

WIRTSCHAFTSDIENST

WELTWIRTSCHAFTLICHE NACHRICHTEN

HERAUSGEGEBEN VOM HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIV AN DER UNIVERSITÄT HAMBURG
IN VERBINDUNG MIT DEM INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT UND SEEVERKEHR AN DER UNIVERSITÄT KIEL

ANSCHRIFT FÜR VERLAG WIRTSCHAFTSDIENST, G. M. B. H., UND SCHRIFTFLEITUNG: HAMBURG 36, POSTSTR. 19 / FERNRUF: C 4 DAMMTOR 5472
UND 5951 / TELEGRAMMADRESSE: WELTARCHIV HAMBURG / POSTSCHECKKONTO: HAMBURG 128 42 / BANKKONTO: DEUTSCHE BANK FIL.
HAMBURG / BEZUGSPREIS VIERTELJÄHRLICH 12 RM / FÜR DEN BUCHHANDEL: IN KOMMISSION BEI OTTO MEISSNERS VERLAG, HAMBURG

Wirtschaftspolitische Gedanken, die in Aufsätzen und Berichten des „Wirtschaftsdienst“ entwickelt werden, stehen allein unter der Verantwortung der Verfasser. / Sie stellen keine Meinungsäußerungen der Herausgeber dar.

VEREINHEITLICHUNG DES NOTENUMLAUFS IN ENGLAND

Von John Maynard Keynes (Cambridge)

Der Schatzkanzler hatte in seinem Etatsbericht angekündigt, daß die für die Verschmelzung des Umlaufs an Schatzamts- und Bank-von-England-Noten vorzuschlagenden Bedingungen eine „größere Elastizität“ als bisher gewährleisten würden. Die so geweckten Erwartungen sind durch die Vorschriften des jetzt veröffentlichten Gesetzentwurfes getäuscht worden.

Gegenwärtig beträgt der ungedeckte Umlauf an Noten beider Gattungen 264 685 000 £, und, da dieser Gesamtbetrag nur von einer schatzamtlichen Verfügung abhängt, kann er ohne Änderung des Gesetzes vom Schatzamt revidiert werden. Das neue Gesetz setzt den ungedeckten Gesamtumlauf auf 260 Mill. £ herab und läßt die Bestimmung in Geltung, daß er durch schatzamtliche Verfügung erhöht werden kann, wenn es auch die Zeit, für die eine solche Verfügung in Kraft bleiben kann, begrenzt. Also wird die Elastizität der Notenausgabe, verglichen mit dem bestehenden Zustand, vermindert und nicht erhöht.

Bisher fehlte es fast ganz an einer öffentlichen Diskussion, die die Grundsätze, nach denen die Goldreserve unter neuzeitlichen Bedingungen gehandhabt werden sollte, geklärt hätte. Es mag deshalb ratsam sein, die Debatte zu eröffnen.

In früheren Zeiten wurde die Goldreserve gehalten teils um für eine Zunahme der umlaufenden Sovereigns, also für den Abzug durch das Inland, Vorsorge zu treffen, und teils um bestimmten Veränderungen der Zahlungsbilanz, also dem Abzug durch das Ausland, zu begegnen. Die Akte von 1844 beschäftigte sich hauptsächlich mit dem ersten Fall. Sie diente dem augenscheinlich wünschenswerten Zweck, zu verhindern, daß Änderungen in der Zusammensetzung der heimischen Zirkulation dazu führten, deren Menge zu verändern. Überdies war in einer Zeit, als die meisten Zahlungen durch das Mittel der Noten bewirkt wurden, eine Ausdehnung der Notenausgabe ein ziemlich zuverlässiger Anzeiger für eine Ausdehnung des Kredits.

Im Laufe der Zeit jedoch wurden die Noten für die Mehrzahl der geschäftlichen Zwecke von den Schecks verdrängt, und die Vorsorge für den Abzug durch das Ausland gewann ständig an Bedeutung im Verhältnis zu der Vorsorge für einen Abzug durch das Inland. Aber bis zum Kriege wurden keine Veränderungen an dem Gesetz vor-

genommen. Seit dem Kriege haben wir endgültig den Gebrauch von Sovereigns in der heimischen Zirkulation aufgegeben, so daß der Abzug durch das Inland nicht mehr besteht. So sind die beiden Bedingungen, unter denen das alte System wirken wollte, fortgefallen, und es würde deshalb ein ungewöhnliches Zusammentreffen sein, wenn dies System keine Verbesserung nötig haben sollte.

Der tatsächlich im Umlauf befindliche Teil der Notenausgabe, also der Gesamtbetrag ausschließlich der Noten, die von den Aktienbanken als ein Teil ihrer Reserven gehalten werden, wird heute ausschließlich als kleine Kasse und für die Zahlung der Wochenlöhne verwendet, während die Goldreserve der Bank von England ausschließlich dazu dient, Schwankungen unserer Zahlungsbilanz auszugleichen, die teilweise von der Handelsbilanz, hauptsächlich aber von unserem ungeheuren internationalen Bank- und Investitionsgeschäft abhängen. Unter diesen veränderten Umständen ist es nicht mehr vernünftig zu vertuschen, daß der Betrag an Gold, der für den letzten Zweck verfügbar ist, von dem Betrag an Noten abhängt, der für den ersten benötigt wird. Denn es bestehen nur wenige direkte Verbindungen zwischen beiden. Der Bedarf an Bargeld hängt hauptsächlich mit der Ferienzeit zusammen und der für die Wochenlöhne mit dem Beschäftigungsgrad und der Höhe des Nominallohnes. Beides, das Herannahen des Osterfestes und die Besserung des Beschäftigungsgrades, sind keine Gründe, Gold einzuschließen und das in den Reserven der Bank von England zur Vorsorge für einen Abzug vom Auslande verfügbare Gold um einen entsprechenden Betrag zu vermindern. Überdies: Wenn es auch richtig ist, daß höhere Nominallöhne die Handelsbilanz ungünstig beeinflussen können, so muß, wenn überhaupt, einer Tendenz zur Lohnerhöhung schon entgegengetreten werden, lange bevor die Masse der Arbeiter wirklich diese Löhne in einem Ausmaße bezieht, welches die Höhe der Notenausgabe wesentlich beeinflusst; denn wenn die Maßnahmen gegen die Lohnerhöhung erst zu diesem Zeitpunkt ergriffen werden, so wird ihrer Anwendung eine Zeit der Arbeitslosigkeit und der Lohnstreitigkeiten auf dem Fuße folgen. Die Haltung einer Goldreserve gegen Noten ist auch kein wirksames Mittel, die Reserven der Aktienbanken zu regulieren, was eine

wesentlich wichtigere Angelegenheit ist. Denn es ist diesen Banken verhältnismäßig gleichgültig, ob sie ihre Reserven in Gestalt von Noten oder von Guthaben bei der Bank von England halten, und das Gesetz stellt es mit Recht völlig in das Belieben der Notenbank, in welches Verhältnis sie Goldbestand und Depositen bringen will.

Anzeichen dafür, daß die Bank von England gut daran tut, ihre Reserven durch Erhöhung des Banksatzes oder durch Krediteinschränkung zu schützen, lassen sich, wie jedermann weiß, in einer Reihe von Symptomen finden, von denen unter heutigen Bedingungen die Höhe der Notenausgabe eins der am wenigsten bedeutenden und — was für ein Barometer sehr bedenklich ist — das am spätesten sichtbar werdende ist. Die Bank von England zu zwingen, ihre Sicherheitsmarge an dem Betrage der ausgegebenen Noten zu messen, würde deshalb bedeuten, sie zu zwingen, einem besonderen Symptom größere Aufmerksamkeit zuzuwenden, als die Bank, sich selbst überlassen, für verständlich halten würde und etwas zu tun, was ihrem unbeeinflußten Urteil unklug erscheinen würde. Insbesondere übt in Zeiten steigenden Beschäftigungsgrades und steigender Lohnsumme eine solche Bestimmung einen Druck auf die Bank von England in der Richtung aus, den beginnenden Aufschwung zu beenden, mag auch die Bank, sich selbst überlassen, nirgends einen Grund sehen, etwas derartiges zu tun.

Heute ist man sich darüber einig, daß die Bestimmung des richtigen Niveaus der Bankrate und der richtigen Höhe der Bankkredite höchst komplexe Fragen sind, die nicht für Jahre im voraus durch eine vom Parlament festgelegte starre Formel gelöst werden können. Und doch ist eine gesetzliche Formel, die die Goldreserve und die Notenausgabe zusammenkettet, nichts anderes als ein solcher Versuch mit rohen und veralteten Mitteln. Ein Abfluß von Gold ins Ausland zeigt — mögen auch tiefere Einflüsse, die im Laufe der Zeit in Erscheinung treten werden, zugrunde liegen — im allgemeinen an, daß die Zinssätze in London im Verhältnis zu ähnlichen Sätzen im Ausland etwas zu niedrig sind, oder daß wir über unsere Ersparnisse hinaus investieren. Er zeigt in den seltensten Fällen an, daß der heimische Notenumlauf entsprechend vermindert werden sollte. Auch ist es der Bank von England, da es nicht in ihrer Macht steht, die Löhne herabzusetzen, gar nicht möglich, den wirklichen Notenumlauf merklich zu vermindern, es sei denn, sie geht zu einer Kreditpolitik über, die mit Bedacht darauf hinzielt, Arbeitslosigkeit zu schaffen als einen ersten Schritt auf dem Wege zu niedrigeren Löhnen.

Welches ist dann, wenn es überhaupt eine gibt, die richtige Methode zur Regulierung der Höhe der Goldreserve? In bestimmtem Sinne ist es töricht, auch nur einen Teil unseres Goldes einzuschließen, um zu verhindern, daß er benutzt wird. Ein solches Mittel, dem Mangel an Gold vorzubeugen, hat Ähnlichkeit mit dem berühmten Mittel einer deutschen Stadtoberkeit, dem Mangel an Droschken vorzubeugen: sie ordnete nämlich an, daß immer mindestens eine Droschke an jedem Stand stehen müsse. Nichtsdestoweniger spricht vieles dafür, daß zur Überwindung ungewöhnlicher Notstände eine letzte Reserve gehalten wird, die unter gewöhnlichen Umständen nicht angegriffen werden darf. Das sinngemäße Vorgehen, durch welche gesetzlichen Vorschriften man es immer erzwingt, besteht also darin, daß man die Gold-

reserven des Landes in zwei Teile teilt, von denen man den einen Teil in vorgeschriebener Höhe als ein Mittel gegen ungewöhnliche Notstände beiseite legt und den anderen, dessen Festsetzung dem freien Ermessen der Zentralbank überlassen bleiben würde, zur Deckung des täglichen Bedarfs freigibt. Das heißt, das Gesetz über die Goldreserven könnte äußerst kurz sein und etwa folgendermaßen lauten: „Die Goldreserve der Bank von England soll nicht unter x £ sinken“.

Ein anderer Weg, zu dem gleichen Ergebnis zu gelangen, besteht jedoch darin, mit Rücksicht auf das Überkommene eine Formel beizubehalten, die die Goldreserve mit der Notenausgabe verknüpft, ihr gleichzeitig aber einen Charakter zu geben, der sie unter gewöhnlichen Umständen unwirksam macht. Eine solche Bestimmung könnte sogar als ein letztes Mittel gegen schwere Fehlgänge ihren Wert haben. Das ist die gegenwärtige Lage in den Vereinigten Staaten, wo die wirklich vorhandenen Goldreserven um 300 oder 400 Mill. £ über dem gesetzlichen Mindestbetrag liegen. Wir könnten bei uns zu dem gleichen Ergebnis gelangen, ohne uns zu weit von dem Überkommenen zu entfernen, wenn wir das Maximum des ungedeckten Notenkontingents in ausreichender Höhe festsetzten.

Es besteht also keine gewichtige Ursache, die allgemeine Form des neuen Gesetzes zu kritisieren. Alles hängt in praxi von der Frage ab, ob die Höhe des ungedeckten Notenkontingents derart festgesetzt worden ist, daß unsere gesamten Goldbestände in sinnvoller Weise zerlegt werden in den Teil, der dem freien Ermessen der Bank von England unterstellt werden soll und in den anderen, der für schwere Notstände zurückgehalten werden soll. Auf dieses Problem sollte unsere ganze Aufmerksamkeit gerichtet sein.

Unsere gesamten Goldbestände belaufen sich gegenwärtig auf etwa 160 Mill. £. Aber wir befinden uns jetzt in der günstigen Jahreszeit: wenige Monate früher waren es 8 Mill. £ weniger. Der durchschnittliche Notenumlauf schwankt bei dem gegenwärtigen Stand von Beschäftigungsgrad und Löhnen je nach der Jahreszeit zwischen 370 Mill. £ und 380 Mill. £. Bei den vorgeschlagenen ungedeckten Notenkontingenten von 260 Mill. £ und einem Notenumlauf von 370 Mill. £ könnten wir 110 Mill. £ an Gold einschließen und behielten 50 Mill. £ für den Gebrauch frei. Sollte der Herbst einen Abfluß von 10 Mill. £ Gold ins Ausland bringen — was aus den alltäglichsten Gründen geschehen könnte — und sollten um Weihnachten 10 Mill. £ zusätzliche Noten in den Umlauf kommen, so müßten wir 120 Mill. £ an Gold einschließen und behielten noch 30 Mill. £ für den Gebrauch frei. Die Verbindung von wirtschaftlichem Aufschwung, guten Löhnen und feiertäglichem Mehrbedarf kann leicht den Notenumlauf auf 400 Mill. £ erhöhen. In diesem Falle würde bei einem Goldbestand von 160 Mill. £ die Reserve der Bank von England auf 20 Mill. £ sinken. Auf den ersten Blick erscheint eine solche Regelung äußerst unklug, wenn auch die Möglichkeit des Rückgriffs auf eine schatzamtliche Verfügung besteht. Können wir eine bessere Regelung vorschlagen?

Zunächst: Besteht wirklich ein Bedürfnis, den ganzen Betrag von 110 Mill. £ wegzuschließen? Ich glaube, daß, an jedem vernünftigen Maßstab gemessen und mit Rücksicht darauf, welche Bedeutung eine Nutzbarmachung

des Betrags an festliegendem Gold für die Weltwirtschaft hat, 75 Mill. £, also doppelt so viel wie der Goldvorrat der Bank von England in der Vorkriegszeit betrug, völlig ausreichen werden. In diesem Falle würden 85 Mill. £ in der Reserve der Bank von England bleiben, ein Betrag, der sie in den Stand setzen würde, den Wechselfällen der weltwirtschaftlichen Lage mit erheblichem Vertrauen ins Auge zu sehen.

Sodann: Bietet es für die Bank von England eine ausreichende Sicherheit, mit einer Reserve von 50 Mill. £, die leicht auf 30 Mill. £ sinken kann, zu wirtschaften? Dieser Betrag ist, bei der Verantwortung, die auf ihr ruht, bestimmt völlig unzureichend. Da die Bank es offensichtlich nicht zulassen kann, daß ihre freien Reserven bis in die Höhe von Null sinken, so bedeuten diese Zahlen, daß sie es sich praktisch nicht leisten kann, auch nur 20 Mill. £ zu verlieren, ohne sehr unruhig zu werden. Und doch ist es für die Wirtschaft von großer Wichtigkeit, daß die Bank in der Lage ist, diese ganze Summe zu verlieren und — besser noch — daß sie das Doppelte verlieren könnte, ohne zwangsläufig die Basis des heimischen Kredits in Unordnung bringen zu müssen.

Unser auswärtiger Handel — Einfuhr und Ausfuhr zusammengerechnet — beläuft sich auf annähernd 2000 Mill. £ im Jahr. Schwankungen unserer Importe um 1 % stellen eine Summe von 11 Mill. £ dar. Überdies ist London das Zentrum eines großen Marktes für Anlagen im Ausland, der einen ungeheuren wöchentlichen Umsatz mit fremden Ländern hat, dessen Höhe auch nur zu schätzen unmöglich ist. Und weiter betreiben wir ein gigantisches internationales Bankgeschäft mit kurzfristigen ausländischen Guthaben, die auf kurze Frist abgerufen werden können und deren Höhe wahrscheinlich 200 Mill. £ übersteigt, möglicherweise sich sogar 300 Mill. £ nähert. (Wir können nicht einmal innerhalb einer Marge von — sagen wir — 100 Mill. £ genau wissen, wie groß das Geschäft ist.) Man sagt, daß allein die Bank von Frankreich mehr als 100 Mill. £ in London hält. Nun könnte ein leichter Windstoß diese ausländischen Guthaben um 10 % oder, sagen wir, 20 Mill. £ vermindern, denn es hat sich gezeigt, daß sie in sehr kurzer Zeit um diesen Betrag steigen konnten. Kurz, wir betreiben das Geschäft mit einer völlig unzulänglichen Sicherheitsmarge, und selbst unter den bisherigen günstigen Bedingungen haben die verantwortlichen Stellen des Landes alle ihnen zu Gebote stehenden Mittel des Bluffs, der Überredung und des Prestige aufwenden müssen, um so gut zu fahren wie es bisher der Fall war. In jedem Augenblick kann deshalb der Aufschwung von Produktion und Beschäftigungsgrad durch Erwägungen gestört werden, die in der Hauptsache auf einem ganz anderen Gebiet, dem des internationalen Bankgeschäfts, entstehen. Ich möchte hinzufügen, daß ich nicht an der Fähigkeit der Bank von England zweifle, ihre Stellung selbst mit der vorgeschlagenen kleinen Sicherheitsmarge zu schützen. Aber ich zweifle an ihrer Fähigkeit, sich zu schützen, ohne gelegentlich eine Kreditrestriktion zu erzwingen, die die heimische Industrie schädigt.

Trotzdem: Unsere gesamten Goldreserven von 160 Mill. £, mehr als das Vierfache der Vorkriegszahl, sind sehr beträchtlich — wenn wir sie nur nutzen könnten. Heißt es nicht, Störungen herbeirufen, wenn wir mehr als zwei Drittel unseres Bestandes außerhalb der Bank-von-

England-Reserven einschließen und weniger als ein Drittel unseres wirklich verfügbaren Bestandes ausweisen? Denn es handelt sich nicht darum, wieviel Gold wir wirklich in Reserve halten, vielmehr darum, wieviel wir als jederzeit auf Abruf verfügbar ausweisen. Es ist ein wunderlicher Versuch, unser internationales Geschäft auszudehnen und gleichzeitig sowohl unsere wirkliche als auch unsere ausgewiesene Fähigkeit, den damit notwendig verbundenen Schwankungen zu begegnen, zu vermindern. Auch ist es seltsam, wenn Verfechter der Lehre von der Unabhängigkeit der Zentralbanken die letzte Verantwortung für die Höhe unserer Reserven von der Bank von England auf das Schatzamt übertragen und jede weitere Freigabe von Gold mit einem öffentlichen Bekenntnis der Schwäche seitens der Bank von England verbinden. Denn je größer das ungedeckte Notenkontingent ist, desto mehr hängt die Goldreserve von der Bank von England ab und je kleiner das erstere ist, desto mehr hängt die letztere vom Schatzamt ab. Überdies: nimmt man auch an, daß das Schatzamt bei Erhöhung des ungedeckten Notenkontingents stets nach den Ratschlägen der Bank handeln wird, so besteht doch, wie oben dargelegt, die einzige Wirkung dieser Methode, verglichen mit der Festsetzung eines höheren ungedeckten Notenkontingents, darin, jeden Schritt seitens der Bank von England, Gold hereinzubekommen, mit einem öffentlichen Bekenntnis der Schwäche zu verbinden — gerade das, was man unter diesen Umständen zu vermeiden trachten würde.

Die vorgeschlagene Regelung bedeutet weiter, daß London den Kampf mit New York um das internationale Bankgeschäft mit sehr ungleichen Waffen führen wird. Unser jährlich per Saldo für neue Auslandsanlagen verfügbare Überschuß ist noch immer fast genau so groß wie der ihre. Das internationale Geschäft, das wir betreiben, ist in mancher Beziehung größer als das ihre und unser Bestand an ausländischen Guthaben beträgt vielleicht die Hälfte desjenigen der Vereinigten Staaten. Aber unsere freie Goldreserve beträgt nur etwa ein Achtel. Es bedeutet ihnen nichts, wenn ihre ausländischen Kunden 20 Mill. £ abziehen. In der Tat haben sie im April 20 Mill. £ abgezogen und im März fast ebensoviel. Abgesehen von den für Rechnung ausländischer Notenbanken lombardierten Goldbeständen haben die Bundesreservebanken in früheren Monaten einige 60 Mill. £ verloren, ohne einen Finger zu rühren. Wir können natürlich einen solchen Grad von Widerstandskraft nicht erreichen. Aber wir brauchen uns nicht unnötige Hindernisse in den Weg zu legen. Ausländische Banken werden ihre Guthaben auf die Dauer bestimmt in solchen Finanzzentren halten, aus denen sie mit Sicherheit auf kurzen Abruf zurückgezogen werden können.

Ein Punkt von größter Wichtigkeit, der leicht übersehen werden kann, bleibt zu erwähnen. Nicht der Gesamtbetrag der ausgegebenen Noten befindet sich wirklich im Umlauf. Ein erheblicher, wenn auch unbekannter Teil, vielleicht 100 Mill. £, befindet sich in den Kassen der Aktienbanken. Ein Teil davon stellt das unbedingt notwendige Wechselgeld; der Rest ist ein Teil ihrer Reserven, den sie ebensogut in Form von Guthaben bei der Bank von England halten könnten. Bei Gelegenheit einer Verknappung würde es für die Banken ein leichtes sein, entweder aus eigener Initiative oder auf Veranlassung der Bank von England 40 Mill. £ oder 50 Mill. £ in Noten auf

Guthabenkonto einzuzahlen. Diese Transaktion würde die Reserven der Aktienbanken unverändert lassen, die Reserven der Bank von England jedoch um den eingezahlten Betrag erhöhen. Diese Überlegung zeigt, welches Possenspiel sich bei der Anwendung des vorgeschlagenen Gesetzes ergeben kann. Es überträgt die wirkliche Entscheidung von der Bank von England auf die Aktienbanken, die innerhalb weiter Grenzen die Reserven der Bank von England nach eigenem Ermessen gestalten können, je nachdem sie ihre eigenen Reserven in Gestalt von Bank-von-England-Noten oder von Bank-von-England-Guthaben halten. Aber vielleicht dürfen wir uns nicht beklagen. Denn wenn die Aktienbanken diesen Kurs einschlagen, so wird das nicht nur den Zweck des Gesetzentwurfes zunichte machen, sondern zugleich bis zu einem beträchtlichen Grade die oben geübte Kritik bestätigen. Freilich nicht vollständig, denn es würde immer noch besser sein, wenn das Gesetz schlicht lauten würde: „Der Goldbetrag, den die Bank von England hält, soll nicht unter 75 Mill. £ sinken“.

Die folgende Tabelle über den Goldbestand der hauptsächlichsten Zentralbanken und Regierungen Ende 1913 und

Ende 1927, die kürzlich von dem Bundesreserveamt der Vereinigten Staaten zusammengestellt wurde, mag dazu dienen, den Sinn für Größenverhältnisse in die richtigen Bahnen zu lenken:

(Mill. £)	1913	1927	(Mill. £)	1913	1927
Vereinigte Staaten ..	265	818	Argentinien	46	95
Großbritannien	35	153	Deutschland	57	91
Frankreich	140	146	Italien	59	49
Japan	13	112	Alle Länder	982	1894
Spanien	19	103			

Dadurch, daß das Gold allgemein aus dem Umlauf gezogen worden ist, hat die Festigung der Stellung aller Zentralbanken nahezu mit der Preissteigerung und dem wachsenden Geschäftsumfang Schritt gehalten. Die Gefahr eines künftigen Goldmangels braucht deshalb nicht akut zu werden, es sei denn, wir schlagen die kurzfristige Politik ein, zuviel von unserem Goldbestand vom freien Gebrauch auszuschließen und ermutigen damit andere, auch diese Politik zu beginnen, denn das würde zu einem erbitterten Konkurrenzkampf zwischen den Zentralbanken führen, von denen jede bemüht wäre, sich einen ausreichenden Teil des unzureichenden Gesamtbetrages, der dann nachbleibt, zu sichern.

DIE WIRTSCHAFTLICHE BETÄTIGUNG DER LANDKREISE

Vom Beigeordneten des Deutschen Landkreistages Dr. E. Heymann (Berlin)

In der Mitte zwischen den Städten und Gemeinden auf der einen Seite und dem Reiche, den Ländern und den Provinzen auf der anderen Seite stehen die deutschen Landkreise, die zugunsten der Einwohner ihres Gebietes genötigt sind, nicht nur zu verwalten, sondern sich auch wirtschaftlich zu betätigen. Dies ist nichts Ungewöhnliches, sondern entspricht seit jeher und unzweifelhaft dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung. Es ist das Ergebnis einer langen und stetigen Entwicklung.

Sie hat bei den Städten schon in uralter Zeit begonnen und zu Beginn des 19. Jahrhunderts in der Verleihung des Selbstverwaltungsrechtes ihren gesetzlichen Ausdruck gefunden. Die Landkreise, die ursprünglich nur die unteren Stellen der Staatsverwaltung für die Zusammenfassung der Gemeinden des platten Landes waren, sind eigentliche Selbstverwaltungskörper in Preußen erst durch die Kreisordnungen der siebziger und achtziger Jahre geworden. Abgesehen von Württemberg, wo die Selbstverwaltung der Landkreise schon weit über hundert Jahre alt ist, geschah die Ausbildung der Landkreise („Bezirke“, „Amtskörperschaften“, „Bezirksverbände“ oder wie sie sonst noch heißen) als Selbstverwaltungskörper in manchen nichtpreußischen Ländern erst in neuester Zeit. In Bayern z. B. ist sie noch nicht voll ausgereift; in Baden hat sie erst begonnen.

Zu Beginn ihrer Selbstverwaltung übernahmen die Landkreise lediglich Aufgaben, die zwischen örtlicher Natur waren oder über die Leistungsfähigkeit der Gemeinden hinausgingen. Allmählich aber verlangte die Kreisbevölkerung von ihnen, daß sie auch an Aufgaben herangingen, die zwar örtlich auch gelöst werden konnten, deren Übernahme auf den Kreis jedoch wirtschaftliche Vorteile für die Gesamtheit brachte. Dies gilt z. B. von Krankenhäusern, Wasser- und Elektrizitätswerken, Straßenbauten; sie sind zwar auch in der kleinen Ge-

meinde möglich, gestalten sich jedoch billiger, wenn sie für mehrere Gemeinden zugleich betrieben werden. Die Fortschritte der Technik und des Verkehrs im letzten halben Jahrhundert überwinden die Entfernungen und rückten die Gemeinden einander näher, so daß sich der Landkreis vom ursprünglichen Gemeindeverband zu einer den Gemeinden ähnlichen Gebietskörperschaft entwickelte. Einen besonderen Anlaß gab die Zwangswirtschaft im Kriege, in der den Landkreisen ebenso wie den Städten vom Reiche die mannigfachsten wirtschaftlichen Aufgaben (Getreideversorgung usw.) übertragen wurden. Sie bewährten sich nicht nur auf der Versorgungs-, sondern vor allen Dingen auch auf der Aufbringungsseite und wurden dabei stark mit der Wirtschaft ihres Gebietes verknüpft. Diese Tätigkeit aber hörte inzwischen von selbst auf. In sehr interessanter Weise hat Landrat Dr. Schöne dargelegt, daß die Entwicklung des Landkreises zur einheitlichen Gebietskörperschaft in der gleichzeitigen Fortbildung des Deutschen Reiches vom föderativen zum unitarischen Staate eine Parallele findet¹⁾.

Ein Begriffsmerkmal der Selbstverwaltung ist ihre Universalität. Sie ist für die Landkreise nur begrenzt: nach oben durch das — gleichfalls wachsende — Betätigungsfeld der Provinzen (auch von Reich und Staat) und nach unten durch dasjenige der Einzelgemeinden und engeren Gemeindeverbände (wie z. B. der rheinisch-westfälischen Bürgermeistereien und Ämter). Da aber auch diesen Körpern die Universalität der Betätigung grundsätzlich zusteht, können Konflikte entstehen, die darauf beruhen, daß sich — wie oben schon erwähnt — gewisse Aufgaben, durch Zusammenfassung mehrerer Gemeinden und Verbände wirtschaftlicher lösen lassen. So

¹⁾ Vgl. „Die deutschen Landkreise“ Bd. I S. 28 ff. 1926. Deutscher Kommunalverlag G. m. b. H., Berlin-Friedenau.