städtisches Finanzwesen und Kommunalkredit im Kaiserreich und in der Weimarer Republik. Aus der Arbeit des Kämmerers Arthur Scholtz, T. 2, Die kommunale Finanzsituation unter der Einwirkung des Ersten Weltkrieges und die Reformversuche in der Weimarer Republik, in: Jahrbuch für die Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands, Bd. 43 (1995), S. 95-170, hier S. 99 f.

Die weitere Entwicklung sollte durch die funktionale Ausdehnung der Sparkassentätigkeit und den Aufbau der Giroverbände, für deren Gründung in Preußen das Zweckverbandsgesetz von 1911 die rechtlichen Grundlagen schuf, bestimmt werden. Die in enger Anlehnung an die kommunalen Sparkassen und ihre Verbände in Preußen entstehende Giroorganisation erstreckte ihre Tätigkeit von vornherein auf den städtischen Kreditbedarf²⁶. Die einzelnen Organisationsbemühungen wurden dabei nachhaltig durch den im 19. Jahrhundert entwickelten Selbstverwaltungsgedanken überformt, so dass es zu einer Konkurrenz zwischen dem in den westlichen Provinzen Preußens durchgesetzten Modell einer Anbindung des Giroverkehrs wie des Gemeindegredits an die provinziellen Landesbanken und dem im Osten favorisierten Weg der kommunalverbandlichen Organisation kam.

Die Intensität der städtischen Bemühungen zur Zentralisierung des Gemeindegredits wird nur verständlich, wenn die außerordentliche Zunahme der Gemeindegeldschulden nach der Jahrhundertwende berücksichtigt wird. Ende März 1912 summierten sich die Schulden der preußischen Städte und Landgemeinden auf 5,338 Milliarden Mark, jeder Einwohner des Staates war statistisch mit etwa 139 Mark an der Kommunalschuld beteiligt²⁷. Die preußischen Städte und Landgemeinden mit über 10 000 Einwohnern mussten im Frühjahr 1908 im Allgemeinen rund 14 Prozent ihrer ordentlichen Ausgaben für die Schuldentilgung und -verzinsung ausgeben.

In der Provinz Brandenburg, die hier als Beispiel für die regionalen Interessen und Zielsetzungen hervorgehoben werden mag, sah man sich nach dem vorausgesehenen Scheitern des kommunalen Zentralinstituts, dessen Ursachen zu Recht in den divergierenden Interessen der Gemeinden und in der nationalen Ausrichtung der Bank vermutet wurden, in der Auffassung bestätigt, dass Kreditinstitute, die im wirtschaftlichen Leben eines Landesteils selbst wurzelten und mit dessen Selbstverwaltung im engsten Zusammenhang arbeiteten, die Interessen der Kommunen ihrer Gebiete am adäquatesten vertreten konnten. Der mit der Ausarbeitung eines Projektes zur Umwandlung der provinziellen Hilfskassen beauftragte Provinzialausschuss kam im Jahre 1913 zu der Überzeugung, dass der bloße Ausbau der vorhandenen Kassen ohne Änderung der organisatorischen Grundlagen nicht infrage kam. Anknüpfend an das Vorbild der westlichen Provinzen sollte die zukünftige brandenburgische Landesbank die Kassen- und Bankgeschäfte für den Provinzialverband, die Provinzialanstalten sowie die angegliederten Einrichtungen übernehmen²⁸. Daneben galt es, die Förderung des Kommunalgredits in

²⁶ Zur Entwicklungsgeschichte ebenda, S. 105 ff. Ansonsten auch *Hermann Jursch*, Entstehung, Entwicklung und Zukunftsaufgaben der deutschen Giroorganisation, in: Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte, hrsg. von Hans Luther, Paul Mitzlaff und Erwin Stein, Berlin 1922, S. 213-223; *ders.*, Zehn Jahre deutsche Kommunal-Giroorganisation, Denkschrift, Berlin 1926; *Richard Kerschagl*, Die Entwicklung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs, Wien 1922; *Max Muß*, Der bankmäßige Zahlungsausgleich in Deutschland. Eine Studie über Theorie und Aufbau des deutschen Giro- und Scheckwesens, Berlin und Leipzig 1922; *Carl Wegner*, Entwicklung und Organisation der Deutschen Sparkassen und des kommunalen Giroverkehrs, Berlin 1925, S. 136 ff. Siehe auch *Dannenbaum*, Öffentlich-rechtliche Kreditanstalten (Fn. 9), S. 103 ff.; *Ernst Kleiner*, Sparkassenverbände und Girozentralen, in: Die deutsche Bankwirtschaft. Ein Schulungs- und Nachschlagewerk für das gesamte Geld- und Kreditwesen, Unterrichtsbrief 12, H. 2, Berlin o.J. (1935), S. 176 ff.; *Josef Hoffmann*, Deutsche Sparkasseneinheit. Geschichte/Aufbau/Leistungen des zentralen Sparkassenverbandes, Berlin 1931, S. 48 ff.; die zweite Auflage mit dem Untertitel Prinzipien-Politik-Organisation, Stuttgart 1969, S. 143 ff.

²⁷ Vgl. Denkschrift über den Ausbau der Brandenburgischen Provinzialhilfskassen zu einer Landesbank, Drucksachen Brandenburgischer Provinziallandtag, 41. Tagung 1914, Nr. 15 vom 7. Februar 1914, Beilage 1.

²⁸ Siehe dazu den auf den 25. August 1913 datierten Bericht des beauftragten Regierungsassistenten Maubach, der zwischen dem 26. Juni und 11. Juli 1913 die Hessische Landesbank in Kassel,

Brandenburg zu übernehmen, sowohl durch die Bereitstellung der erforderlichen Geldmittel als auch durch sonstige Dienstleistungen im Interesse der Gemeindefinanzen.

Obwohl die Oberbürgermeister der brandenburgischen Städte auf die Vorteile einer größeren kommunalen Unabhängigkeit von den Großbanken, die höhere Stabilität der Kurse für Gemeindeobligationen, die Notwendigkeit ihrer Zusammenfassung und die Vorteile des Geldbedarfsausgleichs hinwiesen, verhinderte die durch ländlich-konservative Kreise gestützte Opposition der bestehenden öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten Brandenburgs die Ausführung des Projekts. Das Scheitern traf vor allem die Klein- und Mittelstädte, deren Erfahrung zufolge die Ausgabe von Kommunalobligationen nicht nur in der Provinz Brandenburg „fast ausschließlich zu einer Domäne der ganz großen Städte“ geworden war; da mochte es wenig tröstlich sein, dass sich die Geldvermittlungsstelle des Deutschen Städtetages nach ihrem Selbstverständnis auch dem Kreditbedürfnis der kleineren Kommunen und selbst der Landgemeinden verpflichtet fühlte²⁹.

Während des Ersten Weltkrieges kamen die Pläne für eine deutsche Kommunalbank endgültig zum Erliegen, aber die vom Deutschen Städtetag bestätigte Auffassung, dass der Kommunalkredit als allgemeine Frage das „Zusammenwirken der großen und kleinen Städte auf gemeinsamer Basis“ erforderte, fand in der Entwicklung und im Ausbau der „Girobewegung“ nach 1914 einen konkreten Anknüpfungspunkt. Die unter Obhut des deutschen Sparkassenverbandes arbeitenden Giroinstitute förderten den bargeldlosen Verkehr zwischen den unteren Kommunalverbänden, konnten sich anfangs freilich noch nicht als bestimmender Faktor für den kommunalen Kredit etablieren. Unter dem Einfluss des Krieges änderte sich diese Situation grundlegend. Das Verbot der langfristigen Kommunalanleihen und das Verweisen der Gemeinden auf die schwebende Schuld sorgte ebenso wie der nun noch weiter gesteigerte kommunale Kreditbedarf, das starke Anwachsen der Spareinlagen, die Kriegsanleihen und die Zunahme des bargeldlosen Verkehrs für ein außerordentliches Wachstum der giroverbandlichen Tätigkeit. Es entstanden neue Verbände, die in Verbindung mit den bereits bestehenden Organisationen immer mehr in die Rolle von allgemeinen kommunalen Vereinigungen hineinwachsen. Mit dem im Oktober 1917 konstituierten Deutschen Zentral-Giroverband und der im Februar 1918 vollzogenen Errichtung der Deutschen Girozentrale als Bankanstalt des Zentralverbandes gelang auf dem Gebiet des kommunalen Finanz- und Kreditwesens eine Form der organisierten Zentralisation, die Ernst Scholz im Rückblick pathetisch, im Kern aber durchaus treffend, als Zusammenfassung sämtlicher deutscher Selbstverwaltungen zu gemeinsamer Arbeit erklärte³⁰. Der Zentral-Giroverband besaß als Organisation kommunaler Giroverbände durch staatliche Verleihung Rechtsfähigkeit und diente generell der Aufgabe, den Geld- und Kreditverkehr unter den Mitgliedern und sonstigen Kommunalverbänden Deutschlands zu unterstützen. Die Girozent-

die Nassauische Landesbank in Wiesbaden, die Landeshypothekenbank in Darmstadt sowie die Landesbanken der Rheinprovinz und der Provinz Westfalen konsultiert hatte, in: Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Pr. Br. Rep. 55, Nr. 466, Bl. 6-52 und in Nr. 465, Bl. 14-51.

²⁹ Bericht *Ernst Lindner*, Brandenburgischer Städtetag, 24.-26. Mai 1914. Protokoll, S. 23-28. Vgl. auch die Rede des Charlottenburger Oberbürgermeisters und späteren Reichswirtschaftsministers Ernst Scholz, ebenda, S. 29.

³⁰ *Ernst Scholz*, Die Begründung der deutschen Giro-Zentrale, in: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik, Heft 7 (1917), S. 298. Siehe auch *Otto Most*, Finanz- und Steuerwesen, in: Kommunales Jahrbuch, Kriegsband, Jena 1919, S. 489; *Jursch*, Denkschrift, Kommunal-Giroorganisation (Fn. 26), S. 45 ff.; *Wegner*, Entwicklung (Fn. 26), S. 145 ff. Im Einzelnen dazu auch *Grzywatz*, Städtisches Finanzwesen, T. 2 (Fn. 25), S. 107 ff.

rale erhielt im April 1919 die staatliche Anerkennung als öffentlich-rechtliches Institut, schließlich wurde ihr auch die Befugnis eingeräumt, langfristige Kommunalkredite zu gewähren und Schuldverschreibungen auf den Inhaber auszugeben.

IV

Die Doppelstruktur der öffentlich-rechtlichen Kreditorganisation auf kommunaler Ebene

Die über Landesbanken verfügenden Regionen gründeten Ende Oktober 1916 – nur einen Tag nach der konstituierenden Sitzung der Arbeitsgemeinschaft deutscher Giroverbände – den Verband deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten. Die neue Organisation entsandte zwar bis 1921 Vertreter in den Verwaltungsrat des Zentral-Giroverbandes, aber anstelle einer Verständigung oder eines nicht weniger nahe liegenden Zusammenschlusses konzentrierten die Provinzialinstitute ihre Aktivitäten dann im Oktober in der neugegründeten Deutschen Landesbankenzentrale. Die konkurrierende organisatorische Entwicklung war einerseits durch die schon Ende der achtziger Jahre vorgenommene Weichenstellung in den westlichen Provinzen verursacht, die Provinzialhilfskassen zu leistungsfähigen Bankinstituten auf kaufmännischer Grundlage umzugestalten. Die Provinzen reagierten damit auf die wachsenden Kreditansprüche der Gemeinden, während sie später ohne größere Schwierigkeiten dem kommunalen Bedürfnis nach einer Ausgleichsstelle für den Giroverkehr der Sparkassen auf provinzieller Ebene nachkamen. Die zögerliche Haltung der übrigen preußischen Provinzen bei der Begründung eigener Landesbanken führte andererseits dazu, dass nach den Organisationsbemühungen der zur Selbsthilfe greifenden unteren Kommunalverbände am Beginn der zwanziger Jahre im Kommunalbereich einzelner preußischer Provinzen sowie auf Reichsebene zwei öffentlich-rechtliche Bankorganisationen miteinander konkurrierten.

Die preußischen Landesbanken stellten Kreditinstitute der Provinzen dar, die als höhere Selbstverwaltungskörper auf den Kreisen wie den kreisfreien Städten aufgebaut waren und die sich als Zwangsverbände mit vorwiegend politischem Charakter von den auf freiwilliger Basis im Wege genossenschaftlicher Selbsthilfe konstituierten Giroverbänden unterschieden. Wie die Sparkassen im Bereich des Giroverkehrs und Kommunalkredits als Ausführungsorgane ihrer eigenen Kommunalverbände fungierten, so war ihre Girozentrale als öffentlich-rechtliche Bankanstalt Exekutivorgan des Girozweckverbandes auf der Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung. Mit dem Ziel, die Finanzkraft der beteiligten Verbände zu stärken, basierte das Modell der Girozentrale auf der unmittelbaren Mitarbeit der Verbandsvertreter in den Organen der zentralen Institute. Die älteren Landesbanken räumten den unteren Kommunalverbänden eine Vertretung in den Verwaltungsorganen der Anstalt entweder gar nicht oder nur in beschränktem Umfang ein. Die Städte und Landgemeinden waren freilich kaum gewillt, sich provinziellem Zwang zu unterwerfen und auf einen entsprechenden Einfluss zu verzichten, wie er ihnen bei den Girozentralen als Bankinstituten der von den unteren Kommunalverbänden gebildeten Giroorganisation in weitgehendem Maße eingeräumt worden war³¹. Gleichwohl bedurften die Provinzialverbände, etwa im Hinblick auf ihre Versor-

³¹ Vgl. *Hermann Jursch*, Ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen, in: *die Sparkasse*, 41 (1921), S. 536-539; *Oscar Stübben*, Ungesunde Erscheinungen im öffentlichen Bankwesen, in: *Bank-Archiv*, Heft 21 (1921/22), Nr. 4, S. 63-65; *Robert Nöll von der Nahmer*, Landesbanken, in:

gungs- und Siedlungsaufgaben, leistungsfähiger, ihrem Einfluss unterliegender Banken. Aus volkswirtschaftlichen und kommunalpolitischen Gründen war jedoch ebenso ein Konkurrenzkampf zwischen den provinziellen Instituten zu vermeiden, wie ein Zusammenschluss oder eine Arbeitsteilung bei einer bereits vorhandenen Doppelorganisation angestrebt werden musste.

Die brandenburgische Provinzialverwaltung kritisierte, dass dem System der Girozentralen gegenüber dem Zwangsverband der Provinz strukturelle Schwächen anhafteten, wie etwa die kurzen Kündigungsfristen für die Mitglieder, ihre lockere Verbindung in Form des Zweckverbandes sowie die unzulängliche Kontrolle durch die Selbstverwaltungsorgane³². Durch die Beherrschung der kommunalen Kreditorganisation wollte sich die Provinz den politischen Einfluss auf die Kommunalverwaltungen sichern, ein Ziel, das sich im Kaiserreich aus dem Gegensatz zwischen Stadt und Land erklärte, der sich in der Region Berlin-Brandenburg besonders virulent darstellte und der bis zum Ende der Monarchie auch einer zwischen Konservatismus und Liberalismus war. In den Anfangsjahren der Republik war der provinzielle Widerstand gegen einen Verlust finanzpolitischen Einflusses mit der allgemeinen Hoffnung auf eine größere Selbstständigkeit der Provinzen im Staatsverband verbunden. Der Anspruch auf Provinzialautonomie verlangte, dass diese die wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Bezirke allein regelten. Im Frühjahr 1921 verdeutlichten die Provinzialverwaltungen ihre Haltung durch die Entschließung der preußischen Landesdirektorenkonferenz, den gesamten öffentlich-rechtlichen Kredit provinzwweise zu organisieren und die Ausführung provinziellen Kreditinstituten zu übertragen. Die Provinzen sollten vielmehr „die volle und freie Führung des öffentlichen Kreditwesens“ durch eine Zentralbank an sich ziehen und unter Umständen sämtliche Aufgaben der Girozentralen einschließlich des Personal- und Verwaltungsapparates übernehmen³³. Für den Fall der Provinz Brandenburg bedeutete dieser Standpunkt, dass die Provinzialverwaltung weiterhin von der notwendigen Konstituierung einer Landesbank ausging und es allenfalls darum gehen konnte, eine Arbeitsgemeinschaft zwischen dem provinziellen Bankinstitut und der brandenburgischen Girozentrale zu schaffen.

Die produktiven Anstrengungen der unteren Kommunalverbände zur Zentralisation des Geld- und Kreditverkehrs auf nationaler Ebene konnten nicht ohne Einfluss auf das provinzielle Geschehen bleiben, doch die Provinzialverwaltungen leisteten hartnäckigen Widerstand und versuchten einem sich abzeichnenden Verlust an Einfluss durch ein weiteres gemeinsames Vorgehen der Landesdirektoren zu begegnen. Die Beharrlichkeit der Provinzen in der Landesbankfrage wurde indessen nicht nur von finanzpolitischen Erwägungen getragen, sondern sie war allgemein mit der Hoffnung auf eine größere Selbstständigkeit der Provinzen im Staatsverband verbunden. Seit der Revolution gab es in den verfassunggebenden Versammlungen und Parlamenten Überlegungen, die hegemoniale Stellung Preußens in Deutschland abzubauen, ein Ziel, das unter anderem in Form einer erweiterten Selbstverwaltung der Provinzen seinen Weg nehmen konnte.

Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Erg.-Bd. 2, Jena 1927, S. 946-957, hier S. 955 f. Siehe dazu auch *Grzywatz*, Städtisches Finanzwesen, T. 2 (Fn. 25), S. 114 ff.

³² Vgl. dazu das Protokoll einer vertraulichen Besprechung im Brandenburgischen Landeshaus in Berlin am 14. Februar 1917. Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Pr. Br. Rep. 55, Nr. 466, Bl. 159 f. An der Besprechung nahmen neben dem Oberpräsidenten und dem Landesdirektor unter anderen Haupttritterschaftsdirektor Leopold von Buch, der Direktor der Kur- und Neumärkischen Darlehenskasse Schumann sowie der Vorsitzende des Verbandes deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten Oberfinanzrat Heinrich Johannes Stein teil.

³³ Abschrift der in Berlin am 9. April 1921 beschlossenen Grund- und Leitsätze in Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Pr. Br. Rep. 55, Nr. 465, Bl. 205.

Insofern kamen in den finanzpolitischen Vorstellungen der kommunalen Giroverbände und der provinziellen Bankanstalten bzw. der Provinzen zwei gegensätzliche Prinzipien zum Ausdruck, die sich sowohl auf die Kreditorganisation selbst als auch auf das Verhältnis von Zentralismus und Regionalismus im Bereich der Selbstverwaltung bezogen. Die kommunal gestützten Giroverbände strebten eine Zentralisation des gesamten kommunalen Kreditwesens in der Hand der Deutschen Girozentrale an; die Provinzialverwaltungen widersetzten sich diesem Bemühen, das auf die Konstituierung der Girozentrale als selbstständiger Großbank und die Reduzierung der Provinzialinstitute auf Filialstatus hinauslief. Es waren mithin ebenso die Selbstständigkeit der Provinz wie das Eigenleben der regionalen Körperschaften und Verbände tangiert. Die kommunale Kreditorganisation offenbarte eine allgemeine Entwicklung zu zentralistischen Regelungen, die in der Weimarer Republik unter anderem auch auf dem Gebiet der Steuerverwaltung, des Tarifwesens und der Preisbildung beobachtet werden konnte. Gegenüber einem ausgreifenden Zentralismus setzten die Provinzen auf die Wahrung regionalen Eigenlebens, das nach ihrer Ansicht in seiner Produktivität schließlich auch der Gesamtgesellschaft zugute kommen musste³⁴. Das Ziel der Provinzen richtete sich ferner auf die Erhaltung und den Ausbau der Landesbanken in Preußen und der Staatsbanken in den übrigen Ländern als selbstständigen Trägern des kommunalen Kreditwesens im Rahmen der gemeinde- bzw. verfassungsrechtlich festgelegten Stellung der Kommunalverbände, während sich die Aufgaben des Spitzenverbandes ausschließlich auf die Stützung der angeschlossenen Anstalten im Wege der Interessenvertretung sowie der Förderung des Geld- und Kreditverkehrs beschränken sollten³⁵. Eine durch regionale Strukturen gestützte Kreditorganisation hatte nach zeitgenössischer Auffassung jedoch entscheidende Nachteile: Sie war kosten- und personalintensiver, verschärfte die Konkurrenz, erschwerte die Staatsaufsicht und belastete das Emissionsgeschäft der Kommunalanleihen.

Wenngleich der Gedanke der Provinzialautonomie schließlich scheiterte, im Jahr 1921 war er noch durch den Mitte Januar vorgelegten vorläufigen Entwurf eines Gesetzes über die Erweiterung der Selbstständigkeitsrechte der Provinzen aktuell und wurde von der Öffentlichkeit als eine „schwerwiegende Schicksalsfrage“ wahrgenommen³⁶. Es verwunderte daher nicht, wenn der Direktor der Rheinischen Landesbank als Sprecher des Verbandes öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten Ende Mai 1921 in Wiesbaden eine gemeinsame Sitzung der kommunalen Spitzenverbände mit den Worten eröffnete, dass die „Provinzen auf Grund der Autonomie für sich das Recht in Anspruch nehmen müssen, die wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Bezirke allein zu regeln, und sie würden daher nicht zugeben können, daß neben der von jeder Provinz errichteten bzw. zu errichtenden Provinzial-Bankanstalt noch auf loserer Grundlage errichtete Girozentralen

³⁴ Denkschrift des Verbandes Deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten zur Organisation des kommunalen Anleihewesens in Preußen, Anfang Juni 1926, gedruckt. Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Pr. Br. Rep. 55, Nr. 469, Bl. 56-57, hier Bl. 57.

³⁵ Vgl. den gedruckten, vom Vorsitzenden des Verbandes deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten Felix Busch und Verbandsdirektor von Bitter verfassten Bericht „Einigungsverhandlungen mit dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband“ vom Juni 1926. Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Pr. Br. Rep. 55, Nr. 469, Bl. 69-70, hier Bl. 69.

³⁶ Vgl. die Äußerungen des vormaligen preußischen Innenministers Bill Arnold Drews, eines der maßgeblichen Fürsprecher der preußischen Verwaltungsreform, in der Kölnischen Zeitung, Nr. 878, Ausgabe vom 16. Oktober 1920. Zur Provinzialreform siehe *Fritz Stier-Somlo*, Wandlungen des preußischen Städte-, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialrechts in den Jahren 1918-1921, Oldenburg und Berlin 1922, S. 133 ff.; *Hans Helfritz*, Grundriß des preußischen Kommunalrechts, 2. Aufl. Berlin 1927, S. 135 f.

weiter beständen³⁷. Für den Fall der Provinz Brandenburg bedeutete dieser Standpunkt, dass die Provinzialverwaltung weiterhin von der notwendigen Konstituierung einer Landesbank ausging und es allenfalls darum gehen konnte, eine Arbeitsgemeinschaft zwischen dem provinziellen Bankinstitut und der brandenburgischen Girozentrale zu schaffen.

Der anwesende Reichswirtschaftsminister der DVP, der ehemalige Charlottenburger Oberbürgermeister Ernst Scholz, der im Nebenamt dem Vorstand des Deutschen Zentral-Giroverbandes als Vorsitzender angehörte, sprach wohl zu Recht den Wünschen nach größerer Provinzialautonomie jede weitergehende Aussicht auf Erfolg ab. Daneben machte er den Regierungsstandpunkt deutlich, konkurrierende Organisationen möglichst nicht zuzulassen³⁸. In jeder Region sollte nur eine Anstalt als Girozentrale bestehen, das heißt dort, wo zur Zeit Giroverbände existierten, musste aus Zweckmäßigkeitsgründen auf die Errichtung von Landesbanken und im umgekehrten Fall auf die Gründung von Girozentralen verzichtet werden. Im Falle einer vorhandenen doppelten Organisationsstruktur sollten gegebenenfalls alle Anstrengungen auf eine Arbeitsgemeinschaft oder eine Arbeitsteilung zwischen den Instituten gerichtet werden.

Die Provinzen lehnten Scholz' pragmatischen Standpunkt ab, sich mit den geschaffenen Verhältnissen abzufinden und von konkurrierenden Neugründungen abzusehen, der durch die Anordnung des preußischen Finanzministers, zur Förderung des bargeldlosen Verkehrs den Anschluss der Regierungshauptkassen und der staatlichen Kreiskassen an den Deutschen Zentral-Giroverband bzw. die kommunalen Girozentralen vorzunehmen³⁹, gestärkt wurde. Der brandenburgische Provinzialverband setzte den vom Verband der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten eingeschlagenen Weg fort: Vereinbarungen waren demnach nur auf der Grundlage gleichberechtigter Organisationen möglich.

Zwischenzeitlich hatten sich dem Brandenburgischen Giroverband 99 Städte, 30 Landkreise und 27 Landgemeinden angeschlossen; an dieser Tatsache scheiterte letztlich der Versuch der Provinzialadministration, die Zustimmung des Landtages zur landeseigenen Zentralisierung des Geld- und Kreditverkehrs zu erhalten. Nicht zuletzt die kleineren Städte und Landgemeinden forderten nach dem Ausscheiden der leistungsfähigen Großberliner Kommunalverbände aus der Provinz, jede das Allgemeininteresse und den öffentlichen Kredit schädigende Konkurrenz zu vermeiden. Der Widerstand der Gemeinden zwang die Provinzialverwaltung 1922, einem Antrag zur Errichtung einer gemeinsamen, auf paritätischer Grundlage arbeitenden öffentlich-rechtlichen Bankanstalt der Provinz und des Giroverbandes beizutreten. Dieses Anliegen erhielt durch die Entscheidung des preußischen Innenministeriums, „den organischen Zusammenschluß“ des gesamten Kommunalkapitals in Preußen in die Wege zu leiten, gewichtige Unterstützung.

Im Mai 1922 wurde in Brandenburg mit der Konstituierung des „Verbandes brandenburgischer Kommunalverbände für das kommunale Spar-, Bank- und Kassenwesen (Brandenburgischer Sparkassen- und Giroverband)“ die bankorganisatorische Verbindung der unteren Kommunalverbände vollzogen. Auf nationaler Ebene beschlossen die

³⁷ Der Giroverband der kommunalen Verbände der Provinz Brandenburg an den Sonderausschuß des Brandenburgischen Provinziallandtages für die Errichtung einer Landesbank, betr. Die dem Brandenburgischen Provinziallandtage unterbreitete Vorlage des Provinzialausschusses wegen der Schaffung einer Landesbank, 2. Denkschrift, 20. August 1921, gedruckt. Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Pr. Br. Rep. 55, Nr. 468, Bl. 220-228 (S. 1-18). Zitiert wird nach den Seitenzahlen, hier S. 7 f.

³⁸ Ebenda, S. 8.

³⁹ Weisung des Finanzministers an die Regierungspräsidenten, 24. September 1921. Deutscher Reichsanzeiger und Preußischer Staatsanzeiger, Nr. 232, Ausgabe vom 4. Oktober 1921.

kommunalen Spitzenorganisationen, der Deutsche Verband der kommunalen Banken e.V., der Deutsche Sparkassenverband und der Deutsche Zentral-Giroverband, einen einheitlichen Zentralverband in der Form zu schaffen, dass ihm als Mitglieder nur öffentlich-rechtliche, für deutsche Länder und Provinzen errichtete vereinigte Sparkassen- und Giroverbände angehören sollten, die zugleich die Funktionen der bisherigen Sparkassenverbände ausübten und dem zu gründenden Zentralverband gegenüber die Haftung für dessen Bankanstalt, die Deutsche Girozentrale – Deutsche Kommunalbank, trugen. Mitte März 1924 wurde dieser Plan mit der Gründung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes verwirklicht. Damit begannen neue, von der preußischen Staatsregierung forcierte Initiativen, einen Zusammenschluss der noch verbliebenen beiden Spitzenverbände mit ihren Bankanstalten in die Wege zu leiten, die den Beitritt der westlichen Landesbanken zum Deutschen Zentral-Giroverband erleichterten.

V

Organisatorische Konzentration unter staatlicher Intervention

Der Deutsche Zentral-Giroverband hatte nach dem Scheitern der Verhandlungen mit dem Verband deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten damit begonnen, den bedeutenden Börsenplatz Frankfurt am Main zu erschließen, indem er eine Zweiganstalt der Deutschen Girozentrale eröffnete, die bis zur Klärung des Verhältnisses zu den Landesbanken auch als kommunale Girozentrale für die Sparkassen und Kommunalverbände der Provinz Hessen-Nassau dienen sollte⁴⁰, was den Konflikt zwischen den Spitzenorganisationen verschärfte. Die Aktivitäten auf dem Frankfurter Börsenplatz wurden vom Verband der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten als ein Einbrechen in den Geschäftsbereich der westlichen Landesbanken empfunden. Man sprach vom Ausbruch einer „offenen Fehde“ und zog offiziell die eigenen Vertreter aus der Deutschen Girozentrale zurück⁴¹. Die im Januar 1922 in Hannover tagende Landesdirektorenkonferenz schlug unversöhnliche Töne an. Apodiktisch erklärte man, keine Garantie für Bankanstalten übernehmen zu wollen, auf deren Leitung die jeweiligen Provinzen nicht bestimmenden Einfluss ausübten. Durch das Selbstverwaltungsrecht der Provinzialverbände sahen sich die Landesdirektoren weiterhin berechtigt, die Einrichtung von Provinzialbanken vorzuschlagen, um ebenso den provinziellen wie kommunalen Kredit zu organisieren wie die Förderung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs und die Geschäfte einer Geldzentrale für die Sparkassen zu übernehmen⁴². War dieser Beschluss schon ein Affront gegen die Giroverbände, so glich die Forderung nach Übernahme vorhandener, auf zweckverbandlicher Grundlage organisierter Einrichtungen und ihrer Verschmelzung mit den bestehenden oder noch zu errichtenden Landesbanken mehr oder weniger einer Brückierung der bisher betriebenen Einigungsbemühungen.

Das preußische Innenministerium hielt unterdessen an einem Zusammenschluss des Kommunalkapitals unter unveränderter Erhaltung der bestehenden Träger der kommunalen Kreditinstitute fest. Die Provinzial- und Giroverbände sollten vertragsmäßig in jeder Provinz eine einheitliche Bankanstalt gründen, in welcher die bisherigen Institute aufgehen sollten. Die paritätische Basis war in jedem Fall zu wahren, sodass aus einem

⁴⁰ Vgl. dazu *Jursch*, Denkschrift (Fn. 26), S. 69 f.

⁴¹ Siehe die einführenden Bemerkungen von Generaldirektor Lohe auf der Landesdirektorenkonferenz vom 12. Januar 1922, in: Niederschrift über die Landesdirektorenkonferenz am 12. Januar 1922 im Ständehaus zu Hannover, Strausberg 1922, S. 3.

⁴² Die verabschiedeten Beschlüsse als Anlage 2 zur Niederschrift. Ebenda.

wirtschaftlichen Übergewicht keine besonderen Ansprüche auf Einfluss abgeleitet werden konnten. In den Provinzen ohne bestehende Giroorganisation traten die Sparkassenverbände an deren Stelle. Eine Neugründung von Landesbanken war nicht vorgesehen, das heißt, im Fall der Provinz Brandenburg konnte nur der Anspruch auf eine gleichgewichtige Vertretung in den Leitungs- und Verwaltungsgremien geltend gemacht werden. Der Frage der Einflussverteilung in den Verwaltungsorganen des Gemeinschaftsinstituts maß das Innenministerium nur theoretische Bedeutung bei, da die Gründungsverbände nach Lage der tatsächlichen Verhältnisse keineswegs innerlich getrennte Lager darstellten, „sondern zum überwiegenden Teil nach Herkunft und Interessensphäre viele gemeinsame Berührungspunkte ha(tt)en, wie überhaupt eine Divergenz der finanziellen Interessen von Provinz und Kommunalverbänden, soweit sie nicht auf dem hier nicht in Betracht kommenden steuerlichen Gebiet bestehen sollte, in nennenswertem Umfang nirgends vorhanden sein d(ü)rft⁴³“. Im Februar 1922 bestanden in den Provinzen Ostpreußen, Schleswig-Holstein, Hannover, Sachsen, Westfalen und der Rheinprovinz sowie in den Regierungsbezirken Kassel und Wiesbaden Landesbanken⁴⁴. Daneben existierten in den Provinzen Pommern, Brandenburg und Schlesien noch Provinzialhilfsskassen. Kommunale Giroverbände mit öffentlichen Bankanstalten waren in den Landesteilen Ost- und Westpreußen, Pommern, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Hannover, Sachsen und Schlesien sowie in der Stadt Berlin eingerichtet worden. In den drei westlichen Provinzen einschließlich der genannten Regierungsbezirke hatten die Landesbanken die Funktion der zentralen Geldausgleichsstelle der Kommunalverbände übernommen, Giroverbände konnten sich hier folglich nicht etablieren.

In einer auf die Vorschläge des Innenministeriums antwortenden Denkschrift stufte der Spitzenverband der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten die Giroverbände als temporäre „Aushilfsorganisationen“ ein, die nur solange eine funktionelle Berechtigung hatten, wie die preußischen Provinzen oder die übrigen Bundesstaaten sich zur Übernahme ihrer Aufgaben bereit fanden. Das paritätische Organisationsprinzip war nach Auffassung des Verbandes möglicherweise ein Ausgangspunkt, um die Geschäftstätigkeit des Gemeinschaftsunternehmens zu behindern. Generell sah man die Girozentralen nicht einmal im Interesse des bargeldlosen Zahlungsverkehrs als existenzberechtigt an, da diese Aufgabe durch die bestehenden öffentlich-rechtlichen Einrichtungen wie die Reichsbank, den Postscheckverkehr und die Staatsbanken übernommen werden konnte⁴⁵. Selbst wenn man nach Verbandsauffassung eine Zentralisierung des kommunalen Zahlungsausgleichs für unabdingbar erforderlich hielt, war eine zentralisierte Befriedigung des langfristigen Kreditbedarfs der Gemeinden – und sei es nur in subsidiärer Form – nicht anzuerkennen. Im Allgemeinen waren die Provinzen hinreichend in der Lage, den kommunalen Kapitalbedarf zu decken. In Krisensituationen konnten, soweit die rechtlichen Beschränkungen beseitigt wurden, die leistungstärkeren Landesteile den weniger finanzkräftigen Provinzen helfen. Organisatorisch genügte es völlig, eine

⁴³ Vorschläge des preußischen Innenministeriums vom 20. Februar 1922. Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Pr. Br. Rep. 55, Nr. 468, Bl. 42.

⁴⁴ Für einen Überblick zur Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten Mitte der zwanziger Jahre sowie eine Übersicht der vorhandenen Staats- und Landesbanken einschließlich der kommunalen Kreditinstitute und landschaftlichen Banken vgl.: Die deutschen Banken 1924 bis 1926, Berlin 1927, S. 44 ff. und 70 (Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 3); *Dannenbaum*, Öffentlich-rechtliche Kreditanstalten (Fn. 9), S. 288 ff.

⁴⁵ Siehe dazu *Verband deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten*, An den Minister des Innern, betr. die Vorschläge des Ministers des Innern über den Zusammenschluß von Landesbanken und Girozentralen, 9. Juni 1922. Als Manuskript gedruckt, Berlin o.J. (1922), S. 1-8.

Vermittlungsstelle zu unterhalten, durch welche die einzelnen Institute, solange sie sich nicht der nationalen und bundesstaatlichen Einrichtungen bedienen, den Kommunalverbänden das verfügbare Kapital zufließen lassen konnten.

In scharfer Form reagierte der Vorstand des Deutschen Städtetages auf die Vorstellungen des provinziellen Spitzenverbandes, der dazu aufforderte, mit aller Entschiedenheit das Bestreben der Provinzen zu bekämpfen, „die Tätigkeit der von den Städten geschaffenen Geldinstitute für die Landesbanken zu beanspruchen“⁴⁶. Die Städte betrachteten es als völlig indiskutabel, den Provinzen die Giroorganisation zu übergeben und mit dieser Übereignung die Geldorganisation für kommunale Zwecke als ausschließlich provinzielle Aufgabe zu akzeptieren, nachdem es ihnen in Zusammenarbeit mit den Kreisen gelungen war, in fast allen Teilen Deutschlands ihren Zahlungs- und Geldverkehr durch eine selbstständige kommunale Bankorganisation zu regeln.

Für eine Verbesserung der Ausgangsposition der Provinzen, insbesondere jener Regionen, welche wie Brandenburg noch ohne Landesbank waren, fehlten infolge der angeheizten Inflation, des teilweise weit reichenden Mangels an Depositenkassen und etablierten Kundenkreisen sämtliche Voraussetzungen⁴⁷. Die Geldentwertung und die sich anschließende Stabilisierungsperiode lösten im übrigen einen Wandel in der Geschäftstätigkeit der Landesbanken aus. Während in der vorangegangenen Zeit das langfristige Kreditgeschäft im Mittelpunkt der geschäftlichen Aktivitäten stand, rückten der akute Kapitalmangel und die Schwierigkeiten bei der Platzierung der Provinzialanleihen auf dem Geldmarkt den kurzfristigen Kredit in den Vordergrund der Aktivitäten. Die neueren Landesbanken legten sich von vornherein satzungsgemäß auf das kurzfristige Kreditgeschäft fest⁴⁸. Eine Rückkehr zur langfristigen Kreditgewährung hing von der Bereitstellung entsprechender Mittel ab – im Wesentlichen durch die in größerem Umfang und zu tragbaren Bedingungen eröffnete Unterbringung der provinziellen Emissionen auf dem in- und ausländischen Geldmarkt.

Die in der Zwischenzeit von der kommunalen Spitzenorganisation vorangetriebenen Fusions- bzw. Beitrittsverhandlungen, auf die bereits eingangs dieses Abschnitts hingewiesen wurde, blieben freilich nicht ohne Wirkung auf das Verhältnis von Provinzial- und Kommunalverbänden. Die Spitzenverbände der Gemeinden und Kreise hatten vorgemacht, dass die Konzentration des kommunalen Kapitals und die organisatorische Zentralisation eine bessere Interessenwahrnehmung zugunsten des öffentlichen Kapitals ermöglichte und zusätzlich mit erheblichen Kosteneinsparungen und Vereinfachungen der gesamten Kreditorganisation zu rechnen war⁴⁹. Es ließ sich nicht übersehen, dass sich das Bankinstitut des kommunalen Spitzenverbandes, die Deutsche Girozentrale in Berlin, neben der Preußischen Staatsbank „eine sehr maßgebende Rolle“⁵⁰ auf dem Geld- und Kreditmarkt verschafft hatte. Die Bedeutung der kommunalen Bank- und Kreditorganisation wurde durch die Kritik der Privatbanken bestätigt, die insbesondere von den Sparkassen verlangten, auf das Personalkreditgeschäft zu verzichten und insge-

⁴⁶ Beschluß vom 31. März 1922. Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages, 9 (1922), Nr. 8, Sp. 133 f.

⁴⁷ Vgl. das Sitzungsprotokoll der Kommission für Kreditangelegenheiten des Brandenburgischen Provinziallandtags vom 3. Februar 1923. Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Pr. Br. Rep. 55, Nr. 468, Bl. 128-131, hier besonders Bl. 130.

⁴⁸ *Nöll von der Nahmer*, Landesbanken (Fn. 31), S. 953 f.

⁴⁹ Vgl. Der Tag, Nr. 67, Ausgabe vom 18. März 1924.

⁵⁰ Deutsche Girozentrale. Ihre Bedeutung für den Geldmarkt, in: Vossische Zeitung, Ausgabe vom 12. Mai 1924. Zur Entwicklung der Girozentralen und Sparkassen in der Weimarer Republik vgl. Die deutschen Banken 1914 bis 1926, S. 69 ff. und 58 ff. Eine Übersicht zur Sparkassen- und Giroorganisation findet sich bei *Dannenbaum*, Öffentlich-rechtliche Kreditanstalten (Fn. 9), S. 95 f. und 280 ff.

samt den Bereich ihrer geschäftlichen Tätigkeit auf den Vorkriegsstand zurückzubilden. Ein Wettbewerbsabkommen mit dem privaten Bankensektor ließ im Mai 1928 die grundsätzlichen Differenzen unberührt, nachdem sich die Privatbanken Ende 1927 auch dem Kleinsparergeschäft zugewandt hatten; für den gegenseitigen Geschäftsverkehr wurden jedoch Werbungsgrundsätze aufgestellt, darüber hinaus war für Wettbewerbsstreitigkeiten die Einrichtung regionaler Schlichtungsstellen vorgesehen⁵¹.

Während es nicht gelang, mit den Privatbanken eine differenzierte Abgrenzung der Geschäfte auszuhandeln, konnten die in dieser Hinsicht angestrebten Vereinbarungen mit der Preußischen Staatsbank, dem führenden staatlichen Bankinstitut in Deutschland, erfolgreich abgeschlossen werden. Mit dieser hatte die Deutsche Girozentrale Mitte der zwanziger Jahre Verhandlungen aufgenommen, um insbesondere auf dem Gebiet des Staats- und Kommunkredits eine Aufteilung der Geschäftsinteressen zu erreichen. Diese Verhandlungen führten 1926 zu einem Abkommen, das durch die Kapitalbeteiligung des preußischen Staates an der Deutschen Girozentrale in Höhe von 10 Millionen Reichsmark eine enge Verbindung zwischen den führenden öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten in Preußen anbahnte⁵². Die unparteiische Stellung der Staatsbank zu den Privatbanken und den kommunalen Charakter der Girozentrale berührte das Abkommen nicht, das heißt, in Fragen der Bankenpolitik wahrte man weitgehende Neutralität, doch die gegenwärtige Vertretung in den Vorständen bzw. in der Verbandsversammlung und dem Verwaltungsausschuss machte die engere Verknüpfung der Institute deutlich.

Im Allgemeinen ging das Abkommen von der grundsätzlichen Anerkennung der beiderseitigen Arbeitsgebiete aus und sah im Einzelnen eine wechselseitige Unterstützung für das Konsortial- und Emissionsgeschäft, namentlich bei der Ausgabe von Staats- und Kommunalanleihen, vor. Die Interessen der Deutschen Kommunalbank im Verkehr mit den provinziellen Girozentralen, den Kommunalbanken und Sparkassen sollten ebenso respektiert werden wie die traditionelle Stellung der Preußischen Staatsbank auf dem Berliner Kapitalmarkt. Nach dem Urteil des Deutschen Städtetages⁵³ war die Verbindung des Spitzeninstituts der kommunalen Geld- und Kreditorganisation „naturgemäß naheliegend“ und entsprach der schon bisher geübten Fühlungnahme. Nunmehr war eine „organische Beziehung“ zur Staatsbank des größten Bundesstaates und damit generell ein weiterer wichtiger Schritt zu einer rationellen, leistungsfähigen Gestaltung des öffentlichen Bankensektors geschaffen.

Die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten der Kommunalverbände machten den Gemeindegeld in der Weimarer Zeit zu ihrer ureigenen Angelegenheit. Nachdem der Deutschen Girozentrale 1919 die staatliche Genehmigung zur Ausgabe langfristiger Kommunalanleihen erteilt worden war, konnte nach der Währungsstabilisierung das gesamte kommunale Darlehensgeschäft mit einigem Erfolg bei dem in kommunaler Regie geführten Bereich der öffentlich-rechtlichen Institute konzentriert werden. Die vor dem Ersten Weltkrieg beklagte Zersplitterung des kommunalen Anleihewesens wurde durch das Instrument der Sammelanleihe beseitigt. Dabei handelte es sich um Emissionen der provinziellen bzw. einzelstaatlichen Girozentralen und -organisationen,

⁵¹ Vgl. *Hoffmann*, Sparkasseneinheit (Fn. 26), S. 57; *Konrad Mellerowicz*, Die öffentlichen Banken in der deutschen Bankwirtschaft, Berlin 1934, S. 80 f. und 92 ff. (Öffentliche Kreditwirtschaft, Bd. 1); *ders.*, Zum Wachstum des öffentlichen Bankensektors in der Weimarer Republik, ebenda, S. 65 ff. Siehe auch *Fritz M. Bernhard*, Der Kampf zwischen Sparkassen und Banken, Berlin 1927.

⁵² Vgl. dazu Abkommen zwischen Preußischer Staatsbank (Seehandlung) und Deutscher Girozentrale, in: Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages, 21 (1927), Nr. 8, Sp. 191 f.

⁵³ Ebenda, Sp. 192.

deren Erlöse nicht einzelnen, sondern einer Mehrzahl von Gemeinden zufließen. Die Splitter- und Zwerganleihen der kleineren und mittleren Städte konnten weitgehend vom Markt verdrängt und dadurch eine früher nicht gekannte Bereinigung des Kurszettels bewirkt werden. Die Sammelanleihe avancierte zum Normaltyp zur Befriedigung des langfristigen Kapitalbedarfs der kleineren und mittleren Kommunen, während Einzelanleihen nur noch von den Großstädten aufgelegt wurden. Neben den regionalen Sammelanleihen trat die Einheitsanleihe der kommunalen Spitzenorganisation bzw. ihres zentralen Kreditinstituts; die Erlöse aus diesen Emissionen wurden wiederum auf dem Weg über die provinziellen und einzelstaatlichen Girozentralen den Gemeinden zur Verfügung gestellt. Die Rahmenbedingungen für den Kommunalkredit wurden auf diese Weise nicht nur insgesamt verbessert, sondern auch eine Vereinheitlichung erreicht, ohne dass die Kreditorganisation unter einer überspannten Zentralisation litt. Der Kommunalkredit hatte sich nunmehr allgemein Zugang zu den großen Börsenplätzen verschafft; die von zentraler Stelle aus geführten Kursbeobachtungen und -regulierungen steigerten die Verwertungsmöglichkeiten. Durch die Einheitsanleihe gelang, wenn auch in beschränktem Rahmen, eine Positionierung auf dem ausländischen Kapitalmarkt⁵⁴.

VI

Zentralisation der Kommunalanleihen und Krise des Kommunalkredits

Es war wohl bezeichnend für die Gesamtsituation der Organisation des öffentlich-rechtlichen Kommunalkredits, dass ausgerechnet die westlichen Landesbanken den Provinzialkonsens aufkündigten und sich ab dem Frühjahr 1924 um einen Anschluss an die Deutsche Girozentrale bemühten. In der Frage der langjährig umstrittenen anteiligen Haftung lenkten die Provinzen Rheinland und Westfalen ein. Sie konnten daher am 7. März 1925 in den Sparkassen- und Giroverband aufgenommen werden. Als ordentliche Mitglieder leisteten sie einen anteiligen Beitrag sowohl zum Betriebskapital als auch zur Sicherheitsrücklage der Deutschen Girozentrale. Jede Landesbank bildete für sich in Verbindung mit dem Rheinisch-Westfälischen Sparkassenverband ein gemeinsames Vertretungsorgan zur Ausübung der Mitgliederrechte im Einheitsverband. Die Bank- und Kreditorganisation der Kommunalverbände erfuhr durch den Beitritt der rheinisch-westfälischen Landesbanken eine wesentliche Stärkung, da nunmehr eine Verknüpfung mit den wirtschaftlich bedeutenden Gebieten im Westen Preußens hergestellt war. Mit dem Beitritt der Nassauischen Landesbank Wiesbaden und der Landeskreditkasse Kassel zum Deutschen Sparkassen- und Giroverband trat Ende Januar 1926 die Frankfurter Zweiganstalt der Girozentrale die kommunalen Geschäfte an die Landesinstitute ab, und die Nassauische Landesbank beteiligte sich zur Hälfte an der Filiale⁵⁵. Die Frankfurter Zweiganstalt wurde damit ein gemeinsames Institut der Landesbank und der Deutschen Girozentrale, das sämtliche Funktionen einer zentralen Geldausgleichsstelle für die süddeutschen Girozentralen ausübte und für diese eine Verbindung zum Frankfurter wie Berliner Geldmarkt herstellte.

⁵⁴ Zur kommunalen Kapitalnot und der staatlichen Kritik an den Auslandsanleihen der Kommunen vgl. *Grzywatz*, Städtisches Finanzwesen, T. 2 (Fn. 25), S.163 ff.

⁵⁵ Beschlüsse der Verbandsversammlung des Deutschen Sparkassen- und Giroverband vom 30. Januar 1926. Der Beitritt der Landeskreditkasse Kassel erfolgte zunächst unter Vorbehalt, da vor einer endgültigen Aufnahme noch eine Einigung zwischen der Kasse und dem Hessisch-Nassauischen Sparkassenverband herbeigeführt werden musste. Vgl. *Jursch*, Denkschrift (Fn. 26), S. 70 f.

Ansätze einer erkennbaren Entspannung des Verhältnisses zwischen den Provinzial- und Kommunalverbänden wurden durch die Gründung gemeinsamer Unternehmen in einzelnen Provinzen erreicht. Bereits im März 1924 hatten die Provinz und der Giroverband Pommern die Gründung einer Provinzialbank auf paritätischer Grundlage beschlossen⁵⁶ – diese Form des Zusammenschlusses sollte zukünftig als Modell des Gemeinschaftsinstituts allgemeine Bedeutung erhalten⁵⁷. Vor allem das preußische Finanz- und Innenministerium sah in diesem Modell das Vorbild für die Vereinigung der Landesbanken und Girozentralen auf provinzieller Ebene⁵⁸. Die Provinzen betrachteten die Gemeinschaftsinstitute im Januar 1926 freilich nur als besondere Lösungen, die in einzelnen Landesteilen, in denen die provinziellen Administrationen über keine eigenen Landesbanken verfügten, zwar unumgänglich waren, aber als allgemeines Modell nicht infrage kamen, da die Vereinigung bestehender Landesbanken mit den Girozentralen der Aufgabe eines Provinzialinstituts gleichkam, während sämtliche Kommunen ihre Kreditanstalten, das heißt die Sparkassen, Stadt- und Kreisbanken, behielten. Wenn nach Auffassung der Ministerialbürokratie die geplanten Gemeinschaftsinstitute die Geschäfte der bisherigen Landesbanken als provinzielle Kreditanstalten weiterführen sollten, war es nach Ansicht der Provinzen nur gerechtfertigt, diese Anstalten auf der Grundlage eines Provinzialstatuts zu schaffen und damit ihren Charakter als provinzielle Einrichtungen zu erhalten. Den Stadt- und Landkreisen sollte nach ihrer Ansicht lediglich eine Beteiligung an der Verwaltung und am Reingewinn eingeräumt werden. Das preußische Innenministerium verlieh seinem Wunsch, im Interesse der Gemeinden wie des Anleihemarktes die kommunalen Emissionen beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband zu zentralisieren, dadurch Nachdruck, dass es drohte, den Anträgen der Landesbanken auf Genehmigung provinzieller Anleihen zur Deckung des gemeindlichen Kreditbedarfs in Zukunft nicht mehr zu entsprechen. Derartige Anleihen sollten insbesondere in jenen Provinzen nicht zugelassen werden, in denen Girozentralen und Landesbanken nebeneinander bestanden⁵⁹. Die Ministerialbürokratie wollte die Zentralisierung nicht länger hinausschieben, weil sie einerseits von einer besseren Unterbringung zentraler Anleihen am Markt überzeugt war, andererseits im Interesse der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine Beschränkung des Kommunalkredits für erforderlich hielt. Die Belastung des Kapitalmarktes durch kommunale Kreditansprüche sollte nicht länger in dem vorhandenen Ausmaß hingenommen werden. Vor allem wollte man eine weitere Ausdehnung der Auslandsanleihen seitens der Kommunen verhindern⁶⁰, zu deren schärferer Kontrolle in der zweiten Märzhälfte 1925 die gesetzlichen Grundlagen geschaffen worden waren⁶¹.

⁵⁶ *Jursch*, Denkschrift (Fn. 26), S. 75.

⁵⁷ Vgl. *Ludwig Simon*, Gemeinschaftsbanken, in: *Sparkasse*, 47 (1927), Nr. 15, S. 381-384; Nr. 21, S. 557-560; *Curt Eisfeld*, Girozentralen, in: *Handwörterbuch des Bankwesens*, hrsg. von Melchior Palyi und Paul Quittner, Berlin 1933, S. 232-234, hier S. 233; *Ernst Kleiner*, Sparkassenverbände und Girozentralen, in: *Die deutsche Bankwirtschaft. Ein Schulungs- und Nachschlagewerk für das gesamte Geld- und Kreditwesen*, Unterrichtsbrief 12, H. 2, Berlin o.J. (1935), S. 180 f.

⁵⁸ Vgl. dazu das Schreiben des Leiters der Berliner Geschäftsstelle der vereinigten Provinzen Moll an den brandenburgischen Landesdirektor von Winterfeldt vom 12. März 1926. Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Pr. Br. Rep. 55, Nr. 469, Bl. 24-26. Siehe darüber den Bericht *Busch und von Bitter*, Einigungsverhandlungen mit dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband, Juni 1926. Ebenda, Bl. 69-70, hier Bl. 69.

⁵⁹ Denkschrift, Organisation des kommunalen Anleihewesens, Juni 1926. Ebenda, S. 1.

⁶⁰ Vgl. dazu *Gisela Upmeyer*, Schachts Kampf gegen die kommunalen Auslandsanleihen, in: *Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik*, hrsg. von Karl-Heinrich Hansmeyer, Stuttgart u.a. 1973, S. 160-171, hier S. 164 ff. (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Bd. 36); *Herrmann Dietrich-Troeltsch*, Die Errichtung der Beratungsstelle für Auslandskredite und ihre Funkri-

Die von den Ländern unterstützte Politik des Reiches zielte sowohl aus reparations- wie aus allgemeinen finanzpolitischen Interessen auf eine Einschränkung der Kreditaufnahme der Gemeinden und eine straffere Kontrolle des kommunalen Anleihewesens⁶². Während bei der Beschränkung der Auslandsanleihen wirtschafts- und währungspolitische Interessen im Vordergrund standen, bot die Einwirkung auf die inländische Kreditaufnahme die Möglichkeit einer pfleglichen Behandlung des Kapitalmarktes. Weit entfernt davon, in der Finanzpolitik eine konjunkturorientierte Anwendung des öffentlichen Kredits zu fördern⁶³, verlangte das Interesse, auf die gemeindliche Ausgabenpolitik einzuwirken, die Kreditkontrolle effizienter zu gestalten und den inländischen Kapitalmarkt stärker für die Bedürfnisse des Reichs, der Länder sowie der Post und Eisenbahn freizuhalten, sämtliche Instrumente zur Aufsicht und Steuerung des Kommunalkredits zu nutzen. Die Zentralisierung der Gemeindenanleihen sollte nicht nur ihre Marktgängigkeit und Wirtschaftlichkeit fördern, sondern auch, so die Hoffnung der Ministerialbürokratie, zu einer Einschränkung des Anleihebedarfs führen⁶⁴ und in technischer Hinsicht die kontrollierenden Tätigkeiten der Regierung entlasten.

Die Haltung des preußischen Innenministeriums zwang den Spitzenverband der Provinzialinstitute zum Einlenken. Der Verwaltungsrat des Verbandes öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten erklärte seine Bereitschaft zu einer Vereinigung mit dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband, die Anfang April 1929 in ein Abkommen über Zusammenarbeit, Arbeitsteilung und Einschränkung des Wettbewerbs mündete. Die Deutsche Girozentrale als der stärkere Partner übernahm von der Preußenkasse zunächst 20 Prozent des Aktienkapitals der Landesbankenzentrale. Das provinzielle Bankinstitut verzichtete auf das Geschäft mit den Sparkassen und Gemeinden, das heißt die Deutsche Girozentrale wurde in ihrer Funktion als Geldausgleichsstelle und kommunaler Kreditgeber bestätigt, während sie im Gegenzug das Realkreditgeschäft aufgab, demnach alle Geschäfte, die mit Meliorations- und Grundkrediten zusammenhingen, den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten überließ⁶⁵. Die Aufgaben der Landesbankenzentrale er-

onsweise, in: ebenda, S. 174-186, hier S. 175 ff.; *ders.*, Kommunalkredit, Reparationen und förderalistisches Prinzip. Ein Beitrag zur Geschichte der kommunalen Finanzpolitik in der Weimarer Zeit. Pol. Diss., Mainz 1970, S. 468 ff.

⁶¹ Gesetz über die Aufnahme von Auslandskrediten durch Gemeinden und Gemeindeverbände vom 21. März 1925. Reichsgesetzblatt, T. 1, S. 27. Zu den Richtlinien für kommunale Auslandskredite, insbesondere ihre Beschränkung auf produktive Zwecke, das heißt auf werbende Anlagen, die durch die unmittelbare Erzeugung von Werten die Verzinsung und Amortisation des investiven Kapitals aus eigenen Einnahmen gewährleisten, siehe *Dietrich-Troeltsch*, Die Diskussion der Deckungsregeln, in: Kommunale Finanzpolitik, S. 200-219, hier S. 204 ff. Zur Kritik des Produktivitätsbegriffs vgl. *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Der öffentliche Kredit, 2. Aufl. Frankfurt/M. 1970, S. 57 f. Siehe auch oben Kapitel V.

⁶² Vgl. *Dietrich-Troeltsch* (Fn. 60), Diskussion der Deckungsregeln, S. 217 ff.

⁶³ Die vom linksliberalen Reichsfinanzminister Peter Reinhold betriebene Nachfragepolitik blieb in der Weimarer Zeit Episode und fand vor 1933 nicht die Unterstützung der Reichsbank, während der Kapitalmarkt nicht in der Lage war, die produktiven Ausgaben durch langfristige Anleihen zu decken. Vgl. *Gisela Upmeyer*, Kommunale Finanzpolitik als Instrument einer neuen Wirtschaftspolitik – Reichsfinanzminister Reinhold (1926-1927), in: Kommunale Finanzpolitik (Fn. 60), S. 120-124, hier S. 120 f.

⁶⁴ Diese Erwartung wurde vom Verband der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten am eifrigsten betritten. Man nahm im Allgemeinen an, dass mit der wachsenden Größe der durch Zentralanleihen zur Verfügung stehenden Finanzmittel auch die Ansprüche der Kreditnehmenden Gemeinden steigen würden, die gewünschte Anpassung der kommunalen Anleihen an die Bedürfnisse von Reich, Länder und Wirtschaft sowie an die Aufnahmefähigkeit des Marktes folglich ausblieb. Vgl. Denkschrift, Organisation des kommunalen Anleihewesens, Juni 1926. Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Pr. Br. Rep. 55, Nr. 469, S. 3.

⁶⁵ Abkommen der Spitzenverbände vom 3. April 1929. Vgl. *Der Städtetag*, 23. Jg. (1929), Sp. 447; *Lud-*

streckten sich künftig im Einzelnen auf die Weiterleitung öffentlicher Kredite, den Ausgleich kurzfristigen Kapitals, die Mitwirkung an der Aufnahme gemeinsamer Auslandsanleihen und die Kurskontrolle der Emissionen von Verbandsmitgliedern an der Berliner Börse. Die Deutsche Girozentrale sicherte ergänzend zu, die Anleihen der in der Landesbankenzentrale vertretenen öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten zu fördern. Durch diese Arbeitsabkommen konnte ein Interessenausgleich zwischen der kommunalen und provinziellen Kreditorganisation hergestellt werden. Teile der bankpolitischen Kritik hielten das Abkommen allerdings noch nicht für ausreichend und sahen daher in der Einigung nur einen Anfang für weitere Schritte, die in eine völlige Verschmelzung der Verbände und ihrer Bankinstitute münden sollten⁶⁶.

Die Intervention des preußischen Innenministeriums zugunsten einer Kooperation von Girozentralen und Landesbanken bzw. der Errichtung von Gemeinschaftsinstituten regionaler Giro- und Provinzialverbände ebnete nunmehr den Weg für eine endgültige Lösung der Landesbankenfrage in der Provinz Brandenburg. Anfang Juli 1927 nahm die Gemeinschaftsbank der Provinzialverwaltung und des Sparkassen- und Giroverbandes, die Brandenburgische Provinzialbank und Girozentrale, ihre Geschäftstätigkeit in Berlin auf. Das neue Institut, das durch staatliche Verleihung Rechtsfähigkeit und die Eigenschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts erhalten hatte, übernahm den bargeldlosen Zahlungsverkehr zwischen den angeschlossenen Verbänden, führte insbesondere den Kommunalgiroverkehr der Sparkassen, Kommunalbanken und -verbände durch, übernahm mithin die Funktion einer Liquiditätszentrale, deckte den Kreditbedarf der Provinz, ihrer Einrichtungen und Anstalten sowie der in der Giroorganisation zusammengeschlossenen Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie bediente daneben den Personal- und Realkredit und konnte innerhalb bestimmter Richtlinien auch das Privatkunden- und -darlehensgeschäft betreiben. Als kommunales wie provinzielles Institut gehörte die Bankanstalt mittelbar dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband und unmittelbar dem Spitzenverband der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute an. Kompromisse waren auf beiden Seiten gemacht worden, insbesondere was die paritätische Haftung und Vertretung in den Aufsichts- und Verwaltungsgremien anging, aber man hatte einen ruinösen Wettbewerb verhindert und der Förderung des Kommunkredits in der Provinz die bestmögliche Ausgangsbasis gegeben. Schließlich vertraten die Gründerverbände, worauf das preußische Innenministerium zu Recht hingewiesen hatte, ebenso wenig innerlich getrennte Interessenssphären, wie eine wesentliche finanzpolitische Divergenz zwischen den Provinzial- und Kommunalverbänden vorhanden war.

Im preußischen Innenministerium hoffte man, dass nach der erfolgreichen Gründung von Gemeinschaftsbanken in Pommern, Posen-Westpreußen, Oberschlesien und Brandenburg weitere Fusionen und Gründungen anstanden, sei es durch die Verschmelzung von Provinzialhilfsskassen und Girozentralen, sei es durch die Neugründung von Bankanstalten auf provinzieller und stadt- wie kreiskommunaler Grundlage. Dabei stand das finanzpolitische Ziel im Vordergrund, die Schwächen der öffentlich-rechtlichen Kreditorganisation durch sich überschneidende Aufgaben gänzlich aufzuheben und folglich ein strukturelles Defizit zu beseitigen⁶⁷. Nicht zuletzt war mit den paritätisch aufgebauten Bankinstituten die Erwartung verbunden, im Emissionsgeschäft sowohl die Ausgabe von Pfandbriefen als auch die von Kommunalobligationen als Sammelanleihen erfolgversprechend zu organisieren, sodass die arbeitsteilige Deckung des kommunalen Kre-

wig *Riderer*, Landesbanken, in: Handwörterbuch des Bankwesens, S. 343; *Hoffmann*, Sparkasseneinheit (Fn. 26), S. 140 f.

⁶⁶ *Mellerowicz*, Die öffentlichen Banken (Fn. 51), S. 37.

⁶⁷ *Simon*, Gemeinschaftsbanken (Fn. 57), S. 381 f.

ditbedarfs zwischen dem nationalen Geldinstitut der Kommunalverbände und ihren regionalen Bankanstalten längerfristig gesichert war. In der Tat konnten im Jahr 1928 für die preußischen Provinzen Sachsen, Thüringen und Anhalt mit der Mitteldeutschen Landesbank und 1929 im Freistaat Hessen mit der Landeskommunalbank weitere Gemeinschaftsinstitute ins Leben gerufen werden, ehe die wirtschaftliche und politische Krise zu Beginn der dreißiger Jahre der kommunalen Kreditorganisation eine nicht erwartete Wende brachte.

Die Bankenkrise am Ende der Weimarer Republik stellte sich auch als eine Krise des Kommunalkredits dar. Aufgrund einer bedenklich hohen kurzfristigen Verschuldung mussten zahlreiche Gemeinden vorübergehend ihre Zahlungen oder den Schuldendienst einstellen⁶⁸. Die dadurch ausgelösten Interventionen des Staates forderten gesetzgeberische Maßnahmen heraus, welche die kommunalen Bankinstitute auf neue organisationsrechtliche Grundlagen stellten sowie die Bankenaufsicht und Liquiditätsvorschriften verschärften, in deren Folge nicht zuletzt der Kommunalkredit der Sparkassen eingeschränkt wurde. Die Neuordnung des kommunalen Steuersystems, des Finanz- und Lastenausgleichs erfolgte dann mit der Absicht, die Gemeinden langfristig auf dem Kapitalmarkt zu entmündigen.

Zusammenfassung

Der öffentliche Kommunalkredit im 19. und frühen 20. Jahrhundert in Deutschland

Die Urbanisierung und Stadtentwicklung stellten im 19. und 20. Jahrhundert erhebliche Anforderungen an den deutschen Kapitalmarkt. Die Städte mussten für den Aufbau einer Finanzinfrastruktur, die Absicherung der Kreditnachfrage, die Entwicklung geeigneter Instrumente zur Regelung des Zahlungsverkehrs und die Zentralisierung der kommunalen Kreditorganisation sorgen. Die kommunale Autonomie stand dem Bedürfnis nach einer kostengünstigen Deckung des Kapitalbedarfs im Wege. Der Gemeindeanleihemarkt litt unter einer hoffnungslosen Zersplitterung, die in erster Linie die kleineren Gemeinden traf. Die deutschen Staaten bzw. preußischen Provinzen reagierten auf diese Situation mit der Begründung von Provinzialhilfskassen oder Landesbanken, die neben dem Grund- auch den Kommunalkredit bedienten. Das kommunale Interesse an einer eigenständigen Kreditorganisation, welche die Abhängigkeit von den Privatbanken abmilderte, führte über das Hilfsinstrument einer interkommunalen Geldvermittlungsstelle zum Auf- und Ausbau einer im nationalen Rahmen arbeitenden Sparkassen- und Giroorganisation. Da gleichzeitig auf provinzieller und staatlicher Ebene ein Zusammenschluss der Landes- und Staatsbanken durchgesetzt wurde, konkurrierten in den preußischen Provinzen und im Reich zwei öffentlich-rechtliche Bankorganisationen miteinander. Erst durch staatliche Intervention wurden eine Kooperation zwischen Girozentralen und Landesbanken, gleichzeitig die Errichtung von Gemeinschaftsinstituten regionaler Giro- und Provinzialverbände erzwungen. Die organisatorische Konzentration verfolgte die Absicht einer strafferen Kontrolle der Kommunalfinanzen. Die Zentralisation des kommunalen Anleihewesens, die erfolgreiche Durchsetzung der Sammel- und Einheitsanleihe als effiziente Formen der Gemeindeobligation sowie die Einschränkung des Anleihemarktes konnten jedoch nicht verhindern, dass sich die Ban-

⁶⁸ Vgl. *Gustav Giere*, Kommunales Schuldenwesen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1959, S. 186-227, hier S. 188 f. und 225 f.

kenkrise am Ende der Weimarer Republik auch als eine Krise des Kommunalkredits darstellte.

Abstract

Municipal loans in 19th and early 20th century Germany

Urbanization and urban development in the 19th and 20th centuries made heavy demands on the German capital market. Towns and cities had to ensure that a financing infrastructure developed and that the demand for loans was covered. They had to see that appropriate instruments to regulate transactions were in place and that the organization of municipal loans was centralized. Local government autonomy stood in the way of inexpensive provision of the required financial resources. The municipal bond market was hopelessly fragmented. This affected small communities the most. German states and Prussian provinces handled this situation by founding provincial relief funds (*Hilfskassen*) and regional banks, which provided both municipal and real estate loans. Local government's desire to have its own independent loan organization to reduce reliance on private banks led initially to the interim solution of intermunicipal fundraising, later to the creation and expansion of a nationwide savings bank and giro system. The simultaneously enforced policy of regional and national bank consolidation at the provincial and national levels resulted in the competition of two public forms of banking in Prussian provinces and in the German Empire. It took central government intervention to force giro clearing houses and regional banks to cooperate and to establish joint institutions of regional giro and provincial associations. Organizational concentration was designed to foster tighter control of municipal finances. Centralization of municipal bond systems, successful establishment of joint and unified loan issues as efficient local bond forms and restriction of the bond market were unable to prevent the banking crisis at the end of the Weimar Republic from turning into a municipal loan crisis.