Staatliche Umverteilungspolitik in historischer Perspektive

Beiträge zur Entwicklung des Staatsinterventionismus in Deutschland und Österreich

Von

Werner Abelshauser, Dietmar Petzina
Hans-Georg Reuter, Reinhard Spree, Josef Wysocki

Herausgegeben von Fritz Blaich

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 109

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 109

Staatliche Umverteilungspolitik in historischer Perspektive

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staatliche Umverteilungspolitik in historischer Perspektive

Beiträge zur Entwicklung des Staatsinterventionismus in Deutschland und Österreich

Von

Werner Abelshauser, Dietmar Petzina

Hans-Georg Reuter, Reinhard Spree, Josef Wysocki

Herausgegeben von Fritz Blaich

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alle Rechte vorbehalten
© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1980 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 04716 8

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Dieser Band enthält die Vorträge, welche auf der Arbeitstagung des Wirtschaftshistorischen Ausschusses am 23. und 24. März 1979 in Regensburg gehalten wurden. Die Referate schufen die Grundlage für eine ausführliche Diskussion, deren wesentliche Ergebnisse die Autoren bei der endgültigen Ausarbeitung ihrer Beiträge berücksichtigten.

Als Gegenstand dieser Arbeitstagung hatten die Mitglieder des Ausschusses die Fragen der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und der von diesen ausgehenden Umverteilungswirkungen ausgewählt. Mehrere Referate und die anschließende Aussprache zeigten jedoch, daß im Rahmen des Generalthemas „Staatliche Umverteilungspolitik" auch der Entwicklung der Infrastruktur und der Infrastrukturpolitik sowie Problemen der Regionalökonomie eine große Bedeutung zukommt. Ferner stellten alle Referenten, ausgehend vom Gebiet der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, mannigfache Querverbindungen zu verschiedenen anderen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften her. Die folgende Übersicht versucht, diese Brückenschläge, welche Ansätze zu einer interdisziplinären Forschung bieten können, wenigstens in ihren Umrissen sichtbar zu machen.

W. Abelshauser, der sich mit den regionalen Wohlstandsunterschieden in Preußen während der Phase der Hochindustrialisierung beschäftigt, erprobt in seiner Untersuchung neuartige Methoden der Regionalökonomie als Instrumente der historischen Forschung. Mit diesem theoretischen Unterbau versehen, ist das Fallbeispiel des „früheren" Entwicklungslandes Preußen geeignet, der gegenwärtigen Auseinandersetzung um die räumliche Entwicklung junger, noch in der Industrialisierungsphase begriffener Staaten empirischen Lehrstoff zu liefern.

Ein nicht minder aktuelles Thema der Wirtschafts- und Finanzpolitik greift *D. Petzina* in seinem Beitrag auf, der sich mit jenem Teil der staatlichen Aufwendungen befaßt, welche der unmittelbaren Unterstützung von Sonderinteressen dienen. Seine mit Zahlenangaben untermauerte Darstellung der Industrie- und Agrarsubventionen, welche die Reichsregierung in der Zeit der Weimarer Republik gewährte, enthält zugleich methodische Überlegungen zu den Fragen der Abgrenzung der Subventionen von den allgemeinen Staatsausgaben, der quan-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

titativen Erfassung der Subventionen und der Meßbarkeit der Ergebnisse der Subventionspolitik.

H.-G. Reuter bemüht sich um eine Erfolgskontrolle der Umverteilungswirkungen der Bismarckschen Sozialgesetzgebung, die nach seiner Auffassung scheitern muß, wenn man sie, wie in der „herrschenden Lehre" üblich, an den gesellschaftspolitischen Zielen Bismarcks oder an den Lehrmeinungen zeitgenössischer Sozialpolitiker ausrichtet. Seine Überlegungen liefern zugleich einen Beitrag zu der im Bereich der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften geführten Diskussion über den Inhalt des Begriffs „Sozialpolitik".

R. Spree stellt sich die Frage, ob der Ausbau des Gesundheitswesens im Deutschen Kaiserreich in der Lage gewesen sei, den Gesundheitszustand der Bevölkerung nennenswert zu beeinflussen. In seiner Untersuchung wendet er der Erscheinung der regionalen und sozialen Ungleichheiten der Verteilung der Lebenschancen besondere Aufmerksamkeit zu. Seine unter dem Blickwinkel der Sozialgeschichte entstandene Arbeit berührt außerdem die Gebiete der Sozialmedizin und -hygiene, der Medizingeschichte und der Sozialpolitik.

Mit Hilfe des modernen finanzwissenschaftlichen Instrumentariums untersucht *J. Wysocki* redistributive Effekte einzelner Ausgabekategorien des österreichischen Staatshaushalts zwischen 1870 und 1900. Auch in der österreichischen Finanzgeschichte spielten regionale Unterschiede eine Rolle, wie die Aufspaltung der beiden Reichshälften und der einzelnen Kronländer Cisleithaniens in „aktive" und „passive" Länder lehrt. Einige Ergebnisse dieser Untersuchung, z. B. die Erörterung der 1896 in Österreich eingeführten Unternehmensbesteuerung in Form der als Realsteuer ausgestalteten „Erwerbssteuer", führen überdies zu Rückfragen an die Finanztheorie, insbesondere an ihr Teilgebiet „Steuerwirkungslehre".

Regensburg, im Februar 1980

Fritz Blaich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Staat, Infrastruktur und regionaler Wohlstandsausgleich im Preußen der Hochindustrialisierung

Von *Werner Abelshauser*, Bochum 9

Staatliche Ausgaben und deren Umverteilungswirkungen — das Beispiel der Industrie- und Agrarsubventionen in der Weimarer Republik

Von *Dietmar Petzina*, Bochum 59

Verteilungs- und Umverteilungseffekte der Sozialversicherungsgesetzgebung im Kaiserreich

Von *Hans-Georg Reuter*, Marburg 107

Zur Bedeutung des Gesundheitswesens für die Entwicklung der Lebenschancen der deutschen Bevölkerung zwischen 1870 und 1913

Von *Reinhard Spree*, Berlin 165

Einige Verteilungsprobleme des österreichischen Staatshaushalts von 1870 bis 1900

Von *Josef Wysocki*, Salzburg 225

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staat, Infrastruktur und regionaler Wohlstandsausgleich im Preußen der Hochindustrialisierung

Von *Werner Abelshauser*, Bochum

I. Zu Fragestellung und Methode

Die politischen und sozialen Folgen regionaler Wohlstandsdisparitäten haben in der neueren deutschen Geschichte über weite Strecken hinweg eine verhängnisvolle Rolle gespielt. Vor allem der gravierende Unterschied im Entwicklungsstand und in der Wirtschaftsstruktur des östlichen und des westlichen Teils Preußens hat im Zuge der Entwicklung Deutschlands zum Industriestaat und zur parlamentarischen Demokratie immer neue Probleme aufgeworfen und die Lösung anderer, die gesamte Nation betreffende Schwierigkeiten erheblich erschwert[1]. Das preußische Beispiel scheint deshalb gut geeignet, für die seit zwei Jahrzehnten anhaltende Diskussion um die räumliche Dimension der wirtschaftlichen Entwicklung junger, noch in der Industrialisierung begriffener Staaten, historischen Lehrstoff zu bieten.

Tatsächlich war es nicht zuletzt die Erfahrung aktueller internationaler und regionaler Entwicklungsgefälle, die den Blick der Wirtschaftshistoriker wieder auf die historischen Ursachen und die Gründe für den Abbau von Einkommensdisparitäten in den heute hochentwickelten Volkswirtschaften lenkte. Das Transferproblem wirtschaftlichen Wachstums, das sich heute im Verhältnis von Industriestaaten und Entwicklungsländern und innerhalb von Entwicklungsländern mit dualistischer Struktur[2] selbst stellt, gehörte auch zu den Herausforderungen an frühere „Entwicklungsländer", zu denen Preußen zu zählen ist. Die Beschäftigung mit räumlicher Entwicklung in historischer Perspektive versprach auch deshalb Erfolg, weil zur gleichen Zeit von den Wirtschaftswissenschaften eine Reihe neuer Methoden der Regio-

---

[1] Vgl. dazu *Max Weber*, Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik (1895), in: Gesammelte politische Schriften, München 1921; *Hans Rosenberg*, Die Pseudodemokratisierung der Rittergutsbesitzerklasse, in: Zur Geschichte und Problematik der Demokratie. Festgabe für Hans Herzfeld, Berlin 1958; *Hans Raupach*, Der interregionale Wohlfahrtsausgleich als Problem der Politik des Deutschen Reiches, in: W. Conze, H. Raupach (Hg.), Die Staats- und Wirtschaftskrise des Deutschen Reiches 1929/33, Stuttgart 1967.

[2] Vgl. dazu *Reimut Jochimsen*, Dualismus als Problem wirtschaftlicher Entwicklung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 95 (1965 II).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nalanalyse entwickelt wurde, deren Adaptierung durch die historische Forschung möglich zu sein schien[3]. Trotz zahlreicher, ebenso scharfsinniger wie aufwendiger Ansätze, das Problem der regionalen Verteilung des Wohlstandes in Preußen zu erhellen[4], blieben aber gerade die wichtigsten Fragen unbeantwortet.

Selbst der empirische Befund ist umstritten. Es ist wohl offenkundig, daß der Industrialisierungsprozeß im 19. Jahrhundert neue regionale Ungleichgewichte geschaffen bzw. bereits vor der Industriellen Revolution bestehende noch verstärkt hat. Wir wissen aber nicht, wann sich diese regionalen Entwicklungsdisparitäten in Preußen wieder verringert haben, vorausgesetzt ein solcher Umschlag zur regionalen Nivellierung hat überhaupt stattgefunden. In Ermangelung regional gegliederter und methodologischer Ansprüche genügender Einkommensdaten bemühen sich die meisten Lösungsversuche um Schätzungen der regionalen Streuung des Volkseinkommens mit Hilfe von Zeitreihen und Strukturdaten, deren regionale Verteilung und Entwicklung nach empirischer Erfahrung eng mit der Einkommensentwicklung korrelieren. Die Zuverlässigkeit solcher Hilfskonstruktionen muß naturgemäß in weiten Grenzen unsicher bleiben und je sophistizierter die Methoden, die dabei angewandt werden, desto empfindlicher leiden die Ergebnisse an ihrem Mangel an Überzeugungskraft.

Es wundert auch nicht, daß über die Entwicklung regionaler Einkommensdisparitäten im Wachstumsprozeß der preußischen Wirtschaft vor dem Ersten Weltkrieg ganz unterschiedliche Schätzungen vorliegen[5]. Sieht man aber von jenen Ergebnissen ab, denen die Autoren

---

[3] Einen Überblick über den Stand der Regionalforschung verschafft: Taschenbücher zur Raumplanung Bde. 1 - 7, (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung) Hannover 1973 - 75.

[4] Vgl. *Jeffrey G. Williamson,* Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns, in: Economic Development and Cultural Change (E.D.C.C.), Vol. XIII (1965), S. 1 - 84; *Knut Borchardt,* Regionale Wachstumsdifferenzierung in Deutschland im 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung des West-Ost-Gefälles, in: Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte, Festschrift für F. Lütge, hrsg. v. W. Abel et al., Stuttgart 1966, S. 325 - 339; *Thomas J. Orsagh,* The Probable Geographical Distribution of German Income, 1882 - 1963, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 124 (1968), S. 280 - 311; *Helmut Hesse,* Die Entwicklung der regionalen Einkommensdifferenzen im Wachstumsprozeß der deutschen Wirtschaft vor 1913, in: W. Fischer (Hg), Beiträge zu Wirtschaftswachstum und Wirtschaftsstruktur im 16. und 19. Jahrhundert (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 63) Berlin 1971, S. 261 - 279; *Frank B. Tipton,* Regional Variations in the Economic Development of Germany during the 19th Century, Middeltown, Conn. 1976; neuerdings mit dem Anspruch einer Momentaufnahme gegenwärtiger Forschungsbemühungen: Rainer Fremdling und Richard Tilly (Hg.), Industrialisierung und Raum. Studien zur regionalen Differenzierung im Deutschland des 19. Jahrhunderts (Historisch-Sozialwissenschaftliche Forschungen, Bd. 7), Stuttgart 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

selbst mit Skepsis begegnen, so stimmen die preußischen Befunde doch mit zahlreichen anderen Forschungsergebnissen überein, die für die regionale Wohlstandsverteilung sehr unterschiedlich weit entwickelter Länder vorliegen[6]. Vieles spricht deshalb dafür, daß auch in Preußen die Beziehung zwischen Entwicklungsstand und regionalen Disparitäten im Zeitablauf einen glockenförmigen oder umgekehrt U-förmigen Kurvenverlauf aufweist. Dieses „classic pattern of regional inequality"[7] drückt bildhaft aus, daß während des Industrialisierungsprozesses

---

[5] *K. Borchardt* (Regionale Wachstumsdifferenzierung) kommt auf der Grundlage regionaler Einkommensgrößen, die das Statistische Reichsamt für die Jahre 1900, 1907 und 1913 rückwirkend aufbereitet hat (Das deutsche Volkseinkommen vor und nach dem Kriege, Einzelschrift 24 zur Statistik des Deutschen Reiches, Berlin 1932), und mit Hilfe der Indikatoren „Arztdichte" und „Schülerdichte an höheren Schulen" zu der Vermutung, daß sich das regionale (West-Ost-Einkommensgefälle, von dessen Existenz er für das Jahr 1800 in Preußen ausgeht, im Zuge der Industrialisierung bis 1913 nicht verringert habe. Ebenfalls auf der Grundlage der amtlichen Daten stellt *J. G. Williamson* (Regional Inequality) wachsende regionale Einkommensdisparitäten für die Jahre 1900 bis 1913 fest — ein Ergebnis, das er selbst scharf in Zweifel zieht. Zu einem entgegengesetzten Resultat gelangt Th. J. Orsagh (Geographical Distribution). Er schätzt die Raumstruktur der Einkommen für die Jahre 1882 bis 1907 mit Hilfe der regionalen Verteilung der Beschäftigten, die er mit ihrer Sektoralstruktur gewichtet. Diese Konstruktion läßt sich dadurch rechtfertigen, daß korrelationsanalytisch 96 v. H. der beobachteten regionalen Einkommensunterschiede im Jahre 1913 sich durch Unterschiede in der Sektoralstruktur erklären. Auf dieser Grundlage glaubt Orsagh, eine allgemeine Tendenz in Richtung auf einen regionalen Ausgleich der Faktoreinkommen zu erkennen. Er hält eine konvergierende Entwicklung der Einkommen zwischen 1880 und 1913 daher für gesichert. Auch H. Hesse (Einkommensdifferenzen) kommt nach der Analyse der Variationskoeffizienten von regionalen Lohnzeitreihen zu dem Schluß, daß — nach anfänglicher Divergenz in der Take-off-Phase der Industrialisierung — seit den 1870er Jahren die Einkommen in den preußischen Provinzen (leicht) konvergieren. Ebenso undeutlich im Ergebnis bleibt der bisher umfangreichste Versuch, die Entwicklung regionaler Disparitäten in Deutschland zu messen. F. B. Tipton's analytisches Instrument ist der Spezialisierungsgrad der Region (Regional Variations). Zur Berechnung des Spezialisierungsgrades summiert T. die absoluten Differenzen zwischen tatsächlicher und — abgeleitet vom nationalen Durchschnitt — hypothetischer sektoraler Gesamtbeschäftigung der drei Sektoren und drückt sie als v. H.-Sätze der regionalen Gesamtbeschäftigung aus. Der so gemessene Spezialisierungsgrad steigt zwar im 19. Jahrhundert an, doch bleibt der Zusammenhang dieser Entwicklung mit dem Prozeß regionaler Einkommensdifferenzierung offen.

[6] Frankreich: *L. M. Goreux,* Les migrations agricoles en France depuis un siècle et leur relation avec certains facteurs économiques, in: Etudes et Conjoncture 1956, S. 327 - 376; USA: *R. A. Easterlin,* Interregional Differences in Per Capita Income, Population and Total Income, 1840 - 1950, in: Trends in the American Economy in the Nineteenth Century, Studies in Income and Wealth, Vol. 24, Princeton 1960; USA und Frankreich: *J. G. Williamson,* a.a.O.; Pakistan: *J. L. Stern,* Growth, Development and Regional Equity in Pakistan, Economic Development Reports, No. 78 (1967); Kanada: *A. G. Green,* Regional Inequality, Structural Change and Economic Growth in Canada, 1890 - 1956, in: E.D.C.C., Vol. 17 (1968/69), S. 567 - 583; Brasilien: *D. H. Graham,* Divergent and Convergent Regional Economic Growth and Internal Migration in Brazil, 1940 - 1960, in: E.D.C.C., Vol. 18 (1969/70).

[7] Williamson, Regional Inequality, S. 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Phasen steigender, konstanter und abnehmender Disparitäten aufeinander folgen.

Ist schon der empirische Befund umstritten, so erst recht die Einschätzung der Rolle wichtiger Determinanten im Prozeß regionaler Differenzierung und Nivellierung. Nur soweit besteht weitgehend Übereinstimmung[8]: Regionale Entwicklungsdisparitäten verdanken ihr Entstehen dem „historischen Zufall". Einmal vorhanden, werden sie durch selektive Wanderungen von Arbeitskräften in die Zentren, durch Kapitalflucht aus rückständigen Gebieten, durch interregionalen Handel und andere „Kontereffekte" (Myrdal) in dem ersten Abschnitt der Industrialisierung noch verstärkt. Zwar senden die Zentren auch „Ausbreitungseffekte" aus, die der divergierenden Entwicklung entgegenwirken. In diesem, nicht genau abzugrenzenden Industrialisierungsabschnitt sind sie jedoch zu schwach, um einen einmal in Gang gesetzten kumulativen räumlichen Konzentrationsprozeß entscheidend abzuschwächen oder in sein Gegenteil zu verkehren. Während die Mechanismen von Divergenz und Nivellierung auf den jeweiligen Ästen der Kurve übereinstimmend beschrieben werden, fehlt es an einer Erklärung für den Übergang von dem einen in den anderen Entwicklungsabschnitt. Welche Faktoren und Prozesse die Umkehr des circulus vitiosus regionaler Differenzierung erzwingen, ist die offene Frage.

Der entscheidende Dissens liegt in der Einschätzung der Rolle des Staates. Ohne staatliche Intervention werden nach Auffassung der von Myrdal beeinflußten Denkschule räumliche Konzentrations- und Kontraktionsprozesse irreversibel. Andere Autoren dagegen betonen, daß durch Ausbreitungseffekte, die allein durch das freie Spiel der Marktkräfte und ohne staatliche Intervention ausgelöst werden, früher oder später die Übertragung wirtschaftlichen Wachstums in bisher rückständige Regionen sichergestellt wird.

Die Rolle des Staates in einer für diese Fragestellung entscheidenden Phase der raumwirtschaftlichen Entwicklung Preußens steht im folgenden zur Debatte. So undeutlich der skizzierte statistische Befund der regionalen Einkommensverteilung auch ist, die politische Brisanz des Problems steht in den Jahrzehnten um die Jahrhundertwende ganz außer Frage. In den 70er und 80er Jahren setzt die massenhafte Ost-Westwanderung der Arbeitskräfte zu den industriellen Ballungszentren und nach Übersee ein. Sie wirft nicht nur die von Max Weber in

[8] z. B. zwischen den Vertretern so unterschiedlicher Positionen wie *Gunnar Myrdal* (Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Stuttgart 1959) und *Nicholas Kaldor* (The Case for Regional Policy, in: Scottish Journal of Political Economy, 17, 1970, S. 337 - 347) einerseits und *Jeffrey G. Williamson* (Regional Inequality) und *Albert O. Hirschman* (Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1967) andererseits.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seiner Freiburger akademischen Antrittsrede analysierte nationale Problematik auf, sondern schärft den Blick für andere wirtschaftliche Entleerungsprozesse, wie sie auch im Westen seit Beginn der Industrialisierung und in den 1870er Jahren noch immer andauernd am Beispiel der Eifel, des Sauerlandes und anderer alter Gewerbegebiete zu beobachten waren. Dem standen an anderen Orten des Reiches industrielle Agglomerationen gegenüber, die zum Herd scharfer sozialer Spannungen wurden. Hatte somit das freie Spiel der Kräfte sozial- und wirtschaftspolitisch unerwünschte Folgen, so mußte der Druck auf den Staat wachsen, in diese Fehlentwicklung korrigierend einzugreifen. Aber wie sollte er intervenieren? Über welche Mittel „regionaler Strukturpolitik" verfügte die Wirtschaftspolitik des Kaiserreiches?

Es scheint nötig, in diesem Zusammenhang dem regionalen Ausbau der materiellen Infrastruktur und seinem möglichen Einsatz als Instrument einer beginnenden regionalen Strukturpolitik in der Hochindustrialisierungsperiode Beachtung zu schenken. Eine ganze Reihe von Gründen legen das nahe:

1. Die regionale Dimension des Infrastrukturausbaus läßt sich für die in Frage kommende Zeit konkret erfassen — weit besser jedenfalls als die regionale Einkommensstruktur.

2. Infrastruktur, als Gesamtbegriff der investiven Ausgaben für materielle, institutionelle und personale Anlagen, Einrichtungen und Gegebenheiten, die vorwiegend von der öffentlichen Hand vorgenommen werden und allen Wirtschaftseinheiten im Rahmen der arbeitsteiligen Wirtschaft zur Verfügung stehen[9], zählt zu jenem Teil der Ressourcenausstattung einer Region, der wegen seines eindeutigen „Potentialcharakters"[10] ihre Entwicklungschancen auf mittlere Frist maßgeblich bestimmt. Dies gilt insbesondere für die materielle Infrastruktur, die in der Regel alle Anforderungen erfüllt, die an „Potentialfaktoren" gestellt werden. Sie ist interregional immobil, unteilbar und polyvalent, d. h. sie eignet sich als genereller Input. Ließe sich ein regionaler Ausgleich der Infrastrukturausstattung nachweisen, wäre damit ein wichtiger Hinweis auf Ursachen des Abbaus regionaler Entwicklungsdisparitäten gefunden.

---

[9] Definiert in Anlehnung an *R. Jochimsen* (Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966, S. 145) und *E. Tuchtfeld* (Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: Theorie der Infrastrukturpolitik, Schriften d. Vereins f. Socialpolitik, N.F. Bd. 54, Berlin 1970, S. 29), wobei der dort deutlich werdende finale Charakter vermieden wurde.

[10] Vgl. *Dieter Biehl* et al., Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, Kieler Studien 133, Tübingen 1975, S. 16 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Die regionale Infrastruktur, begriffen als Ausstattung mit Anlagen, Ausrüstungen und Betriebsmitteln, die zur Energieversorgung, Verkehrsbedienung und Telekommunikation, sowie der staatlichen Verwaltung, dem Erziehungs-, Forschungs-, Gesundheits- und Fürsorgewesen dienen (die materielle Infrastruktur der Regionen also, um eine eher pragmatische Definition Jochimsens zu verwenden[11]) kann nicht allein als Mittel regionaler Strukturpolitik gesehen werden, sondern verkörpert gleichzeitig wichtige Elemente des regionalen Wohlstands selbst. Dies gilt zumal dann, wenn ihre Leistungen nicht nur die Produktivität der privaten Unternehmen erhöhen, weil sie als unentgeltliche Produktionsfaktoren in deren Kombinationsprozesse eingehen und damit standortbestimmend werden können, sondern auch den privaten Haushalten ohne spezielle, respektive ohne eine ihrem virtuellen Marktwert entsprechende Gegenleistung direkt oder indirekt zur Verfügung stehen. Regionale Infrastrukturausstattung ist nicht nur Instrument zur Hebung des Wohlstandes, sie ist Teil des Wohlstandes der Region selbst.

4. Während für den Zusammenhang von Infrastrukturausbau und Wirtschaftswachstum der „universelle Erfolgsverdacht" (Borchardt) in keinem Verhältnis zum offenkundigen Mangel an empirischen Nachweisen desselben steht, sind seine beabsichtigten regionalen Verteilungswirkungen sehr viel leichter zu überprüfen. In der Regel werden staatliche Infrastrukturaktivitäten gerade nach dieser Richtung hin im Entscheidungsprozeß expliziert, oft damit überhaupt begründet[12].

5. Die Wirkung staatlicher Wirtschaftspolitik auf das regionale Entwicklungspotential — und damit auf das Regionalprodukt, das bei Nutzung aller verfügbaren Ressourcen erzielt werden kann — tritt naturgemäß dann am deutlichsten zu Tage, wenn die Dispositionsfähigkeit über wesentliche Teile der materiellen Infrastruktur von privaten Unternehmen auf den Staat übergeht, oder den kommunalen Verbänden zuwächst. Gerade dies ist aber während der Hochindustrialisierungsperiode in Preußen im Verkehrssektor ebenso der Fall wie bei der Energieversorgung, der Wasserversorgung und anderen kommunalen Dienstleistungen.

Es muß daher untersucht werden, ob der wirtschaftspolitische Kurswechsel in den 1870er Jahren auch einen Wandel in der regionalen und

---

[11] *Jochimsen,* Infrastruktur, S. 103.

[12] Vgl. *K. Borchardt,* Die Bedeutung der Infrastruktur für die sozialökonomische Entwicklung, in: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, hrsg. v. H. Arndt und D. Swatek, Schriften d. Vereins f. Socialpolitik, N.F. Bd. 58. Berlin 1971, S. 11 - 30.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

entwicklungspolitischen Gestaltung der materiellen Infrastruktur mit sich bringt. Die Frage ist, ob der zunehmende staatliche Einfluß auf die Verteilung neuer und auf die Verwendung bereits bestehender Infrastruktureinrichtungen explizit oder wenigstens im Ergebnis zu einer regionalen Umverteilung von Einkommen und Entwicklungschancen tendierte.

II. Der Übergang zur „nationalen Wirtschaftspolitik" in den 1870er Jahren

Unter dem Eindruck der Gründerkrise und des Rückgangs der Preise, Zinsen, Aktienkurse und Gewinne in den Jahren 1873 bis 1878 vollzog sich in Preußen der Übergang vom freien Wettbewerb zum korporativen Protektionismus. Das alles beherrschende Thema der wirtschaftspolitischen Debatte dieser Jahre war die Zollfrage. Die 1879 gefallene Entscheidung für Schutzzölle markierte deshalb für Bismarcks Zeitgenossen ganz selbstverständlich die Wende in der Wirtschaftspolitik. Diese Einschätzung entsprach der im Übergang zur Periode der Hochindustrialisierung allgemein verbreiteten Überschätzung der Bedeutung des Außenhandels und der staatlichen Handelspolitik für Wachstum und Konjunktur. Die zollpolitische Wende des Jahres 1879 mußte um so schärfer empfunden werden, als sie im harten Kontrast stand zur Zollpolitik der 60er und 70er Jahre. Bis 1876 fielen die letzten Reste des Schutzzolls auf Eisen, wie es der Reichstag noch im Mai 1873 unter begeisterter Zustimmung der Großagrarier beschlossen hatte. Dies war gleichzeitig der Schlußpunkt eines glanzvollen Jahrzehnts liberaler Gesetzgebung, in dem unter der Führung der preußischen Ministerialbürokratie die Relikte der merkantilistischen und kameralistischen Wirtschaftspolitik beseitigt wurden.

Aus der Distanz betrachtet fällt es schwer, der Zollgesetzgebung diese einschneidende Funktion beizumessen. Der Schutzzoll auf Industrieerzeugnisse war und blieb mäßig — im Verhältnis zu den Zollsätzen wichtiger Konkurrenten auf dem Weltmarkt ebenso wie im Vergleich zu dem in der Zeit des Zollvereins geltenden Tarif. Der Agrarschutz stieg zwar von 1879 bis 1887 auf das Fünffache, doch liegt seine Bedeutung zweifellos mehr in den „langfristigen irrational-ideologischen innen- und außenpolitischen Auswirkungen"[13] als im ökonomisch-konkreten Bereich. Die ausufernde Debatte um die Zollpolitik droht im Gegenteil den Blick auf Form und Ausmaß der säkularen Verschiebung im Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft nach 1879 zu verdecken.

---

[13] *Hans Rosenberg,* Große Depression und Bismarckzeit, Berlin 1967, S. 182

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So wichtig die Zollpolitik für das Reich war, das ansonsten über nur wenige Mittel der Intervention in den Wirtschaftsprozeß verfügte, so war sie doch im Gesamtrahmen staatlicher Wirtschaftspolitik nur ein Instrument unter vielen und keineswegs das wirkungsvollste[14]. In den Bundesstaaten — und namentlich in Preußen — besann sich der Staat unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise wieder auf alte Aufgaben und bemächtigte sich neuer. In der Infrastrukturpolitik im allgemeinen und in der Verkehrspolitik im besonderen entstand eine neue, höchst wirkungsvolle Steuerungsmöglichkeit in der Hand des Staates. Mit der Ende der 70er Jahre einsetzenden Ära des „Neumerkantilismus" — wie sie von zeitnahen Beobachtern genannt wurde[15] — knüpfte Preußen nur äußerlich an die Tradition seines Merkantilsystems des 17. und 18. Jahrhunderts an. Dessen Irrtümer und Auswüchse waren seit Adam Smith zur Hauptzielscheibe der liberalen Wirtschaftstheorie geworden, und der Merkantilismus überlebte diese Attacke auch und gerade in Preußen nicht. „Nationale Wirtschaftspolitik" Bismarckscher Prägung umfaßte bei aller bürokratisch-korporativer Reglementierung und konservativer Ausrichtung der Wirtschaft ausgesprochen zukunftsweisende und historisch dauerhafte „moderne" Elemente, die am technisch-ökonomischen Fortschritt orientiert und von ihm begünstigt waren, und die auch bei pragmatischer Handhabung dem theoretisch fortgeschrittensten Standard der Politischen Ökonomie entsprachen.

Preußen hatte sich — wenn auch mit einiger Verspätung — Friedrich Lists nationales System der produktiven Kräfte zu eigen gemacht. Wenn Lists Politische Ökonomie „die wissenschaftliche Grundlage für den Schutz der nationalen Arbeit gegeben"[16] hatte, so nicht nur wegen seiner Zolltheorie. Diese ist vor allem auch eine Ergänzung seiner Theorie des inneren Marktes. Hatte schon die liberale Wirtschaftstheorie eingeräumt, daß der innere Markt einer Nation bedeutender sei als der äußere, so folgerte List „daß es im Interesse jeder großen Nation liegt, die nationale Konföderation der produktiven Kräfte zum Hauptgegenstand ihrer Bestrebungen zu machen und derselben die internationale

---

[14] Bismarck versprach sich z. B. mit Recht von der Tarifgestaltung der Eisenbahn eine höhere Schutzwirkung für die Landwirtschaft. Nicht selten erreichten Rabatte auf Einfuhrgüter im Bahnverkehr das Vier- oder Fünffache des 50-Pfennig-Zolls und unterliefen dadurch die beabsichtigte Schutzwirkung. (Schreiben an den Freiherrn von Thüngen in Roßbach, betr. die Getreidezölle und das Eisenbahntarif-Unwesen, Verbesserung des Zolltarifs, abgedruckt in: Heinrich von Poschinger, Bismarck als Volkswirt, 1. Bd., Berlin 1890, S. 215).

[15] *W. Gerloff,* Deutsche Zoll- und Handelspolitik, Leipzig 1920, S. 53.

[16] *Heinrich Dietzel,* List's Nationales System und die „nationale" Wirtschaftspolitik, in: Archiv f. Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 35 (1912), S. 385.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unterzuordnen"[17]. List's Sorge, durch freie Weltmarktkonkurrenz werde Industrialisierung auch in solchen Ländern unmöglich, die eigentlich günstige Voraussetzungen wie hinreichende Bodenschätze, einen potentiell großen inneren Markt, einen ausreichenden Qualifikationsstand der Bevölkerung und eine das private Eigentum sichernde Wirtschaftsordnung bieten, hatte indes auch im wirtschaftlichen Binnenverhältnis ihre Berechtigung. Es gehörte zur unmittelbaren Erfahrung der Zeitgenossen, daß unter Laissez-faire-Bedingungen reiche Regionen auf Kosten ärmerer Regionen expandierten, obwohl letztere ebenfalls gute Voraussetzungen für eine industrielle Entwicklung aufweisen konnten.

Wenn staatliche Förderung der industriellen Produktion auf diesem Wege der Mobilisierung der produktiven Ressourcen zur Hebung des Gemeinwohls für notwendig gehalten wurde, weil die sozialen Erträge in der Industrie die privaten Erträge noch übertrafen, so mußte dies — nach Lists Überzeugung — im nationalen Rahmen und nach dem Prinzip der horizontalen und regionalen Arbeitsteilung in Industrie und Landwirtschaft geschehen. Lists Postulat des Gleichgewichts zwischen Manufakturkraft und Agrikultur, das dieser Forderung entsprach, sollte ursprünglich der Industrie genügend Freiraum zur Expansion sichern. Jetzt diente es mehr und mehr den Agrariern als Argument gegen die vermeintlich drohende Übermacht des „reinen Industriestaates". Andererseits sah List „kein anderes Mittel als die Pflanzung einer inneren Manufakturkraft, (um) der fortwährenden Verkrüppelung der Agrikulturkraft einer Nation Einhalt zu tun"[18]. Seine Theorie des Gleichgewichts oder der Harmonie der produktiven Kräfte bot deshalb dem Staat der wirtschaftlichen und sozialen Intervention nach 1879 wenigstens die theoretische Lösung des praktischen Dilemmas in der Wirtschaftspolitik.

Das Bestreben staatlicher Wirtschaftspolitik, „die Ansiedlung der Industrie nicht bloß an wenigen Mittelpunkten, sondern auch an kleineren Plätzen zu begünstigen"[19], das für die Zeit nach der Gründerkrise so typisch war, hatte jedoch nicht nur wirtschaftliche Gründe. Die wachsende Agglomeration der Industrie in den Städten, allen voran in Berlin und im Ruhrgebiet, drohte mit ihren sozialen und politischen Folgen die gesellschaftlichen Grundlagen des Bismarckstaates zu erschüttern. Neben ihrer Erschließungsfunktion für breite Felder der nationalen Ressourcen kam damit der Regionalpolitik —

---

[17] *F. List,* Das nationale System der Politischen Ökonomie, (Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister, Bd. 3) 6. Aufl. Jena 1950, S. 253.

[18] *List,* Nationales System, S. 247.

[19] *Walter Lotz,* Eisenbahntarife und Wasserfrachten, (Schriften d. Vereins f. Socialpolitik, LXXXIX) Leipzig 1900, S. XXV.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem Bismarckschen Anspruch nach —[20] auch eine „sozialpolitische", jedenfalls aber systemsichernde Funktion zu. Als Instrumente dieser Politik dienten die staatlichen Eisenbahnen, ihr weiterer Ausbau und die Tarifpolitik, die Kanalbaupolitik und der Finanzausgleich zwischen Staat, Provinzialverbänden, Kreisen und kommunalen Körperschaften. Gerade die Mischung aus sich des höchsten technisch-ökonomischen Fortschritts bedienender, begrenzter Wirtschaftslenkung und den machterhaltenden Motiven und autoritären Methoden der sie tragenden politischen Schicht kennzeichnet das Mißverhältnis zwischen ökonomischer Modernisierung und politischer Reaktion in der „nationalen Wirtschaftspolitik" Preußens. Jene ist Ausdruck der Übernahme staatlicher Verantwortung für das wirtschaftliche Wohl des Staatsbürgers im allgemeinen und für die „soziale Frage" im besonderen, diese markiert die auf lange Sicht unausweichliche Bruchstelle im Modernisierungsprozeß Preußen-Deutschlands[21].

III. Eisenbahnen und regionale Wirtschaftspolitik nach der Verstaatlichung

Neben fiskalischen Motiven war es vor allem der Zusammenhang von Eisenbahntarifpolitik und Außenhandelspolitik, der für die Öffentlichkeit am Anfang der Verstaatlichung der preußischen Bahnen stand. Bismarck hatte bei der Inaugurierung seiner neuen Handelspolitik die Verstaatlichung der Bahn mit der Einführung der Zölle fest verbunden, „denn — so sagte er vor dem Reichstag — es ist ganz unmöglich eine Zollpolitik unabhängig von der Eisenbahnfrachtpolitik zu treiben. Solange die Tendenz unserer Eisenbahnen gewesen ist, uns Alles, was Einfuhr ist, wohlfeiler herein zu fahren, als sie das, was Ausfuhr ist, heraus fahren, solange ist sie ein Gegenzoll gegen unseren Zolltarif[22]." Auf die andere, die binnenwirtschaftliche Seite der handelspolitischen Medaille wies Wilhelm I. in seiner Thronrede vom 28. Oktober vor beiden Häusern des preußischen Landtags hin: „Wesentlich vermöge der von ihr eingeschlagenen Schritte ist die Regierung in den Stand gesetzt, Ihnen zugleich die Ausführung neuer Eisenbahnlinien durch die

---

[20] Vgl. Bismarcks Rede vor dem Reichstag am 8. Januar 1885 und Lotz, Eisenbahntarife, S. XXV.

[21] Vgl. auch die brilliante Analyse *Thorstein Veblens:* "The Imperial State, therefore, may be said to be unable to get along without the machine industry, and also, in the long run, unable to get along with it; since this industrial system in the long run undermines the foundation of the State." (Imperial Germany and the Industrial Revolution, Erstausgabe 1915, Ann Arbor 1968, S. 270 f.)

[22] Reichstags-Rede am 8. Mai 1879, Stenographischer Bericht (StB) der 40. Sitzung, S. 1063.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hand oder doch mit Unterstützung des Staates vorzuschlagen, dazu bestimmt, wichtige Landesteile aufzuschließen und mit dem vaterländischen Eisenbahnnetze in Verbindung zu setzen[23]." Am Anfang der Verstaatlichung der Eisenbahnen, eines nach Gewicht und Dynamik zentralen Sektors der Wirtschaft[24] stand damit auch ein Programm wirtschaftlicher Erschließung bisher vernachlässigter Räume. Die Eisenbahnen hatten nicht nur das Tempo der industriellen Entwicklung in Preußen bestimmt, sie hatten auch seine wirtschaftliche Landschaft maßgeblich gestaltet. Die Trassen der „Weltbahnen" schufen Entleerungs- und Indifferenzgebiete (Voigt), die nach Bodenqualität, Rohstoffvorkommen und der Qualifikation ihrer Arbeitskräfte oft nicht weniger entwicklungsfähig schienen als die von den Linien der Eisenbahnen begünstigten Regionen.

Von der „Weltbahn" zur „Regionalbahn"

So geeignet das Instrument der Staatsbahn erscheinen mußte, diese produktiven Ressourcen zu erschließen, so trug es von Anfang an auch die Last der soziopolitischen Ost-West-Verspannung des preußischen Staates. Die Verstaatlichung der Bahn wurde im industriellen Westen Preußens deshalb nicht nur bei den Schutzzollgegnern „mit einer gewissen Trauer"[25] aufgenommen. Vor allem in Rheinland und Westfalen befürchtete man, „bei einer schablonenhaften gleichmäßigen Verteilung unter den Provinzen würden die industriell entwickelten und verkehrsreichen Provinzen benachteiligt werden"[26].

Tatsächlich ist seit der Begründung des Staatseisenbahnsystems im Jahre 1879 der weitere Ausbau des Eisenbahnnetzes vor allem zugunsten der östlichen Provinzen vorangetrieben worden. Verfügten sie noch 1883 nur über zwei Drittel der Netzlänge im Westen, so übertrafen sie die westlichen Provinzen am Vorabend des Ersten Weltkriegs sogar

---

[23] Abgeordnetenhaus, V.d.A. 1879/80, StB, Bd. I, S. 2.

[24] Im Bereich der deutschen Eisenbahnen arbeiteten im Zeitraum 1875/79 mehr als die doppelte Zahl der im Bergbau Beschäftigten und rund 12 v. H. der im industriellen/handwerklichen Sektor Tätigen. Sie erwirtschafteten rund 15 v. H. der Wertschöpfung des Gewerbes und 6,5 v. H. der Gesamtwirtschaft. 1879 hatte der Eisenbahn-Kapitalstock nicht weniger als 62,4 v. H. des gewerblichen erreicht. Gleichzeitig übertraf das Wachstum sowohl des physischen Produkts als auch der Wertschöpfung der Eisenbahn mit 13,8 v. H. bzw. 9,6 v. H. in der Periode 1850 - 1879 dasjenige der übrigen Sektoren beträchtlich. (*Walter G. Hoffmann* et al., Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin, Heidelberg, New York 1965, S. 204 ff., 251 f., 506 f. und Rainer Fremdling, Eisenbahnen und deutsches Wirtschaftswachstum 1840 - 1879, Dortmund 1975, S. 22 - 34).

[25] Der Kölner Zentrums-Abg. *Roeckerath* im Preuss. Abgeordnetenhaus, V.d.A. 1879/80, StB II, S. 1026.

[26] Der freisinnige Abg. *Eugen Richter* (Hagen) im Preuss. Abgeordnetenhaus, V.d.A., 1879/80, StB. I, S. 134.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Regionale Verteilung der Staats- und Privatbahnen in Preußen im Jahre 1913 (1883)**

Provinz	Hauptbahnen km	Nebenbahnen km	Zusammen km		Auf 10 000 Einwohner km		Auf 100 qkm km	
Ostpreußen	978,9	1 919,6	2 898,5	(1 117,7)	13,90	(5,76)	7,83	(3,02)
Westpreußen	918,7	1 354,2	2 272,9	(1 084,9)	13,05	(7,94)	8,89	(4,25)
Brandenburg	2 602,7	1 597,4	4 200,1	(1 982,9)	6,53	(7,15)	10,53	(4,97)
Pommern	784,5	1 567,9	2 352,4	(1 221,2)	13,58	(8,66)	7,81	(4,06)
Posen	1 293,2	1 540,2	2 833,4	(738,4)	13,14	(6,81)	9,77	(2,54)
Schlesien	2 850,8	1 926,6	4 777,4	(790,5)	8,89	(6,89)	11,84	(1,96)
Östl. Provinzen	9 428,8	9 905,9	19 334,7	(6 935,5)	10,19	(7,13)	9,50	(3,44)
Sachsen	1 871,1	1 088,1	2 959,2	(1 930,4)	9,43	(8,41)	11,71	(7,25)
Schleswig-Holstein	875,9	694,4	1 570,3	(450,8)	9,36	(8,58)	8,26	(2,37)
Hannover	1 924,6	1 377,3	3 301,9	(2 001,3)	10,89	(9,75)	8,57	(5,20)
Westfalen	2 087,0	1 283,3	3 370,3	(1 940,1)	7,71	(9,63)	16,67	(9,60)
Hessen-Nassau	1 146,9	987,2	2 134,1	(1 223,6)	9,30	(7,97)	13,59	(7,80)
Rheinprovinz	2 760,2	1 989,1	4 749,3	(2 805,2)	6,38	(6,77)	17,59	(10,36)
Hohenzollern	65,8	24,8	90,6	(80,6)	12,60	(12,80)	7,93	(7,05)
Westl. Provinzen	10 731,5	7 444,2	18 175,7	(10 431,9)	8,58	(12,30)	12,39	(7,13)
Preußen	20 160,3	17 350,1	37 510,4	(17 367,4)	9,03	(9,54)	10,75	(4,98)

Quelle: Stat. Jb. f. d. Preuß. Staat 1913, S. 7 - 10; Stat. Jb. f. d. Dtsch. Reich 1915, S, 134; M. Alberty, Der Übergang zum Staatsbahnsystem in Preußen, Jena 1911, S. 305.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

leicht an Streckenlänge. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl war das östliche Netz jetzt sogar dichter, und auch in flächenbezogener Betrachtung hatte der Osten stark aufgeholt.

Allerdings beruhte diese Zunahme der Streckenlänge im wesentlichen auf dem Ausbau von Nebenbahnen, der für diese Phase staatlichen Eisenbahnbaus typisch war, und deren entwicklungspolitischer Nutzen durch entsprechende Streckenführung noch zusätzlich gesteigert werden sollte. Der für den Eisenbahnbau zuständige Minister für öffentliche Arbeiten verteidigte diese Politik vor dem Parlament gegen Interessentenstandpunkte mit großem Engagement: „Es ist nicht die Absicht, bei der Ausführung unserer Nebenbahnen große durchgehende Linien zu schaffen (hört, hört!), sondern Linien, welche den betreffenden Landesteilen zur Aufschließung der einzelnen Partien dienen ... wir suchen die Stätten auf, wo die Elemente des Verkehrs sich finden — zur Entwicklung des Wohlstandes[27]." In den 22 Jahren von 1890 bis 1912 wurde dieses Nebenbahnnetz um 155 v. H. erweitert, während der Ausbau der Hauptbahnen um nur 16 v. H. dagegen stark abfiel[28]. Von insgesamt rund 2,5 Mrd. Mark, die zwischen 1880 und 1914 für den Neubau von Eisenbahnlinien staatlicherseits aufgebracht wurden, fielen

Tabelle 2

Eisenbahninvestitionen des peußischen Staates 1880 - 1914[a)]

	Streckenlänge in km	vH	Ausgaben in Mio. Mark	vH
Bau neuer Staatsbahnen	16 903	95	2 474	99
Staatsbeteiligungen an Privatbahnen	953	5	15	1
Zusammen	17 856	100	2 489	100
Davon wurden verwendet für				
Hauptbahnen	1 851	10	551	22
Nebenbahnen	16 005	90	1 681	68
Betriebsmittelbeschaffung ..	—	—	257	10

a) Der Entwurf des Eisenbahnanleihegesetzes für 1914 ist berücksichtigt.
Quelle: Archiv für Eisenbahnwesen 1914, S. 1048.

[27] Minister *von Maybach* vor dem Herrenhaus am 4. 5. 1888 (Mündlicher Bericht der Kommission für Eisenbahnangelegenheiten über den Gesetzentwurf, betr. die weitere Herstellung neuer Eisenbahnlinien für Rechnung des Staates etc.), StB. I, S. 95.

[28] *Ernst Biedermann,* Die wirtschaftliche Entwicklung der preußischen Staatseisenbahnen, in: Archiv f. Eisenbahnwesen 1914, S. 1509; Nebenbahnen wurden erst seit 1889 in der Eisenbahnstatistik getrennt ausgewiesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

allein mehr als zwei Drittel auf Nebenbahnen und nur 22 v. H. auf den Bau neuer Hauptbahnen. Zur letzteren Position zählte auch der mehrspurige Ausbau von Hauptstrecken.

Daneben förderte der preußische Staat den privaten Ausbau der Kleinbahnen, wobei ebenfalls den verkehrsärmeren, agrarisch bestimmten Landesteilen der weitaus größere Teil der finanziellen Unterstützung zufloß[29].

Der Neubau von Nebenbahnen mußte — im Osten wie im Westen — jetzt nicht mehr in erster Linie mit der zu erwartenden Rendite begründet werden. Doch zur Inpflichtnahme der staatlichen Verkehrspolitik genügte auch nicht der vage Hinweis auf den möglichen gesamtwirtschaftlichen Nutzen, wie er in einer der zahlreichen Eisenbahnpetitionen der 1880er Jahre zu finden ist: „Falls unsere Berechnung bezüglich voller Verzinsung nicht überall zutreffen sollte, so wird doch die unumstößliche Wahrheit feststehen, daß die Bahn einen eminent volkswirtschaftlichen Wert hat[30]." Typischer — und auch erfolgversprechender — waren dagegen solche Argumente, die das Ziel der industriellen Dezentralisierung, die Lösung der „sozialen Frage" mit Mitteln der Regionalpolitik oder die Mobilisierung produktiver Ressourcen in Aussicht stellten. Charakteristischer für den Stil von Eisenbahnbaugesuchen an den Minister für öffentliche Arbeiten ist daher der folgende Tenor einer Eingabe aus dem Sauerland: „Ist die Bedeutung (der Linie) aus wirtschaftlichen Gründen gar nicht verkennen, so tritt noch verschärfend die Notwendigkeit hinzu, aus sozialen Gründen Sorge zu tragen, daß eine alteingesessene Industrie wie diejenige der berührten Kreise mit allen Mitteln lebensfähig erhalten und einer weiteren Centralisation der Industrie an wenigen Punkten nicht ferner Vorschub geleistet wird durch Vernachlässigung solcher Bezirke, deren Arbeiterbevölkerung zumeist sich eines kleinen Besitzes erfreut und daher, allen Umsturzideen widerstrebend, mit westfälischer Zähigkeit an der Scholle klebt[31]." In den den industriellen Zentren benachbarten traditionsreichen Gewerbegebieten wurde die Chance gesehen, mit Hilfe der Eisenbahn dem räumlichen Konzentrationsprozeß entgegenzuwirken und als Region wirtschaftlich zu überleben: „Wenn gerade diese Zentralisation sich immer mehr innerhalb des Kohlenreviers vollzieht und die Industrie der angrenzenden Gebiete zu

---

[29] *M. Alberty*, Der Übergang zum Staatsbahnsystem in Preußen, Jena 1911, S. 306 f.

[30] Denkschrift zur Begründung einer Eisenbahn von Altenhundem a. d. Ruhr über Siegbahn nach Hersfeld (1881), Staatsarchiv Münster, Oberpräsidium Münster (OPM), Nr. 2719/1, p. 23.

[31] Gehorsamste Eingabe betr. die Bahnverbindung Finnentrop—Wennemen—Freienohl—Warstein vom 28. September 1894, OPM 2719/1, p. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

absorbieren droht, so entspricht es gewiß den Zwecken der Staatsregierung, in den benachbarten Tälern und Gebirgslandschaften des östlichen Westfalens den Rückgang der alteinheimischen Industrie zu hemmen und jedes Mittel zur Förderung derselben zu benutzen[32]." In den östlichen Landesteilen wiederum fehlte selten der Hinweis auf die Westwanderung der Arbeitskräfte: „Da Land- und Forstwirtschaft der Bevölkerung nicht genügend Unterhalt gewährt, ist ein Teil der Bewohner genötigt, in den westlichen Provinzen Arbeit zu suchen." Erst der Bau neuer Bahnlinien werde „Handel und Wandel ... heben und die wirtschaftlichen Kräfte der Bevölkerung zu voller Entfaltung gelangen lassen"[33]. Kein Gesetzentwurf zur Erweiterung des Nebenbahnnetzes nach 1879, der nicht diese Argumente in zahlreichen Varianten wiederholte, und sie zur Politik der preußischen Staatsbahnen erhob.

Bei den weitaus meisten Neubauprojekten nach 1880 handelte es sich um Linien, die von privaten, renditebewußten Eisenbahnunternehmen aus gutem Grund nicht in Angriff genommen worden wären oder in konkreten Fällen vor der Verstaatlichung schon abgelehnt worden waren. Deshalb fand die Staatsbahn beim Bau von Meliorations- und Entwicklungsbahnen — wie etwa im oberschlesischen Notstandsgebiet (Regierungsbezirk Oppeln) immer wieder „einen neuen Beweis für die Schwierigkeit ..., einen dem wirtschaftlichen Bedürfnis entsprechenden Ausbau des inländischen Eisenbahnnetzes von den Privateisenbahnen zu erlangen"[34]. Gewiß hatte der Staat auch schon vor 1879 Bahnen zur „Hebung des wirtschaftlichen Wohlstandes der Bewohner abgelegener Gegenden" gebaut. Nun, da er über die Gewinne aus den rentablen Linien verfügte, fiel es ihm um so leichter, auch solche Strecken zu bedienen. Dabei sank die Rentabilität der Eisenbahnen nach der Verstaatlichung keineswegs durchgehend. Der Gesamt-Betriebsüberschuß im Verhältnis zum Anlagekapital schwankte zwischen den Grenzwerten 4,35 v. H. (1879) und 7,13 v. H. (1905)[35]. Auch die fiskalische Bedeutung der preußischen Staatsbahnen war unübersehbar. Dennoch führte ihre Neubaupolitik zu einer deutlichen regionalen Umverteilung des Verkehrsangebots zugunsten des Ostens im allgemeinen und der verkehrsfernen, unterentwickelten Regionen im

---

[32] Handelskammer des Kreises Iserlohn, betr. den Bau einer Vollbahn von Iserlohn nach Schwerte, vom 6. Mai 1896, StA Münster, Reg. Arnsberg, I, V, 158, p. XXVII.

[33] Denkschrift betr. die Herstellung neuer Eisenbahnlinien für Rechnung des Staates, V.d.A. 1902, Drucksachen, Bd. III, A zu Nr. 73, Anlage I, S. 1936 f.

[34] Begründung zum Entwurf eines Gesetzes betr. die Beteiligung des Staates bei dem Bau einer Eisenbahn von Rybnik nach Sokrau, von Oppeln nach Neiße mit Abzweigung von Schiedlow nach Grottkau und Crenzburg über Lublinitz nach Tarnowitz, V.d.A. 1880/81, Anlagen, Bd. II, Nr. 73, S. 1303.

[35] *Alberty*, Staatsbahnsystem, S. 252 f. und Anlage II.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besonderen — auch unter Hintanstellung von fiskalischen und Renditegesichtspunkten.

An der ökonomischen Vernunft des Ausbaus des Nebenbahnnetzes haben die verkehrshistorischen Forschungen von Fritz Voigt eine Reihe von Zweifeln geweckt[36]. Voigt registriert hinter den Erwartungen weit zurückbleibende Erträge und fortschreitende Verödung — auch längs der teils auf ursprünglich geplanten Trassen von „Weltbahnen", teils einfach auf der Landstraße verlegten Nebenbahnen[37]. Er weist auf negative Wirkungen des Flächenausbaus der Bahn hin, die darin bestehen, daß „die aufgeschlossenen Gebiete ... teilweise sogar gerade durch die Stichbahn wirtschaftlich zugunsten der Knotenpunkte an Hauptbahnen entleert" wurden[38].

Allerdings gewinnt Voigt diese Einschätzungen im wesentlichen am Beispiel der nordbayerischen Vicinal- und Lokalbahnen nach 1860. Eine einfache Übertragung seiner Ergebnisse auf das Gebiet der preußischen Staatsbahnen ist aber aus vielen Gründen nicht möglich. Zwar galt auch in Bayern die Förderung zurückgebliebener Landesteile in den Jahrzehnten um die Jahrhundertwende als eine der vordringlichsten Aufgaben der Wirtschaftspolitik. In der Eisenbahnpolitik gelang es der bayerischen Ministerialbürokratie jedoch nicht, über den eigenen, liberalen Schatten zu springen. So waren und blieben die Genehmigungsbedingungen für Vicinal- und Lokalbahnen sehr ungünstig. Erdarbeiten mußten von den Interessenten selbst durchgeführt und der Grund und Boden kostenlos an die Bahn abgegeben werden. Außerdem wurde in Bayern auf Lokalbahnen zu vielen Positionen des deutschen Reformtarifs Zuschlag erhoben — eine Maßnahme, die sich wie eine künstliche Verlängerung der Entfernungen auswirkte[39]. Diese Diskriminierungen begründen das zutreffende Urteil Voigts: „Die Ausrichtung der Streckenführung an der Finanzkraft der anzuschließenden Gemeinde zeigt das Fehlen einer konsequenten wirtschaftspolitischen Raumgestaltung auf, ist aber aus der damaligen Grundhaltung der liberalen Wirtschaftspolitik (in Bayern) zu erklären[40]."

---

36 Vgl. u. a.: Die Einwirkung der Verkehrsmittel auf die wirtschaftliche Struktur eines Raumes — dargestellt am Beispiel Nordbayerns, in: *F. Voigt, E. Schäfer* (Hg.), Die Nürnberger Hochschule im Fränkischen Raum, o. O. 1955, S. 107 - 148; Die gestaltende Kraft der Verkehrsmittel in wirtschaftlichen Wachstumsprozessen, Bielefeld 1959.

37 Gestaltende Kraft, S. 53 ff.

38 Einwirkung, S. 131.

39 Siehe dazu *Fritz Lohmann,* Die Entwicklung der Lokalbahnen in Bayern, Leipzig 1901; dort der Hinweis, daß dieser Zuschlag auf kurzen Strecken bis zu 60 v. H. der Frachtkosten ausmachte.

40 Einwirkung, S. 130.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

An der Entschlossenheit zur wirtschaftspolitischen Raumgestaltung durch die Staatsbahnen fehlte es in Preußen nicht. In vielen Fällen bedurfte es keiner Petition, um die Staatsbahn auf den Plan zu rufen, weil sie „aus eigenem Antriebe Erhebungen veranstaltete“[41]. Gelegentlich mußten die Betroffenen auch an ihr Interesse an Bahnbauten erinnert werden, denn „wie kann man uns etwas bewilligen, was wir nicht verlangen“, andererseits aber „die Möglichkeit einer besseren Existenzfähigkeit durch die Bahn in der denkbar günstigen Weise angeboten wird“[42]. Tatsächlich wurde die regionale Umverteilungswirkung der staatlichen Bahnbaupolitik durch die in Preußen geltenden Finanzierungsgrundsätze noch zugunsten der armen Regionen und der unrentablen Bahnen verstärkt. Grundsätzlich mußte der Grunderwerb unentgeltlich durch die Interessenten erfolgen. Von dieser Maßgabe völlig ausgenommen blieben Ost- und Westpreußen. In der Eifel, in Oberschlesien, dem Westerwald, in Teilen des Sauerlandes und vielen anderen Problemzonen des preußischen Staates übernahm die Eisenbahn selbst den weitaus größten Teil der Grunderwerbskosten. Andererseits wurden beim Bau voraussichtlich gut rentabler Strecken neben den Grunderwerbskosten von den Interessenten auch verlorene Zuschüsse verlangt, die sich in Höhe von 5 bis 20 v. H. der jeweiligen Bausumme bewegten. So spiegelte sich nicht selten innerhalb eines einzigen Netzerweiterungsgesetzes die gesamte Skala regional differenzierter Finanzierungshilfen und -auflagen wider[43].

Um die Jahrhundertwende finden sich auch einzelne Hinweise auf direkte Eingriffe des Eisenbahnministeriums in das Streckennetz mit der Absicht, das weitere Wachstum in industriellen Ballungsräumen einzudämmen. Der Effekt dieser Politik wird in einer Denkschrift der Handelskammer Bochum eindringlich beklagt: „Innerhalb des Industriebezirks fällt es seit einigen Jahren außerordentlich schwer, für neue gewerbliche Anlagen Bahnanschlüsse zu erhalten. Abgesehen davon, daß die Kosten sehr hoch sind, bedarf es stets sehr langwieriger Verhandlungen, ehe die Antragsteller zum Ziele gelangen, häufig wird ihnen der Anschluß für immer oder doch für längere Zeit versagt, so daß sich dann die Antragsteller gezwungen sehen, in einem anderen Ort die von ihnen beabsichtigte Anlage zu gründen. Auf diese Weise werden tatsächlich ganze Ortschaften an ihrer Weiterentwicklung ge-

---

[41] So z. B. im Falle der Linien Wildungen—Frankenberg und Frankenberg—Berleburg. Gehorsamster Antrag des unterzeichneten Comitees für den Weiterbau der Sekundairbahn Hagen—Voerde (1893), OPM 2715/1.

[42] Central-Volksblatt für den Regierungsbezirk Arnsberg vom 6./15. Mai 1890, Betr. Röhrthalbahn, OPM 2715/1.

[43] Vgl. Entwurf eines Gesetzes betr. die Erweiterung, Vervollständigung und bessere Ausrüstung des Staatseisenbahnnetzes, V.d.A. 1882, Anlagen Bd. I, Nr. 22, S. 723 - 725.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hemmt[44]." Einzelfälle, gewiß, und ungeeignet das Wachstum der Zentren wirklich aufzuhalten, doch fügen auch sie sich ein in eine Politik verkehrspolitischer Bevorzugung der Peripherie. Ihre regionalwirtschaftliche Wirksamkeit war weitgehend von der Tarifpolitik der Staatsbahnen abhängig.

Dezentralisierung der Industrie und Eisenbahn-Tarifpolitik

Mit der Verstaatlichung der Bahnen wuchs dem preußischen Staat ein wirtschaftspolitisches Instrument zu, das in der Breitenwirkung wie in seiner Zielgenauigkeit seines Gleichen suchte. Eben wegen dieser Eigenschaften, die sie anderen Interventionsmitteln wie etwa der Kreditpolitik überlegen machte, lag in der Tarifpolitik der Staatsbahnen eine nahezu ideale Eingriffsmöglichkeit bei regionalen Fehlentwicklungen. Der Möglichkeit entsprach die Absicht. Im Februar 1879 kündigte Bismarck eine Neuregelung des Tarifwesens „nach den Bedürfnissen des Gemeinwohls" an: „Für den Staat darf nicht bloß die Rücksichtnahme auf die Höhe der Verzinsung des Anlagekapitals bei der Bemessung der Eisenbahntarife ausschlaggebend sein, sondern er hat außerdem auch die aus der wirtschaftlich richtigen Ausübung des von ihm gewährten oder geübten Privilegiums hervorgehende Befruchtung des allgemeinen Verkehrs und die Zunahme des Wohlstandes der Bevölkerung, sowie die damit in Zusammenhang stehende Erhöhung der staatlichen Lebenskraft der Nation in Rücksicht zu nehmen[45]."

Tatsächlich fehlte es seit Anfang der 1880er Jahre nicht an der Forderung nach einem „die Decentralisation der Industrien fördernden Tarifschema"[46]. Die Vorlage der Handelskammer für das Lennegebiet, des Kreises Altena und für den Kreis Olpe an den Landeseisenbahnrat ist dafür beispielhaft. Die Handelskammer beantragte 1883 im Hinblick auf die wirtschaftliche Not des Lennegebietes einen Ausnahmetarif für die Drahtindustrie, der die Kohlen-, Roheisen- und Walzdrahttransporte nach dem Lennetal und den Versand von Draht und Drahtstiften nach Rotterdam, Amsterdam, Antwerpen und Bremen umfassen sollte. Gleichzeitig wurde jedoch die weitreichende Forde-

---

44 Denkschrift betr. das Projekt einer Vollspur- und Kanal-Anschlußbahn Münster—Lüdinghausen—Herne—Bochum mit Zweigbahn Henrichenburg—Castrop—Langendreer (1901), OPM 2721.

45 Schreiben an den Bundesrat betr. die gesetzliche Feststellung von Einheitssätzen für den Gütertarif auf den deutschen Eisenbahnen, vom 7. Februar 1879, in: *Poschinger,* Volkswirt, Bd. 1, S. 187.

46 Die Handelskammer für das Lennegebiet, des Kreises Altena und für den Kreis Olpe: Den Notstand in den Hauptindustrien des Lennegebietes betreffend, Vorlage an den Landeseisenbahnrat. V.d.A. 1883/84, Anlagen Bd. II, Nr. 49, S. 1069.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung nach einer regionalpolitisch orientierten Tarifreform erhoben und mit der Bismarckschen Handelspolitik verknüpft: „Das Erkennen des großen wirtschaftlich praktischen Wertes einer veränderten, auf Decentralisation der Industrien beruhenden Tarifpolitik wird ... nach erfolgter Verstaatlichung so vieler Bahnen einer allgemeinen Einführung derselben für alle Artikel ebenso sehr zu statten kommen, wie Ew. Durchlaucht rechtzeitiges hohes Erkennen des Bedürfnisses der jetzigen segensreich wirkenden Zollpolitik. Die Einführung einer auf Decentralisierung ruhenden Tarifpolitik würde ein ergänzendes, ja erlösendes Seitenstück bilden, zu der die allgemeine nationale Arbeit schützenden Zollpolitik." Die Handelskammer verknüpfte beide Ziele in taktisch geschickter Weise, indem sie für „die Einführung eines zeitweisen Spezialtarifs" ebenso eintrat, „als wie auch für Einführung eines die Decentralisation der Industrie förderndes Tarifschema für Rohmaterialien und fertige Erzeugnisse, welches einen Spezialtarif fürs Lennegebiet wieder entbehrlich machen würde"[47]. Das Lennetal erhielt schließlich einen Ausnahmetarif für den Versand seiner Fertigerzeugnisse bis Düsseldorf bzw. Hamm, „um beurteilen zu können, ob die Erhaltung der dortigen Industrien ermöglicht werden könnte, oder aber um derselben Zeit zu lassen, sich auf andere Fabrikationsarten vorzubereiten"[48] — wie es der Bochumer Geheime Kommerzienrat Baare im Landeseisenbahnrat formulierte. Die große Tarifreform jedoch ließ auf sich warten.

Der „Allgemeine Deutsche Reform-Gütertarif von 1877" — fast drei Jahre vor dem Beginn der Verstaatlichung der preußischen Bahnen von den deutschen Bahnverwaltungen geschaffen — stellte im Vergleich zum „Tarifwirrwarr" davor einen bedeutenden Fortschritt dar. In regionalpolitischer Hinsicht hatte er aber zwei gravierende Mängel. Im Stückgutverkehr war nur noch eine, die teuerste Tarifklasse erhalten geblieben, und im Wagenladungsverkehr wurden die niedrigen Sätze der Tarif-Hauptklassen nur noch dann gewährt, wenn mindestens 10 000 kg Fracht für *einen* Wagen aufgeliefert wurden. Diese Bestimmungen trafen besonders die Fertigwarenhersteller und die kleinen und mittleren Unternehmen hart. Vor allem die Eisengießereien, die Kleineisenindustrie, der Maschinenbau, die Baumwoll-, Woll- und Flachsspinnereien, die Tonwarenindustrie und die Glasherstellung fühlten sich diskriminiert: Industrien also, die im wesentlichen in den traditionellen Gewerberäumen disloziert waren. Bei der ständigen Tarifkommission der deutschen Eisenbahnverwaltungen häuften sich deshalb schon unmittelbar nach Gültigkeit des Tarifs die Klagen über

[47] Ebenda.
[48] Ebenda, S. 1066.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Überteuerung des Stückgutversands für jene besonders frachtempfindlichen Erzeugnisse, die sich zusammen mit dem Zuschlag von 12 v. H., der bei Anwendung der Nebenklasse A 1 im Wagenladungsverkehr erhoben wurde, für diese dezentralisierten Industrien ungünstig auswirke[49]. Die Reform leiste „unter den jetzigen Verhältnissen der Zentralisation der Industrie gefährlichen Vorschub"[50]. In Preußen verschloß sich die Staatsbahn dieser Kritik nicht, scheiterte aber mit ihren Vorschlägen am entschiedenen Widerstand der süddeutschen Eisenbahnverwaltungen. Diese stellten wegen ihrer ungünstigeren Kostenstruktur den Aspekt der regionalen Tarifwirkung hinter den Erlösgesichtspunkt zurück. Preußen behalf sich über Jahre mit punktuellen Ausnahmen, wie sie auch dem Lennetal zugute kamen, ehe schließlich 1886 ein allgemeiner Ausnahmetarif eingeführt wurde. Dieser sah für Stückgutfracht eine weitere um 27 v. H. ermäßigte Klasse vor, die für den Versand von Eisen, Eisenwaren und anderen Metallen und Metallwaren, aber auch für Düngemittel, Getreide, Sämereien u. ä. in Anspruch genommen werden konnte. In der Wagenladungsklasse wurde die Diskriminierung von Teilladungen durch ähnlich hohe Nachlässe abgebaut. Während diese Maßnahmen eine dezentralisierende Wirkung des Gütertarifs unterstützten, ist der Effekt der 1898 eingeführten Stückgutstaffel in dieser Hinsicht undeutlich. Einerseits begünstigte sie die arbeitsorientierte Fertigwarenindustrie, benachteiligte aber andererseits das Handwerk und die überwiegend konsumorientierte Industrie der peripheren Räume[51].

Mehr noch als diese Modifikationen des Normaltarifs — er blieb im wesentlichen bis zum Ende des Ersten Weltkriegs bestehen — bestimmten Verschiebungen innerhalb des Tarifgefüges und allgemeine wie regional begrenzte Ausnahmetarife während dieser Zeit seinen raumwirtschaftlichen Effekt. Das Ausmaß der „Abtarifierung", d. h. der Verkehrsverschiebung zugunsten der billigeren Klassen des Normaltarifs wird aus dem Rückgang des Verkehrsanteils (in v. H.) der teueren Klassen B und Spezialtarif I und am Anstieg des Anteils der Spezialtarife II und III an der Gesamtfrachtmenge (in tkm) deutlich[52]:

---

[49] Vgl. das Gutachten der Handelskammer Lüdenscheid in: Verhandlungen und Beschlüsse der ständigen Tarif-Commission der deutschen Eisenbahnen und des Ausschusses der Verkehrsinteressenten über Abänderungen des deutschen Gütertarif-Schemas, hg. v. Kgl. Eisenbahndirektion zu Berlin, Berlin 1880, S. 180.

[50] Eingabe der Handelskammer Iserlohn, in: Ebenda, S. 43.

[51] Vgl. dazu *Paul Schulz-Kiesow*, Die Eisenbahngütertarifpolitik in ihrer Wirkung auf den industriellen Standort und die Raumordnung (Beiträge zur Raumforschung und Raumordnung Bd. 6) Heidelberg 1940, S. 111 f.

[52] *Herrmann*, Zur Umbildung des deutschen Eisenbahn-Gütertarifs, in: Archiv f. Eisenbahnwesen 1919, S. 350.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	B	I	II	III
1880	3,56	6,73	3,44	16,92
1913	2,68	3,75	3,77	21,02

Im gleichen Zeitraum wuchs die Zahl der Positionen in den billigen Spezialtarifen von 160 (1877) auf 462. Vor allem die Verfünffachung der Zahl der Position des Spezialtarifs III, der ein reiner Rohstofftarif war, deutet darauf hin, daß die Abtarifierung sich stärker zugunsten der dezentralisierten arbeitsorientierten Industriezweige rohstoffarmer Räume auswirkte[53].

Ähnlich muß die Entwicklung der Ausnahmetarife beurteilt werden. Obwohl die Staatsbahnen in den 1880er Jahren bestrebt waren, den beklagten Wildwuchs der Ausnahmetarife unter dem Privatbahnsystem zurückzuschneiden, geschah dies nur in sehr begrenztem Umfang (vgl. Tabelle 3). In den 90er Jahren dagegen nahmen die Ausnahmen sogar wieder zu, um schließlich ab 1897 auf ein neues, vorher nicht gekanntes Niveau aufzusteigen. Der Rückschlag des Jahres 1913 dagegen hatte „im wesentlichen von der Tarifgestaltung unabhängige Gründe"[54]. Während die offene Einführung eines nach dem Kriterium industrieller Dezentralisierung gestalteten Tarifschemas ausblieb, wuchs den regionalen Ausnahmetarifen in der Praxis der preußischen Verkehrspolitik mehr und mehr diese Rolle zu. Die Formel „daß die Tarife zu kombinieren sind ... daß exceptionelle Begünstigungen in bezug auf Ausnahmetarife ... für einzelne Bezirke und Industriezweige im allgemeinen nicht zugelassen sind, sobald davon Benachteiligungen anderer Bezirke und anderer Gewerbezweige zu besorgen sind"[55], ließ alle Möglichkeiten des Eingreifens für die Ministerialbürokratie offen, vermied aber eine konkrete Ausformulierung der Grundsätze regionaler Ausgleichsintervention.

Tatsächlich wirkten immer aufs neue prolongierte Ausnahmetarife für bestimmte Regionen jedoch wie eine Mischung aus Erhaltungs- und Anpassungssubventionen. Das gilt in erster Linie für die alten Gewerbegebiete, deren Rohstoffbasis als Folge des technischen Fortschritts und/oder durch ausländische Konkurrenz an Wert verloren hatte und für die Landwirtschaft Ostpreußens. Neben dem Harzer

---

[53] Vgl. dazu *Schulz-Kiesow*, Eisenbahngütertarifpolitik, S. 139.

[54] *Herrmann*, Umbildung, S. 351; *Herrmann* nennt dort neben der Stockung der Bautätigkeit und dem Übergang von Massengüter auf den Wasserweg vor allem „Irrtümer in der Anschreibung in wichtigen Bezirken der preußischen Staatsbahnen".

[55] Mündlicher Bericht der Kommission für den Staatshaushalts-Etat und für Finanzangelegenheiten über die übersichtliche Darstellung des Ergebnisses der Verhandlungen des Landeseisenbahnrats im Jahre 1887. Herrenhaus, 9. Sitzung am 2. Mai 1888. StB. I, S. 78.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Tarifstruktur der Güterbeförderung[a]) auf staatlichen Eisenbahnen in Preußen 1882 - 1913

Jahr	Gefahrene tkm[b])	Hiervon sind gefahren nach Normaltarif	Hiervon sind gefahren nach Ausnahmetarif	Einnahme für 1 tkm	Einnahme f. 1 tkm nach Normaltarif	Einnahme f. 1 tkm nach Ausnahmetarif
	in Mio.	vH	vH	Pf	Pf	Pf
1882	8 121	40,9	59,1	3,95	5,41	2,94
1883	8 235	42,6	57,4	4,00	5,39	2,97
1884	10 822	39,4	60,6	3,84	5,33	2,86
1885	10 866	38,7	61,3	3,83	5,36	2,87
1886	11 257	47,5	52,5	3,85	4,91	2,89
1887	12 090	50,1	49,9	3,84	4,71	2,96
1888	13 193	50,2	49,8	3,81	4,64	2,97
1889	14 203	52,0	48,0	3,81	4,54	3,02
1890	14 339	53,2	46,8	3,80	4,51	2,98
1891	14 767	52,6	47,4	3,78	4,47	3,01
1892	15 048	52,2	47,8	3,78	4,50	3,00
1893	15 879	50,7	49,3	3,74	4,60	2,85
1894	16 038	56,56	48,44	3,76	4,65	2,82
1895	17 309	54,33	45,67	3,76	4,63	2,73
1896	18 273	54,25	45,75	3,75	4,61	2,76
1897	19 888	36,83	63,17	3,70	5,42	2,69
1898	21 639	36,71	63,29	3,63	5,32	2,65
1899	23 403	36,74	63,26	3,55	5,18	2,61
1900	24 589	35,73	64,27	3,52	5,17	2,60
1901	23 324	35,40	64,60	3,55	5,24	2,63
1902	24 392	35,26	64,74	3,54	5,24	2,62
1903	26 696	34,87	65,13	3,55	5,25	2,64
1904	27 902	36,06	63,94	3,57	5,31	2,59
1905	30 337	35,47	64,53	3,55	5,30	2,59
1906	32 688	35,68	64,32	3,55	5,28	2,59
1907	34 288	36,20	63,80	3,54	5,23	2,58
1908	32 810	35,09	64,91	3,56	5,32	2,61
1909	34 975	36,63	64,37	3,54	5,26	2,59
1910	37 433	36,50	63,50	3,58	5,24	2,62
1911	41 833	36,04	63,96	3,49	5,19	2,53
1912	44 935	37,02	62,98	3,44	5,02	2,51
1913	45 066	41,45	58,55	3,46	4,83	2,50

a) Ohne Tierbeförderung, Post-, Militär- und Dienstgut.
b) Ab 1885 von Doppelzählungen bereinigt.

Quelle: Die preuß. bzw. preuß.-hess. Staatseisenbahnen im Rechnungsjahre 1882 - 1913, in: Archiv f. Eisenbahnwesen, Jgg. 1884 - 1915.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erzbergbau- und Eisenindustriegebiet und der Region Peine/Braunschweig und Osnabrück kam vor allem das Sieg-, Lahn- und Dillgebiet in den Genuß solcher Ausnahmeregelungen. Das rheinisch-westfälische Industriegebiet dagegen, das gegenüber den Privatbahnen noch eine bevorzugte Stellung einnehmen konnte, war nun gerade wegen seiner starken ökonomischen Position am wenigsten in der Lage, Gründe für Ausnahmeregelungen seiner Tarife geltend zu machen. So gelang es der rheinisch-westfälischen Eisenindustrie beispielsweise weder 1880 noch 1884 mit ihrem Antrag auf Tarifermäßigung für den Transport von Minette aus Lothringen im Landeseisenbahnrat zu reüssieren. Dagegen setzte sich 1886 der Eisenerzbergbau an Lahn, Dill und Sieg mit einem Ausnahmetarif durch, der pro 10 t Erz eine Ermäßigung von 10 bis 12 Mark für den Transport nach Westfalen mit sich brachte[56]. Auch für den Bezug von Hochofenkoks aus dem Ruhrgebiet wurden Ausnahmetarife eingeführt. Obwohl mit der „außerordentlichen Notlage des Eisensteinbergbaus" begründet, blieben diese Tarife solange bestehen, bis sie durch noch weitergehende Sondertarife abgelöst wurden.

Nachdem 1897 durch die Ausdehnung des billigen allgemeinen Rohstofftarifs, der 1890 bereits für bestimmte landwirtschaftliche Produkte eingeführt worden war, auf Steinkohle, Koks und Erze der relative Vorteil des Lahn-Dill-Sieggebietes teilweise wieder aufgehoben worden war, setzte eine neue Runde von Ausnahmetarifen für dieses Gebiet ein. Im Jahre 1906 — noch vor erneuten, weitergehenden und schließlich auch erfolgreichen Anträgen auf Ausnahmetarife — hatten das Sieg-, Lahn- und Dillgebiet sowie Oberhessen seine Frachtkosten für Kokstransporte aus Westfalen und für Erztransporte bereits wieder um ein Viertel gesenkt. Seit dem Beginn der 1880er Jahre waren die Frachtkosten für Koks (Wanne — Siegen) sogar um 40 v. H., diejenigen für Erz (Wetzlar — Siegen) noch vor dem Ausnahmetarif von 1910 um 35 v. H.[57].

Der Erzbergbau und vor allem die Hüttenindustrie dieser Region, die schwer unter dem Umbruch in der Hüttentechnik seit den 80er Jahren zu leiden hatten, verdankten dieser Tarifpolitik zu einem großen Teil ihr wirtschaftliches Überleben. Es gelang der Region in den 25 Jahren tarifarischer Bevorzugung, die unter Aufrechterhaltung der Fiktion jeweils kurzfristiger Ausnahme- und Notstandstarife zeitlich ununterbrochen gewährt wurde, seit Mitte der 90er Jahre den eigenen Siemens-Martin-Betrieb stärker zu entwickeln. Nicht zuletzt hier liegt

---

[56] Wilhelm *Bennauer*, Die Übererzeugung im Siegerländer Eisenbergbau und Hochofengewerbe von 1870 - 1913, Jena 1935, S. 25.

[57] V.d.A. 1911, Drucksachen, Bd. I, Nr. 6 A, S. 91.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4: **Ausnahmetarife für das Sieg-, Lahn- und Dillgebiet bis zum Ersten Weltkrieg**

Einführungsjahr[a)]	Sätze[b)] (Pf)	Geltungsbereich
	I. Eisenerz	
1886	1,5 (1,8)	Zwischen den Stationen der 3 Bezirke und des Bezirks Brilon unter sich und von diesen nach dem Ruhrbezirk
1902	1,25	Aus den 3 Bezirken nach dem Ruhrbezirk, dem Aachener und dem Saar-Bezirk, nach Lothringen und Luxemburg
1910	1,25	Zwischen den 3 Bezirken
1912	0,9	In Sonderzügen von den 3 Bezirken nach Oberschlesien
	II. Hochofenkoks	
1886	1,9 (2,2)	Vom Ruhrbezirk nach den 3 Bezirken
1897	Rohstofftarif[c)]	Ohne Beschränkung
1902	1,5	Vom Ruhrbezirk nach den 3 Bezirken
	III. Steinkohlen und Koks[d)]	
1905	1,4 (2,2)	Vom Ruhrkohlenbezirk nach den 3 Bezirken

a) Fortlaufend, wenn nicht durch besseren Tarif ersetzt. — b) In Klammern allgemeiner Tarif. — c) Falls niedriger. — d) Zum Betrieb von Hochöfen, Siemens-Martin-, Puddel- und Schweißöfen, Walz- und Hammerwerken, ab 1906 auch zum Betrieb von Stahlwerken.

Quelle: V. d. A. 1911, Drucksachen Bd. II, Nr. 6 A und 1913, Drucksachen Bd. II, Nr. 6 A.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Grund dafür, daß die Hüttenindustrie der Region im Aufschwung der Jahre 1910 bis 1913 „wieder allgemeinen Gewinn in landesüblicher Höhe“[58] einzubringen vermochte.

Im Kampf um Sondertarife nahm der sozialpolitische Aspekt des Dezentralisierungsarguments einen großen Raum ein. Der Hinweis auf „unsere Arbeiterschaft“, die „im Gegensatz zu derjenigen der übrigen großen Industriebezirke allgemein gut königstreu gesinnt“ sei, fehlte in den Anträgen nie und verfehlte seine Wirkung offensichtlich ebensowenig wie die Warnung, daß „bei einer Abwanderung derselben in die Bezirke vorgenannter Art, welche an sich schon eine gewisse Bitterkeit erzeugen würde, weil bei ausreichendem Schutze unserer Industrie ... diese Eventualität hätte verhindert werden können, ... die Gefahr einer Verstrickung in jene Bestrebungen, die auf einen Umsturz der bestehenden Ordnung hinausgehen, gegeben sein (würde)“[59].

Andererseits fehlte es aber auch nicht an grundsätzlicher Kritik. Im Landeseisenbahnrat wurde der Minister für öffentliche Arbeiten davor gewarnt, „einer durch Umwälzung auf technischem Gebiet in eine bedrängte Lage geratenen Industrie durch Unterstützung aus Staatsmitteln das Weiterbestehen zu ermöglichen ... die Befolgung des Grundsatzes der Staatshilfe in jedem solcher Fälle führe aber mit Notwendigkeit zur Errichtung des sozialistischen Staates“[60]. Die Antwort des Ministeriums läßt die Schwierigkeit erkennen, staatliche Regionalpolitik in überregionalen Beratungsgremien zu vertreten ohne über andere als rein pragmatische Kriterien zu verfügen: „Außergewöhnliche Tarifermäßigungen dürfen ... nur bei wirklichen Notständen bewilligt werden ... Für das Sieg-, Lahn- und Dillgebiet habe die Staatsregierung eine solche Notlage nicht anzuerkennen vermocht, wohl aber sich 1885 bereits davon überzeugt, daß dort eine äußerst ungünstige Wendung der wirtschaftlichen Verhältnisse eingetreten sei; in dieser Erkenntnis habe sie nicht gesäumt, ... die zur Abwendung eines Notstandes erforderlichen Mittel auf eisenbahntarifischem Gebiet in angemessenen Grenzen zu bewilligen[61].“

Obwohl der Dezentralisierungsgedanke nicht zum Kriterium einer allgemeinen Tarifreform wurde, spricht doch der hohe und seit Mitte

---

[58] *Bennauer,* Übererzeugung, S. 102.

[59] Denkschrift betr. die Lage der siegerländischen Industrie, V.d.A. 1911, Drucksachen, Bd. I, Nr. 6 A, S. 83.

[60] Das Dresdener (sic) Mitglied Werminghoff am 30. Juni 1910, V.d.A. 1911, Drucksachen Bd. I, Nr. 6 A, S. 314.

[61] Ebenda, S. 315; Bismarck hatte bei früherer Gelegenheit mit Bezug auf ähnliche Angriffe gegen seine Eisenbahnpolitik im Reichstag geantwortet: „Ist das Kommunismus, so bin ich in keiner Weise dagegen ...“ (V.d.A. 1881, 28. Sitzung am 2. April 1881, StB. S. 716).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der 90er Jahre noch steigende Anteil der Ausnahmetarife an der Tarifstruktur der Güterbeförderung (vgl. Tabelle 3) für eine umfangreiche Berücksichtigung regionaler Entwicklungsinteressen durch die Eisenbahntarifpolitik. An der durch das Ausnahmetarifwesen bewirkten Kostenentlastung hatten gerade die großen industriellen Zentren den geringsten Anteil. Sie kam vor allem der Landwirtschaft und jenen Regionen und Branchen an der Peripherie des preußischen Staates zugute, die außerordentliche Benachteiligungen gegenüber den Zentren geltend machen konnten.

Ausbau und Tarifpolitik der preußischen Staatsbahnen haben zweifellos der räumlichen Zentralisierung der Wirtschaft entgegengewirkt, indem sie traditionelle Standorte vor der Auszehrung bewahrten und die Ansiedlung neuer Industrien außerhalb der Zentren begünstigten. Es kann hier die Wirkung dieser Politik nicht im einzelnen dargelegt werden, doch läßt sich Voigts Pessimismus auf Preußen nicht ohne weiteres übertragen. Die Verhältnisse sind grundsätzlich verschieden: die Relation „Weltbahnen" zu „Regionalbahnen" wurde nicht nur verschoben, sie wurde in Preußen zugunsten der Regionalbahnen völlig auf den Kopf gestellt[62].

Weitergehende Absichten der preußischen Wirtschaftspolitik, die darin bestanden, nicht nur die Dezentralisierung zu begünstigen, sondern auch aktiv ein weiteres Anwachsen der großen Zentren zu verhindern, konnten hingegen nicht eingelöst werden. Vieles spricht aber dafür, daß die Eisenbahnpolitik auch hier den Nettoagglomerationseffekt verringert hat. Immerhin blieb der bei der Verstaatlichung gefaßte Vorsatz Bismarcks, daß die Eisenbahnen „vielmehr für den Dienst des Verkehrs, als für den Dienst der Finanzen bestimmt"[63] seien, viel weniger eine Phrase, als es angesichts der tatsächlichen fiskalischen Bedeutung der Eisenbahn in Preußen den Anschein haben könnte.

---

[62] Hinweise auf prosperierende Nebenbahnen sind auch in den Eisenbahnpetitionen zahlreich zu finden. (Vgl. Bestand OPM 2712.) Ebenso Anzeichen für eine allmähliche Sättigung des Bedarfs im Westen („... ist das zeitige Bedürfnis nach weiteren Nebenbahnen im Regierungsbezirk Münster zur Zeit annähernd gedeckt". Reg. Münster an OPM am 9. 1. 1905, OPM 6293) und für Widerstand der Zentren gegen die Bevorzugung der Peripherie („Nachdem in anerkennenswerter Weise das platte Land um die beiden Städte durch Nebenbahnen allseits erschlossen ist, dürften auch wohl die Städte selbst endlich einmal den Wunsch äußern, berechtigt zu sein ..." Schreiben der Magistrate der Städte Münster und Bielefeld an OPM vom 11. 4. 1908, betr. den Bahnbau Münster—Bielefeld, Reg. Münster, I, 27 - 21).

[63] Rede vor dem preuß. Abgeordnetenhaus am 26. April 1876, StB., S. 1047 b.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Zur regionalen Dialektik der preußischen Kanalbaupolitik

Parallel zur Wende in der Handels- und Eisenbahnpolitik kündigte sich im Übergang der 1870er zu den 80er Jahren eine neue Ära preußischen Kanalbaus an. Seit dem Beginn des Eisenbahnzeitalters war das im 18. Jahrhundert vergleichsweise großzügig angelegte preußische Kanalnetz kaum noch weitergeführt worden. Zum Zeitpunkt der Aufnahme von 1876 sind insgesamt nur 200 km Kanalstrecke in Bau — ohne Ausnahme kleine Zweig-, Verbindungs- und Seitenkanäle eines Netzes von insgesamt 2 914 km schiffbarer Kanäle[64]. Um so gewaltiger muten die Pläne an, die die preußische Staatsregierung dem Parlament Ende 1877 in der „Denkschrift betr. die im Preußischen Staate vorhandenen Wasserstraßen, deren Verbesserung und Vermehrung" vorlegte. Dort werden nicht nur die Regulierung fast aller wichtigen preußischen Stromgebiete angeregt, sondern auch nicht weniger als 12 bedeutende Kanalprojekte vorgeschlagen. Neben dem Nord-Ostsee-Kanal, für dessen Bau das Reich zuständig war, sind dies vor allem die „Mittelland-Trasse" in west-östlicher Richtung und die „Elbe-Spree-Trasse" in süd-nördlicher Richtung.

Die preußische Staatsregierung sah ihre Rolle dabei keineswegs auf diejenige des Anregers oder Vorbereiters für Aktivitäten privater Kapitalisten beschränkt. Noch zu Beginn der 70er Jahre war beim Projektieren von Kanalbauten ganz selbstverständlich von der Voraussetzung privaten Kapitalengagements ausgegangen worden. Von privater Seite schien man eher als vom Staat zu erwarten, daß Kanalbauprojekte auch dann vorangetrieben werden würden, wenn dies auf Kosten des Eisenbahnkapitals geschehen müßte: „Aber selbst wenn eine siegreiche Gefährdung der Bahnen anerkannt werden müßte, so könnte dies nur um so mehr die Aussicht stärken, daß das Kapital nicht säumen werde, bei gehöriger Anregung und Vorbereitung den Canalanlagen seine Kräfte zuzuwenden[65]." Unter dem Eindruck der langjährigen Baupause und der Gründerkrise wurde dieser noch ungebrochene Glaube an die Dynamik des Kapitalismus jedoch nachhaltig erschüttert. Die Staatsregierung ging deshalb realistischerweise bei ihrem Projekt von Anfang an davon aus, es sei „nach den bisherigen Erfahrungen kaum zweifelhaft, daß ... der Staat die Ausführung auf seine Kosten bewirken muß. Der Weg der spekulativen Privatunternehmung erweist sich durchweg als nicht gangbar, weil auf eine Verzinsung der Anlagekosten nicht wohl gerechnet werden kann[66]." Sie

---

[64] Jb. f. d. Amtl. Stat. d. Preuss. Staates, IV. Jg. 1876, S. 344 - 352.

[65] *A. Meitzen,* Topographische Erwägungen über den Bau von Canälen in Deutschland, in: Zeitschrift d. Kgl. Preuss. Stat. Bureaus, Jg. 1870, S. 104.

[66] Denkschrift betr. die geschäftliche Lage der preussischen Kanalprojekte, V.d.A. 1882, Anlagen Bd. I, Nr. 33, S. 940.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rückte damit den Aspekt der „volkswirtschaftlichen Rentabilität" in den Vordergrund und ging davon aus, daß der vermutete Mangel an Eigenwirtschaftlichkeit durch den Aufschwung in den vom Kanal durchzogenen Landesteilen langfristig kompensiert werde. Demgegenüber war offenkundig, daß durch die Ausrichtung des projektierten Netzes auf die Zentren der industriellen Produktion und des Verbrauches der Kanalbau durchaus einen unmittelbaren und nicht geringen Nutzen für die zentralen Orte der preußischen Volkswirtschaft erwarten ließ. Tatsächlich lag es nahe, in dem Projekt — wie der Bund der Landwirte — eine „Liebesgabe für die rheinisch-westfälischen Industriebarone" zu sehen. Die preußische Staatsregierung sah in dem Vorteil des Ruhrkohlenbezirks indes eher einen Ausgleich für eine Verkehrspolitik, die ansonsten die peripheren Räume bevorzugte[67]. Gleichwohl begründete sie das Projekt vor allem mit der Erfordernis der Dezentralisierung im Westen und der Ansiedlung von Industrien im mittel- und ostdeutschen Raum. Von ihrer Glaubwürdigkeit in diesem konkreten Fall abgesehen, beruhte diese Argumentation zwar auf objektivierbaren Einsichten in die Notwendigkeit dieses entwicklungspolitischen Zieles, war aber mit dem wirtschaftlichen Machterhaltungsinteresse der agrarischen Oberschicht in den östlichen Provinzen kaum zu vereinbaren. Nicht zuletzt wegen dieser verqueren Motivlage, die auf der Seite der Kanalopposition ihre Entsprechung fand[68], hatte das Kanalprojekt einen schlechten parlamentarischen Start.

In der Sitzungsperiode 1882/83 im Parlament zur Abstimmung gestellt, wurde die Dortmund-Ems-Kanalvorlage im Abgeordnetenhaus mit großer Mehrheit angenommen, im Herrenhaus aber abgelehnt. Fand dieser Kanal nach der Wiedereinbringung der Vorlage 1886 schließlich die Zustimmung beider Häuser des preußischen Landtages, so stießen 1894 die Rhein-Dortmund-Kanal-Vorlage und 1899 die zentrale Mittelland-Kanal-Vorlage erneut auf Ablehnung im Parlament. Das Gesamtpaket war dadurch vorerst gescheitert, doch wurde es in der Folgezeit Zug um Zug aufgeschnürt und schrittweise verwirklicht

---

[67] In der offiziösen Denkschrift „Über die wirtschaftliche Bedeutung des Rhein-Elbe-Kanals" (Berlin 1899) des Münsteraner Wasserbaurats Sympher wird dieses Motiv durch den Vergleich der Kanalbaukosten mit den Aufwendungen für Nebenbahnen unterstrichen. Während in dem Jahrzehnt 1885 - 95 jährlich nahezu 100 Mio. Mark für den Bau von normalspurigen Eisenbahnen „von untergeordneter Bedeutung" ausgegeben worden seien, beliefen sich die voraussichtlichen jährlichen Aufwendungen für den Mittellandkanal lediglich auf 26 Mio. Mark. „Wenn daher für jene jährlich ganz bedeutende Mittel bei verhältnismäßig geringem Verkehr ausgegeben werden, so erscheint es billig, daß auch der Industrie mit wesentlich geringeren Kosten ein billiger Transportweg für ihre Gütermassen geschaffen wird." (S. 126.)

[68] Siehe dazu *Hannelore Horn*, Der Kampf um den Bau des Mittellandkanals, Köln, Opladen 1964, S. 39 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5: **Preußischer Kanalbau[a]) seit 1875**

Wasserstraße	Länge in km	Bauzeit
Kanalisierung des Mains von der Mündung bis Frankfurt/M.	36	1883 - 1886
Kanalisierung des Mains von Frankfurt bis Offenbach	6	1898 - 1901
Oder-Spree-Kanal	88	1887 - 1891
Kanalisierung der Oder von der Neiße bis Kosel	82	1891 - 1895
Großschiffahrtsweg um Breslau	8	1891 - 1897
Kanalisierung der Fulda von Münden bis Kassel	28	1893 - 1897
Dortmund-Ems-Kanal (einschl. Henrichenburg-Herne)	281	1890 - 1899
Elbe-Trave-Kanal (Lauenburg-Lübeck)	67	1896 - 1900
Teltow-Kanal (mit Zweigkanal Britz-Kanne)	42	1901 - 1906
Kanalisierung der unteren Havel	83	1905 - 1911
Großschiffahrtsweg Berlin-Stettin	100	1906 - 1914
Rhein-Herne-Kanal (einschl. Lippekanal Datteln-Hamm)	74	1906 - 1914
Ems-Weser-Hannover-Kanal (einschl. Stichkanäle)	201	1906 - 1916
Kanalisierung der Oder von der Neiße bis Breslau	70	1906 - 1917
Ausbau der Oder-Weichsel-Wasserstraße	215	1906 - 1917
Kanalisierung der Nogat	61	1910 - 1917
Insgesamt gebaut	1 442	1883 - 1917

a) Ohne Nord-Ostsee-Kanal, der 1896 indienstgestellt wurde.

Quelle: V. d. A. 1904/05, Drucksachen, III. Band, Nr. 96; A. F. Napp-Zinn, Binnenschiffahrt und Eisenbahn, Leipzig 1928, S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(vgl. Tabelle 5). Die am meisten umstrittene Mittellinie des Netzes, die Rhein, Weser und Elbe verbinden sollte, blieb jedoch ein Torso[69]. Dennoch wurde für Kanalbauten von seiten des Staates in den 25 Jahren vor dem Ersten Weltkrieg größenordnungsmäßig fast ebensoviel ausgegeben wie für den Eisenbahnbau, nämlich 2 Mrd. Mark[70]. Davon mußten nicht nur die Kapitalkosten finanziert werden. Auch die laufenden Kosten der Unterhaltung der preußischen Kanäle wurden in den 80er Jahren nur zum 13. Teil durch Kanalgebühren gedeckt[71]. Dennoch stand die Kostenfrage nur vordergründig im Zentrum der Auseinandersetzung zwischen Staatsregierung und (westlicher) Industrie einerseits und Agrariern der östlichen Provinzen andererseits[72] — zumal den beteiligten Interessenten außer den Grunderwerbskosten und den Kosten für Betrieb und Unterhaltung des Kanals noch Garantieübernahmeverpflichtungen für Verzinsung (3 v. H.) und Tilgung (0,5 v. H.) der Baukosten auferlegt wurden, die insgesamt ein Drittel der Baukosten des Hauptkanals und die Hälfte der Baukosten der Stichkanäle absicherten. Der Kern des Kanalproblems bestand vielmehr in der Furcht vor raumwirtschaftlichen Verschiebungen und deren Rückwirkungen auf die ökonomischen und sozialpolitischen Interessen des Betroffenen.

---

69 Die Vollendung des Mittelland-Kanals wurde durch Gesetz vom 4. 12. 1920 beschlossen.

70 *A. Sartorius v. Waltershausen,* Deutsche Wirtschaftsgeschichte 1815 - 1914, 2. Aufl., Jena 1923, S. 573.

71 Ebenda.

72 Tatsächlich war der Frontverlauf im „Kanalkampf" komplizierter. Beispielsweise bekundete selbst die Handelskammer Bochum 1895 „kein erhebliches Interesse an der Fertigstellung dieser Linie jenseits Dortmund ...". Stellungnahme für Reg. Arnsberg am 9. Juni 1895, betr. den Rhein-Weser-Elbe-Kanal (OP 2542). Verständlich die eher ablehnende Haltung der Schwerindustrie des Saar-Bezirks; vgl. die Rede v. Stumms vor dem Herrenhaus am 17. Mai 1888, StB. I, S. 154. Auch die Vertreter des Bergbaus Nieder- und Oberschlesiens, des Ostdeutschen Kanalvereins, Hamburgs, des sächsischen Braunkohlenreviers und der sächsischen Landwirtschaft verhielten sich der Vorlage gegenüber reserviert bis ablehnend; Protokoll über die am 24. März 1897 zu Hannover abgehaltene Sitzung des engeren Ausschusses der Vertrauensmänner der Provinzen Hannover, Sachsen, Westfalen und Rheinland zur Förderung des Baues eines Rhein-Weser-Elbe-Kanals (OPM 1354). Prominente Vertreter der Staatsbahnen, deren offizielle Politik hinter der Vorlage stand, weil der Kanal das überlastete Eisenbahnnetz des Reviers entlasten sollte, schreckten ihre Zeitgenossen mit der Vision, daß „der Verkehr der preußischen Staatsbahnen gewaltig abnehmen (werde) und man ... vielleicht die Einkommenssteuer verdoppeln müsse um die Ausfälle zu decken, welche bei den Reinüberschüssen der Staatsbahnen eintreten werden". (*Franz Ulrich,* Staffeltarife und Wasserstraßen, Berlin 1894, S. 104.) Auch innerhalb der Staatsregierung gab es in der Kanalfrage unterschiedliche Grade der Zustimmung. Allein der Landesherr, Wilhelm II., schien ohne Einschränkung hinter dem Projekt zu stehen, konnte er sich doch auf die Tradition des Hauses Hohenzollern berufen. Vgl. dazu *Horn,* Kampf, S. 36 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Widerstand der Agrarier gegen das 260-Millionen-Mark-Projekt des Mittellandkanals richtete sich zunächst gegen eine mögliche Aushöhlung des agrarischen Zollschutzes durch billige Frachtraten auf der Strecke Duisburg—Berlin. Von Regierungsseite wurde dagegen eine den Ost-West-Verkehr begünstigende Handhabung der Kanalabgabe und die Errichtung eines staatlichen Schleppmonopols in Aussicht gestellt, das auf den 1913 fertiggestellten Teilstrecken des Mittellandkanals auch eingeführt wurde[73]. Die Kanalabgabe war 1888 als Folge des steigenden Finanzbedarfs für Kanalbauten spürbar erhöht worden, „doch muß man, um gerecht zu sein, anerkennen, daß die Regierung ihre neuen Grundsätze weder auf den äußersten Osten noch auf den Westen ausgedehnt hat ..., so daß mit liebevoller Ausschließlichkeit der Schiffahrt zwischen Oder und Elbe so ziemlich die gesamten Schleusengelder, die im preußischen Staat aufkommen, auferlegt sind"[74]. Der somit auf das Berliner Wasserstraßennetz beschränkte Dezentralisierungseffekt dieser Handhabung sollte nun durch eine gezielte, regional gestaffelte Erhebung der Kanalabgaben erweitert werden, die auf dem westlichen Anschlußstück des Mittellandkanals zum Rhein hin doppelt so hohe Sätze vorsah wie im Osten[75]. Wenn der Widerstand dennoch anhielt, mußte der Stachel tiefer sitzen[76]. Während die Regierung immer wieder die dezentralisierende Wirkung der Kanäle hervorhob, schien gerade dieser Hinweis auf den wirtschaftsstrukturellen Ausgleich unterschiedlich weit entwickelter Landesteile, die Furcht vor den aus der Industrialisierung heraufsteigenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Konsequenzen für die agrarische Oberschicht noch zu schüren. In der Agitation des Bundes der Landwirte, dessen Führung in den Händen des Großgrundbesitzes lag, fand

---

[73] V. d. A. 1899, Anlagen, Bd. III, Nr. 102, S. 2221 ff.; vgl. auch Preuß. Gesetz-Sammlung 1913, S. 179.

[74] *Victor Kurs*, Entwicklung und Ausnutzung der deutschen Schiffahrtsstraßen, in: Jb. f. Nationalökonomie und Statistik, 10 (1895), S. 691.

[75] Der Grundsatz kostendeckender Kanalabgaben wurde allerdings selbst durch den Finanzminister nicht wirklich ernst genommen: „Wir können doch nicht den Herren den Vorschlag machen, einen Kanal mit Aufwendungen von erheblichen Mitteln zu bauen und dann die Absicht haben, eine Kanalabgabe aufzuerlegen, welche den Verkehr auf demselben irgendwie beeinträchtigte oder wesentlich beschränkte ..." (Minister von Scholz vor dem Herrenhaus am 17. Mai 1888, StB. I, S. 155.

[76] Selbst der Appell an die Konservativen, dem Kanalbau aus Gründen der Landesverteidigung ihre Zustimmung zu geben, hatte nicht den gewohnten Erfolg. Er wurde im Gegenteil in der selben Münze heimgezahlt: „Sei es angesichts der Tatsache, daß man nicht einmal die Mittel besitzen wolle, um die Flotte zur Verteidigung unseres heimatlichen Bodens auf die von der Regierung als notwendig anerkannte Stärke zu bringen, denn richtig, hunderte von Millionen in Kanälen anzulegen, deren Rentabilität zweifelhaft und unwahrscheinlich sei?" (Der Vertreter der sächsischen Landwirtschaft auf der Sitzung des engeren Ausschusses der Vertrauensmänner der Provinzen etc. am 24. 3. 1897, 1. c.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diese Einstellung ihren entschiedensten Ausdruck: „Alle solche Kanalbauten sind im Gegensatz zu den Eisenbahnen nur geeignet, der Assoziation des Kapitals und der Großindustrie Vorschub zu leisten und Vorteil zu bringen, Landwirtschaft und Kleingewerbe zu schädigen und dadurch die Umwandlung Deutschlands in einen von dem internationalen Großkapital beherrschten Exportindustrie- und Welthandelsstaat zu befördern. Die gesamte deutsche Landwirtschaft erblickt in einer solchen Entwicklung nicht nur eine Gefahr für ihre Existenz, sondern für das gesamte Staatswesen[77].“

So waren sich Befürworter und Gegner der Kanalbaupolitik im Grunde in ihrer Überschätzung der entwicklungspolitischen und sozialökonomischen regionalen Gestaltungskraft künstlicher Wasserstraßen durchaus einig. Die Staatsregierung scheute jedenfalls keine Mühe, um nachzuweisen, daß Wasserstraßen wegen ihrer billigen Frachten „in besonderem Maße geignet“ seien, „die gewerbliche Entwicklung zu fördern und der Industrie so günstige Ansiedlungsbedingungen zu bieten, daß sie nicht nötig hat, sich in den großen Industriebezirken zu konzentrieren, in denen die Roh- und Brennstoffe gewonnen werden“. Und sie folgerte daraus: „Sie tragen somit zur Dezentralisation und zur Verhinderung der Ansammlung großer Arbeitermassen bei[78].“ Das Interesse der Landwirtschaft versuchten die „Landesentwicklungsplaner“ im Ministerium für öffentliche Arbeiten mit farbigen Bildern der segensreichen Wirkungen der Kanäle auf die Landeskultur zu locken. Im Vergleich zwischen dem preußisch-linksemsischen und dem holländischen Gebiet werde die Notwendigkeit des Nortmund-Ems-Kanals für die Landwirtschaft deutlich. „Bei uns lockert der Moorbewohner noch den Boden mit der Hacke und wirft dann Feuer hinein, um in die Asche Buchweizen zu säen ... Er ißt dann des Morgens Buchweizen, des Mittags Buchweizen und des Abends Buchweizen. In dem benachbarten Holland können und werden in folge der höheren Kultur alle landwirtschaftlichen Produkte gezogen ... Dieser große Unterschied zwischen blühender Kulturentwicklung auf der einen Seite und bitterer Armut auf der anderen Seite ist nicht begründet in Bodenverhältnissen, auch nicht begründet in Stammesverschiedenheiten, sondern vor allem in dem Mangel guter und vielmehr aller Verkehrswege auf unserer Seite[79].“ Auf ihre großagrarischen Widersacher machten idyllische Aussichten der Landesentwicklung aber offenbar ebenso-

---

[77] Korrespondenz des Bundes der Landwirte vom 29. 12. 1904, Nr. 70; zitiert nach Horn, Kampf, S. 43.

[78] V. d. A. 1904, Drucksachen, Bd. III, Nr. 96 (Gesetzentwurf betr. die Herstellung und den Ausbau von Wasserstraßen), S. 1935.

[79] Zusammenstellung der Ergebnisse der Vorarbeiten für das Projekt eines Rhein-Weser-Elbe-Kanals, Kanalstrecke Dortmund—Henrichenburg—Ems-Häfen, vom 2. Februar 1882, V. d. A. 1882, Anlagen Bd. II, Nr. 190, S. 1589.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenig Eindruck wie andere, den raumwirtschaftlichen Ausgleich betonende Argumente der Kanalbefürworter.

Zum Nachweis der raumordnenden Kraft ihrer Kanalbau- und -abgabenpolitik führte die Staatsregierung für die Jahre 1882, 1895 und 1902 eine Erhebung des Industriebesatzes in der Uferzone[80] von 13 wichtigen preußischen Wasserstraßen durch. Das Ergebnis legte sie in der „Denkschrift, betr. den Einfluß der Wasserstraßen auf die Ansiedlung der Industrie und deren Dezentralisierung"[81] anläßlich der großen Kanaldebatte von 1904 dem Abgeordnetenhaus vor. Die Untersuchung stand unter vier Leitfragen:

1. Welche Gründe waren für die Ansiedlung maßgebend?
2. Welches Gewicht haben diese Betriebe im Verhältnis zur übrigen nicht an Wasserstraßen gelegenen Industrie des jeweiligen Kreises?
3. Wurden neue, vorher nicht ansässige Industrien durch die Wasserstraße angezogen?
4. Hat der Kanal dazu beigetragen, „eine Mehrung der durch allzu große Menschenansammlungen in den großen Industriezentren verursachten sozialen Mißstände zu verhüten"?

Das Ergebnis der in einem umfangreichen Kartenwerk dokumentierten Erhebung war, daß Wasserstraßen

1. nicht nur wegen der Frachtersparnisse, sondern auch wegen anderer, ihnen eigenen Vorteile (Brauch- und Abwasser, Wasserkraft, billige und seßhafte Arbeitskräfte aus der ländlichen Umgebung etc.) Industrie anziehen.
2. nicht nur bereits vorhandene Industrie besser mit Verkehrsleistungen bedienen, sondern auch neue Betriebe anlocken;
3. die Erschließung vorher nicht verwertbarer Bodenschätze und Rohstoffe (Ziegeleien, Sand- und Kiesgruben, Steinbrüche, Torffabriken, Brennereien, Sägewerke, Zuckerfabriken etc.) ermöglichen.
4. zur Entlastung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes beitragen, aber gerade dort auch gelegentlich eine „im sozialen Interesse" unerwünschte Zentralisierung hervorrufen.

---

[80] Nur solche Betriebe wurden aufgenommen, die nicht mehr als 1 km von der Wasserstraße entfernt lagen, es sei denn, sie waren durch eine Stichbahn mit dem Kanal verbunden.

[81] V. d. A. 1904/05, Drucksachen, Bd. III, F zu Nr. 96; das Ergebnis der Untersuchung schlägt sich dort vor allem in einem umfangreichen Kartenmaterial nieder, das den Stand der Industrieansiedlung entlang der Wasserstraßen nach dem Stand von 1902 im Vergleich zu früheren Jahren graphisch wiedergibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6: **Bedeutung der Binnenwasserstraßen für den Standort von Industrie und Gewerbe[a] in Preußen (1882/1895)**

Industrie-/Gewerbezweig	Zahl der Erwerbstätigen je qkm				Zunahme der Erwerbstätigen je qkm	
	1882		1895		von 1882 bis 1895	
	An Binnenwasserstraßen	Nicht an Binnenwasserstraßen	An Binnenwasserstraßen	Nicht an Binnenwasserstraßen	An Binnenwasserstraßen	Nicht an Binnenwasserstraßen
	gelegene Kreise					
Metallverarbeitung und Maschinenbau[b]	1,933	1,059	3,074	1,553	1,141	0,494
Hüttenbetriebe, Frisch- und Streckwerke[c]	—	—	0,251	0,368	—	—
Steine und Erden[d]	0,729	0,412	1,105	0,596	0,376	0,184
Textilindustrie[e]	0,693	1,235	0,767	1,324	0,074	0,089
Baugewerbe[f]	2,183	1,271	3,436	1,706	1,253	0,435
Handel, Versicherungen und Verkehr[g]	3,963	1,478	5,808	1,921	1,845	0,443
Sonstige[h]	—	—	8,810	3,916	—	—
Der Land- und Forstwirtschaft nahestehende Gewerbe[i]	—	—	2,547	1,390	—	—
Insgesamt[k]	18,098	10,765	26,034	13,237	7,936	2,472

a) Gewerbeabteilungen B und C der Reichsstatistik. — b) Gruppen V und VI. — c) Gruppe III b, 1 - 3. — d) Gruppe IV. — e) Gruppe IX. — f) Gruppe XV. — g) Gruppen XVIII, XIX und XX. — h) Mit Ausnahmen der Gruppen I, II, III und der in Klasse 7 ausgewiesenen Gewerbe. — i) Gruppen III e, VIII a, XII a - e, XIII a 1, 4, 6; b 3; d; e 4, 5, 6; XVIII a 1, 2. — k) Abt. B und C (einschl. der bisher nicht ausgewiesenen Teile der Gruppe III).

Quelle: Abgeordnetenhaus V. d. A. 1904/05. Drucksachen Bd. III, F zu Nr. 96. Der Einfluß der Wasserstraßen auf die Ansiedlung der Industrie und deren Dezentralisierung. Denkschrift der preuß. Staatsregierung, S. 2070.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vor allem aber weist die Denkschrift nach (vgl. Tabelle 6), daß 1895 die Zahl der Erwerbstätigen in den erfaßten Gewerbeabteilungen auf den Quadratkilometer der an Wasserstraßen liegenden Kreise bezogen durchschnittlich doppelt so groß war als in den übrigen Kreisen. Darüber hinaus war in den an Wasserstraßen gelegenen Kreisen die Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen von 1882 bis 1895 mehr als dreimal so groß gewesen.

Was für die Gesamtheit der Industrie gilt, trifft auch für die meisten einzelnen Gruppen zu, „namentlich auch bei den der Land- und Forstwirtschaft nahestehenden“[82], wie die Denkschrift betont. Bemerkenswert ist jedoch der Unterschied im Ansiedlungsverhalten zwischen „alten“ und „neuen“ Industrien. So ist die von Kohle und Erz sehr abhängige Gruppe der Hüttenbetriebe, Frisch- und Streckwerke, ebenso wie die durch Tradition örtlich gebundene Textilindustrie in den an Wasserstraßen gelegenen Kreisen schwächer vertreten als in den übrigen. Hingegen erwiesen sich die Wasserstraßen für neue Industrien — allen voran die chemische Industrie —[83] als in hohem Maße standortbildend.

Wohl nicht zuletzt mit Blick auf die ostelbische Kanalopposition wurde die Erhebung auch unter einem — allerdings sehr groben — regionalen Aspekt betrachtet (vgl. Tabelle 7). Die Differenzierung des Gesamtergebnisses nach östlich und westlich von Berlin gelegenen Landesteilen machte deutlich, daß die Anziehungskraft der Kreise mit Wasserstraßen auf die Industrie im weniger entwickelten Osten fast genau in gleicher Weise ausgeprägt war wie im industriell stärker entwickelten Westen. In beiden nahezu gleich großen Teilen Norddeutschlands lebten in den an Wasserstraßen gelegenen Kreisen 1895 ungefähr doppelt so viele Erwerbstätige auf 1 qkm wie in den übrigen Kreisen. Auch die Zahl der Erwerbstätigen stieg von 1882 in diesen Kreisen annähernd gleichmäßig auf das Dreifache. Industrie und Gewerbe der östlichen Landesteile konnten von den Wasserstraßen also ebenso stark profitieren — wenn auch auf niedrigerem Niveau — wie die westliche Industrie. Es erscheint indes zweifelhaft, ob diese Schlußfolgerung geeignet war, die agrarische Opposition in dem gewünschten Sinne zu beeindrucken.

Der preußische Kanalbau zur Zeit der Hochindustrialisierung, der den neomerkantilistischen Geist der Epoche am augenfälligsten verkörpert, ist zweifellos zu einem wichtigen Instrument „regionaler Strukturpolitik“ geworden. Durch Volumen und Gestaltungskraft wirkt

[82] Ebenda, S. 2071.

[83] Vgl. dazu die Darstellungen der industriellen Entwicklung an den jeweiligen Kanälen im einzelnen; Denkschrift, ebenda, Anlagen 1 - 13.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7: **Wasserstraßen und Industrieansiedlung in regionaler Sicht**

Östlich Berlins	1882		1895	
	An Binnenwasserstraßen gelegene Kreise	Nicht an Binnenwasserstraßen gelegene Kreise	An Binnenwasserstraßen gelegene Kreise	Nicht an Binnenwasserstraßen gelegene Kreise
Flächeninhalt qkm	68 700	118 600	68 600	118 700
Anzahl der Erwerbstätigen	864 000	865 000	1 176 000	118 700
Erwerbstätige je qkm	12,573	7,296	17,145	1 053 000
Zunahme der Erwerbstätigen je qkm	—	—	+ 4,572	+ 1,574

Westlich Berlins	1882		1895	
	An Binnenwasserstraßen gelegene Kreise	Nicht in Binnenwasserstraßen gelegene Kreise	An Binnenwasserstraßen gelegene Kreise	Nicht in Binnenwasserstraßen gelegene Kreise
Flächeninhalt qkm	61 500	137 800	67 400	130 100
Anzahl der Erwerbstätigen	1 493 000	1 873 000	2 364 000	2 241 000
Erwerbstätige je qkm	24,266	13,795	35,082	17,220
Zunahme der Erwerbstätigen je qkm	—	—	+ 10,816	+ 3,426

Quelle: Abgeordnetenhaus V. D. A. 1904/05, Ebenda, S. 2071.
Anmerkung: Die Zahlen für Berlin und den Kreis Teltow wurden je zur Hälfte dem Osten und Westen zugerechnet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Wasserstraßenbau in den begünstigten Landesteilen standortbildend — verstärkt durch den parallel dazu fortschreitenden Wandel der Industriestruktur. Waren die „alten" Industrien noch eher von ihren Rohstofflagerstätten abhängig oder durch Traditionsstandorte regional gebunden, konnten die „neuen" Industrien, so standortempfindlich sie auch waren, bei günstigen Verkehrsbedingungen in ihrer Standortwahl flexibler sein. Gerade unter diesem Gesichtspunkt ist dem Schlußsatz der Denkschrift zuzustimmen: „Die Wasserstraßen erscheinen ... vermöge ihrer besonderen Eigenschaften sehr geeignet, dezentralisierend zu wirken und die großen, in den Kohlenrevieren zusammengedrängten Industriebezirke zu entlasten[84]."

Auf der anderen Seite hätte die ursprünglich geplante Netzführung zweifellos die historisch gewachsenen Standortvorteile der großen Industriezentren noch verstärkt und damit eher einen zentralisierenden Effekt erzielt. Die Parzellierung und Unterbrechung des Gesamtnetzes als Folge des agrarisch-konservativen Widerstandes hat so gesehen zwar möglicherweise die wachstumsstimmulierende Wirkung der neuen Verkehrsinfrastruktur herabgesetzt, ihre Aufgabe, die Industrie zu dezentralisieren, dagegen erleichtert.

V. Munizipalsozialismus und regionaler Finanzausgleich

In den Jahrzehnten um die Jahrhundertwende erlebte Preußen einen beispiellosen Siegeslauf ebenso kostspieliger wie folgenreicher Innovationen auf dem Gebiet der materiellen Infrastruktur. Gleichzeitig fanden hier die Gemeinden ein neues, ständig wachsendes wirtschaftliches Betätigungsfeld.

Zu den traditionellen Dienstleistungen der Städte wie Märkte, Markthallen, Messeeinrichtungen, Krankenhäuser, Schulen, Stadtwaagen, Lagerhallen, Kanalisation und Müllabfuhr, die alle ebenfalls ausgebaut und verbessert wurden, traten nun neue kommunale Aktivitäten hinzu. Sie dienten alle direkt oder indirekt der Verbesserung der Lebens- und Erwerbsbedingungen ihrer Bürger. Nach 1870 setzte die Kommunalisierung von Versorgungsbetrieben verstärkt bei den Gas- und Wasserwerken ein. Es folgten die kommunalen Schlachthöfe und schließlich die Elektrizitätswerke und die Straßenbahnen. Die Chance, diese Güter zu konsumieren, sollte bald zum festen Bestandteil individueller Wohlfahrt gehören. Das lokale Angebot an diesen Dienstleistungen bestimmte aber auch weitgehend die Erwerbschancen der Bevölkerung. Beides wurde durch kommunales Engagement gefördert, nicht selten überhaupt erst möglich gemacht. Am auffälligsten und in wirtschaft-

[84] Ebenda, S. 2072.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

licher und sozialer Hinsicht folgenreichsten vollzog sich diese Hinwendung der Städte und Gemeinden zum „Munizipalsozialismus" in der Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung.

Nach ihrer Aufgabenstellung waren die Wasserwerke am ehesten geeignet, unter städtischer Regie geführt zu werden. Soziale und hygienische Aspekte, die naturgemäß in der Wasserversorgung eine große Rolle spielen mußten, standen privater Unternehmertätigkeit auf diesem Gebiet im Wege. Wo sie dennoch zum Zuge kam, zeigten sich für die betreffenden Gemeinden bald schwere Nachteile[85]. Es wundert daher nicht, daß im Jahre 1906 schon 94 v. H. der Wasserwerke in der Regie der Gemeinden betrieben wurden[86]. Von 1279 preußischen Städten besaßen zu diesem Zeitpunkt 561 eigene Anlagen. In den Gemeinden der Größenklasse von 5 000 bis 20 000 Einwohnern waren es 71 v. H., aber nur 34 v. H. der Landgemeinden verfügten über eigene Betriebe. Dort arbeiteten kommunale Wasserwerke in nicht wenigen Fällen sogar mit Verlust, während der öffentliche Regiebetrieb im allgemeinen auch wirtschaftlich von wachsender Bedeutung für den städtischen Haushalt war.

Die preußische Gaswirtschaft entstand in den 1840er und 50er Jahren unter der Führung privater Unternehmen, die aber wegen des kommunalen Wegemonopols auf städtische Konzessionen angewiesen waren. Zu Beginn der 60er Jahre waren bereits alle Städte über 20 000 Einwohner mit Gas versorgt[87]. Je wichtiger aber die Gasversorgung für die wirtschaftliche Existenz der auf dem Gemeindegebiet angesiedelten Betriebe wurde, und je attraktiver Gas auch in kleineren, für den privaten Unternehmer weniger gewinnversprechenden Städten als Beleuchtungs-, Wärme- und Antriebsquelle wurde, desto schneller und konsequenter zogen die Kommunen die Errichtung neuer und den Betrieb alter Gaswerke an sich. Während sie Anfang der 60er Jahre nur jede vierte Gasanstalt betrieben, waren kurz vor dem Weltkrieg schon

---

[85] Als die Stadt Berlin 1874 mit 8,375 Mio. Mark das Wasserwerk aus privater Hand auslöste, war die Anlage so vernachlässigt, daß ganze Stadtteile ohne Wasser waren; s. dazu: *F. Collorio,* Aufgaben und Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft, in: J. Landmann (Hg.), Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmen, 2. Teil, (Schriften d. Vereins f. Socialpolitik, 176) München, Leipzig 1931, S. 163.

[86] *Paul Mombert,* Die Gemeindebetriebe in Deutschland, in: C. J. Fuchs (Hg.), Gemeindebetriebe (Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 128/1) Leipzig 1908, S. 11.

[87] *H. Geitmann,* Die wirtschaftliche Bedeutung der deutschen Gaswerke, München, Berlin 1910, S. 9; vgl. auch *H.-D. Brunckhorst,* Kommunalisierung im 19. Jahrhundert dargestellt am Beispiel der Gaswirtschaft in Deutschland, tuduv-Studie, Reihe Wirtschaftswissenschaften, Bd. 4, München 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwei Drittel der Werke städtisch. Ihre Leistung erreichte rund 82 v. H. der Gesamtproduktion[88].

Ähnlich verlief die Entwicklung auf dem Gebiet der Stromversorgung. Nach privatwirtschaftlicher Initiative in den 1870er und 80er Jahren setzte auch hier bald die Kommunalisierung ein. Vor allem die gegen Ende des Jahrhunderts beginnende elektro-wirtschaftliche Erschließung ländlicher Gebiete führte schnell zur Bildung von kommunalen und genossenschaftlichen Organisationsformen der Stromversorgung auf dem Lande. Für private Elektrizitätswerke erschien die Flächenversorgung wegen der dünnen Besiedlung oft nicht rentabel. Andererseits hatte aber die Landwirtschaft wegen des Landarbeitermangels ein großes Interesse an der Stromversorgung[89]. Während elektrischer Strom in den Städten noch als Luxus galt und erst allmählich in den Handwerks- und Industriebetrieben Verwendung fand, war deshalb auf dem platten Land die Einführung der Elektrizität meist eine wirtschaftliche Notwendigkeit. Viele Landgemeinden sahen sich aber gezwungen, ihr Ortsnetz selbst zu errichten und anzuschließen, während sich die privaten Stromerzeuger auf den Betrieb von Überlandzentralen zurückzogen. Unterstützt wurden die Gemeinden darin von staatlicher Seite, die in der Ausbreitung des elektrischen Stroms ein dezentralisierendes Moment der wirtschaftlichen Entwicklung sah. Die Verstärkung des staatlichen Einflusses auf die Elektrizitätsversorgung des flachen Landes war schließlich die erklärte Absicht der Ministerialverfügung über die „Versorgung des Landes mit elektrischem Strom“[90] vom 26. Mai 1914. Die preußischen Minister für öffentliche Arbeiten, für Handel und Gewerbe und des Innern hielten darin die Regierungspräsidenten dazu an, daß die „vorhandenen staatlichen Machtmittel ... alsbald angewandt werden“ damit der elektrische Strom „tunlichst überall hin und zwar gerade in die wirtschaftlich schwächeren Gegenden gelangt“.

Schon kurz nach der Jahrhundertwende hatte die Übernahme der auf neuer technischer Basis entstandenen Dienstleistungsbetriebe durch die Städte oder durch andere Träger des Munizipalsozialismus einen gewissen Höhepunkt erreicht. Auf dem elektrowirtschaftlichen Sektor nahm der kommunale Betriebsanteil in der Folgezeit eher wieder ab, weil der technische Fortschritt auf diesem Gebiet großräumige Lösungen möglich machte. Von 219 deutschen Städten mit über 20 000 Einwohnern verfügten 1904/05

---

[88] Siehe Fritz Elsas, Die deutsche Gaswirtschaft, in: Landmann (Hg.), Organisationsformen, S. 8 f.

[89] Vgl. *Adolf Wolff*, Aufgaben und Organisationsformen im Gebiet der Elektrizitätswirtschaft, in: Landmann (Hg.), Organisationsformen, S. 85 ff.

[90] Ministerialblatt der Handels- und Gewerbeverwaltung 1916, S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

92 v. H. (98 v. H.) über ein eigenes Wasserwerk,

81 v. H. (99 v. H.) über eine eigene Gasanstalt,

58 v. H. (78 v. H.) über ein eigenes Elektrizitätswerk[91].

Rechtlich stand der wirtschaftlichen Tätigkeit der Gemeinden nichts im Wege. Das preußische Gemeinderecht kannte keine Definition der kommunalen Aufgaben. Die Gemeinden konnten deshalb „alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung des einzelnen fördert"[92]. Die dem Selbstverwaltungsprinzip eigene Universalität ihrer Zuständigkeit fand nur im staatlichen Aufsichtsrecht ihre Grenze.

Wirtschaftlich aktive Gemeinden erreichten durch die Überführung von Versorgungsbetrieben in die eigene Regie mehrere Ziele gleichzeitig. Einmal verschafften sich die Städte eine neue wichtige Einkommensquelle. Von 1883/84 bis 1891/92 stieg der Anteil der Einnahmen aus eigenen gewerblichen Anlagen am Nettofinanzvolumen preußischer Städte von 11 auf 23 v. H., während der Anteil der Steuern im gleichen Zeitraum von 74 auf 65 v. H. zurückging[93]. Weiter verfügten sie damit über ein geeignetes Instrument, um die Ansiedlung von Industriebetrieben oder die Eingemeindung umliegender Ortschaften zu fördern, und so die eigene Steuerkraft zu stärken. Und schließlich waren die Städte und Gemeinden in der Lage, durch Führung und Preisgestaltung ihrer Versorgungsbetriebe auch gemeinwirtschaftlichen und sozialpolitischen Gesichtspunkten zugunsten ihrer Bürger Geltung zu verschaffen. Das wirtschaftliche Engagement der Gemeinden umfaßte also haushalts- oder konsumorientierte und unternehmensorientierte Infrastruktur gleichermaßen, wobei beide Arten der Infrastrukturausstattung nicht eindeutig zu trennen sind[94]. Beide zusammen determinieren ganz wesentlich die Richtung der regionalen Mobilität und sind direkt bzw. indirekt Bestandteil des regionalen Wohlstandes. Es ist gerade dieser Vorzug, der die Eignung des Ausstattungsgrades mit materieller Infrastruktur zum regionalen Wohlstandsindikator begründet.

Die wohlstandsfördernde Wirkung des städtischen Dienstleistungsangebots erschließt sich jedoch zunächst nur den reichen Gemeinden. Je höher der Stand der wirtschaftlichen Tätigkeit in einer Stadt und

---

[91] Vgl. *Mombert*, Gemeindebetriebe; die Zahlen in den Klammern beziehen sich auf jeweils alle Versorgungsbetriebe unter Einschluß der privaten.

[92] Entscheidungen des kgl. Oberverwaltungsgerichts, 12. Bd. (1886), S. 158.

[93] *Otto Gerlach*, Die preußische Steuerreform in Staat und Gemeinde, Jena 1893, S. 8.

[94] Vgl. zu dieser Unterscheidung *René L. Frey*, Infrastruktur, Tübingen, Zürich 1970, S. 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

je reicher ihre Bürger desto höher konnte in der Regel die Rendite aus Versorgungsbetrieben sein. Es handelt sich dabei um induzierte Investitionen in öffentliches Sozialkapital, wie sie in relativ wohlhabenden Regionen als Folge von Investitionen im privaten Produktionssektor notwendig und möglich werden. Die Ausstattung mit Infrastruktur folgt dort dem Prinzip: Wer hat, dem wird gegeben.

Dem stehen in weniger weit entwickelten Regionen vor allem öffentliche Investitionen des autonomen Typus gegenüber, die nicht als Folgewirkung privater Wirtschaftstätigkeit auftreten, sondern der Verbesserung der Lebensbedingungen und der künftigen Attraktion neuer Gewerbebetriebe dienen sollen. Entsprechendes wie für die Versorgungsbetriebe gilt für die kommunale Verkehrsinfrastruktur, für den Bau und Unterhalt von Straßen, Brücken oder Häfen. Damit ist ein „circulus vitiosus" der regionalen Verteilung beschrieben, dessen Ausgangspunkt in der unterschiedlichen Fähigkeit liegt, in Infrastruktur zu investieren.

Für das Verhältnis von Infrastrukturinvestitionen und wirtschaftlicher Entwicklung in armen Regionen gilt deshalb zunächst: „Social overhead capital means a social overhead charge; it does not pay for itself[95]." Dieses Diktum von Ragnar Nurkse macht deutlich, daß eine auf regionale Umverteilung des Wohlstandes abzielende Politik des Infrastrukturausbaus nicht denkbar ist, ohne daß gleichzeitig eine Umverteilung der Steuerkraft durch interregionalen und regionalen Finanzausgleich stattfindet.

Bestimmte Formen des inneren Finanzausgleichs waren in Preußen seit langem in Übung. Im Gegensatz zu Bayern und den meisten anderen süddeutschen Staaten war hier dem Dotationsprinzip ein „ziemlich erheblicher Spielraum"[96] eingeräumt worden. Es handelte sich bei den Provinzial- und Kreisdotationen um solche „Übertragungen von staatlichen Fonds ..., welche früher für Staatsausgaben verwendet wurden, an diejenigen Kommunalkörperschaften, denen infolge der Ausgestaltung der Provinzial- und Kreisverbände zu Selbstverwaltungskörpern jene Ausgaben zugefallen waren"[97]. Im wesentlichen waren dies Ausgaben für den Neubau und die Unterhaltung von Chausseen, Gemeinde- und Kreisstraßen, die Förderung von Landesmeliorationen und das Armenwesen. Im Unterschied zu den Subventionen, die an bestimmte Verwendungszwecke geknüpft sind, waren die preußischen

[95] *Ragnar Nurkse,* Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, 7. Aufl., Oxford 1960, S. 154.

[96] *Ludwig Elster,* Artikel „Gemeindefinanzen", in: HdSt., 4. Aufl. 1928, IV. Bd., S. 833.

[97] Ebenda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dotationen nur ihrer Entstehung nach an bestimmte Ausgabenarten gebunden. Sie standen also zur freien Verfügung der Kreis- und Provinzialverbände. Ihre Verteilung auf die Provinzen und Kreise richtete sich nach Art und Zahl jener Institutionen in den jeweiligen Kommunalverbänden, denen die Dotation ursprünglich gewidmet war. In der Praxis wurden die Einnahmen aus Dotationen entsprechend der Ausgabestruktur der Kreise und Provinzialverbände verwendet. Das aber bedeutet, daß sie im wesentlichen zum Ausbau der materiellen Infrastruktur dienten, weil dieser Sektor (1877/78) mehr als die Hälfte — unter Einbeziehung des entsprechenden Schuldendienstes sogar rund 70 v. H. — der Kreisausgaben verursachte. Auch die Provinzialverbände lenkten durchschnittlich rund 30 v. H. ihrer Haushalte in den Ausbau von Verkehrsanlagen. Jeder Dotationsschlüssel, der sich nicht ausschließlich am Steuersoll orientierte, war daher geeignet, einer kumulativen Verstärkung bestehender regionaler Ungleichgewichte in der materiellen Infrastruktur entgegenzuwirken.

Der Übergang von einem Dotationssystem, das auf regionale Bedürftigkeit keine Rücksicht nahm, zu einem am regionalen und interregionalen Wohlstandsgefälle orientierten Finanzausgleich setzte in Preußen während der 1870er Jahre ein. Bahnbrechend wirkte die Dotationsgesetzgebung von 1873. Dieses „Gesetz, betr. die Dotation der Provinzial- und Kreisverbände“[98] vom 30. April 1873 sah jährliche Überweisungen für Zwecke der Selbstverwaltung an die Provinzialverbände in Höhe von 2 Mio. Thalern (6 Mio. Mark), an die Kreise eine gleiche Dotation in Höhe von 1 Mio. Thalern vor. Als Verteilungsschlüssel sollte zur einen Hälfte der Flächeninhalt, zur anderen Hälfte die Zahl der Zivilbevölkerung dienen. Dieser Schlüssel nach „Land und Leuten“ stieß indes während der parlamentarischen Behandlung der Vorlage auf heftigen Widerstand — namentlich von Abgeordneten aus den westlichen Provinzen — weil man „verlangen ... (müsse), daß die Provinzen ebenso wie die Kreise ihre Chausseen aus eigenen Mitteln und nicht aus den in anderen Landesteilen aufkommenden Steuern bauen“[99]. Die Regelung blieb daher vorläufig und sollte den Verteilungsschlüssel des zwei Jahre später folgenden Ausführungsgesetzes nicht präjudizieren. Tatsächlich wurde der Verteilungsmaßstab für die in diesem Gesetz vom 8. Juli 1875[100] als Dotation vorgesehenen Jahresrenten in Höhe von 13 440 000 Mark für

[98] Gesetz-Sammlung, S. 187.

[99] Bericht der XI. Kommission zur Vorbereitung des Gesetzentwurfs, betreffend die Ausführung der Paragraphen 5 und 6 des Gesetzes zum 30. April 1873 wegen der Dotation der Provinzial- und Kreisverbände, V. d. A. 1875, Anlagen, Bd. II, Nr. 144, S. 1165.

[100] Gesetz-Sammlung, S. 497.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chausseen- und Wegebau, Landesmeliorationen sowie die Unterstützung von Institutionen und von 19 Mio. Mark für die Übernahme der Staatschausseen erneut zu einem zentralen Gegenstand kontroverser parlamentarischer Auseinandersetzung. Drei unterschiedliche Schlüssel standen zur Debatte (vgl. Tabelle 8, I - III). Ihre die östlichen Provinzen begünstigenden Implikationen lagen auf der Hand. Dennoch sprach sich das Abgeordnetenhaus erneut mit großer Mehrheit gegen die Verteilung nach der Steuerleistung und für die Verteilung nach dem Bedürfnis der verschiedenen Landesteile aus, weil es „der Idee der staatlichen Zusammengehörigkeit (entspreche), daß da, wo das Bedürfnis vorhanden sei, die Leistungsfähigkeit aber nicht ausreiche, die Gesamtheit eintrete“[101]. Tatsächlich war das Gefälle zwischen Leistung und Bedürftigkeit nicht zu übersehen. So betrugen die Ausgaben für Verkehrsanlagen in den östlichen Provinzen 1877/78 durchschnittlich 1 bis 1,50 Mark pro Kopf der Bevölkerung, in der Provinz Westfalen dagegen nur knapp 0,70 und in der Rheinprovinz sogar noch weniger als 0,10 Mark. Nicht zuletzt deshalb schwankte die Höhe der Kreisschulden im Osten zwischen 2,85 und 10,44 Mark pro Kopf der Bevölkerung, während dieses Verschuldungsmaß in der Rheinprovinz mit nur 0,40 Mark den hohen Grad der Leistungsfähigkeit anzeigte[102]. Dem trug der endlich beschlossene Verteilungsschlüssel der Tendenz nach Rechnung. Selbst jene Mittel, die aus Anlaß der Übernahme der Staatschausseen in die Regie der Provinzialverbände dotiert waren, wurden nur zum Teil (15 von 19 Mio. Mark) nach unmittelbar sachbezogenen Kriterien, d. h. nach Meilenlänge und Durchschnittskosten verteilt. Der Rest von 4 Mio. Mark und weitere 13 440 000 Mark jährlich gingen nach dem Kriterium von „Land und Leuten“ an die Empfänger und begünstigten ganz offensichtlich die ärmeren östlichen Provinzen (vgl. Tabelle 8).

Damit war das Prinzip des regionalen Finanzausgleichs in die preußische Finanzwirtschaft eingeführt. Angesichts ständig neuer Aufgaben hielten die Überweisungen jedoch keineswegs Schritt mit dem steigenden Ausgabenbedarf der Gemeinden. Die Entlastung der Kommunalverbände wurde daher seit Beginn der 1880er Jahre als eines der hauptsächlichen Ziele der Bismarckschen Steuerreformpläne herausgestellt. Die in mehreren „Verwendungsgesetzentwürfen“[103] vorgeschlagenen Regelungen hätten jedoch im Hinblick auf den regionalen Finanzausgleich einen Rückschritt bedeutet, weil sie die Überweisungen

---

[101] Bericht der XI. Kommission, l. c., S. 1166.

[102] Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes, betr. die Verwendung der in Folge weiterer Reichssteuerreform an Preußen zu überweisenden Geldsummen, V. d. A. 1882, Anlagen, Bd. II, Nr. 135, S. 1385.

[103] Vgl. Entwurf eines Gesetzes betr. die Verwendung der in Folge weiterer Reichssteuerreformen an Preußen zu überweisenden Geldsummen, V. d. A. 1882, Anlagen, Bd. II, Nr. 135.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 8: **Regionale Auswirkungen verschiedener Verteilungsschlüssel der preußischen Dotationen[a] (in vH)**

Provinzialverbände/ Kommunalverbände	Im Jahre 1875			Im Jahre 1902	
	Nach der Länge der Staatschausseen	Nach der Grund- und Gebäude-steuer	Nach Fläche und Bevölkerungszahl	Nach Bedürftigkeit u. Einwohnerzahl	
	I	II	III	IV[b]	V[c]
Ostpreußen	11,2	9,6	15,4	10,2	16,0
Westpreußen				10,0	15,7
Brandenburg	6,3	8,0	9,9	7,0	11,5
Pommern	6,2	5,9	7,3	7,0	11,1
Posen	3,2	5,1	7,4	9,3	14,6
Schlesien	9,6	12,8	13,3	9,4	15,7
Sachsen	9,0	11,5	7,9	6,8	2,3
Schleswig-Holstein	6,7	7,1	4,5	6,6	2,2
Hannover	14,6	8,6	9,5	7,2	2,4
Westfalen	9,9	7,2	6,5	7,8	2,6
Kassel	6,8	3,0	3,0	4,5	1,5
Wiesbaden	4,9	3,0	2,1	3,2	1,1
Rheinprovinz	10,4	14,4	11,2	9,3	3,1
Berlin	0,3	3,9	1,7	1,2	—
Hohenzollern	1,0	—	0,3	0,3	0,1
Lauenburg	—	—	—	0,2	0,1

a) Nach den Regelungen des Ausführungsgesetzes vom 8. Juli 1875 zum Dotationsgesetz vom 30. April 1873 (I und III) und dem in den Verhandlungen des preuß. Abgeordnetenhauses alternativ dikutierten Modell (II), sowie nach den Regelungen des Dotationsgesetzes vom 2. Juni 1902 (IV und V). — b) Zu 1/3 nach dem umgekehrten Verhältnis der Staatseinkommenssteuer, zu 1/3 nach dem Prozentverhältnis der kommunalen Abgaben zur Staatseinkommenssteuer, zu 1/3 nach der Zahl der Zivilbevölkerung. — c) Wie b) aber unter besonderer Berücksichtigung der Provinzialverbände von Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Posen und Schlesien.

Quelle: V. d. A., 1875, Anlagen, Bd. 2, Nr. 144, Anlage M, S. 1231; Gesetz-Sammlung 1902, S. 168 - 171.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an das Steuersoll binden wollten[104]. Während diese Pläne scheiterten, wurden die Kreisfinanzen von ganz anderer Seite spürbar und nachhaltig entlastet.

Als 1885 die landwirtschaftlichen Zölle verdreifacht wurden, gelang es dem Zentrumsabgeordneten Freiherr v. Huene im parlamentarischen Handstreich, alle über den Betrag von 15 Mio. Mark hinausgehenden Zollüberweisungen des Reiches an die Kreise weiterzuleiten. Zwei Drittel dieser Mittel wurden nach dem Aufkommen der Grund- und Gebäudesteuer, ein Drittel nach der Einwohnerzahl verteilt[105]. Die Kreise sollten die Überweisungen — es waren während der 10jährigen Geltungsdauer der lex Huene rund 160 Mio. Mark[106] — vor allem zur Senkung der Kreisabgaben verwenden. Tatsächlich floß aber nur der fünfte Teil des Geldes dieser Verwendung zu (vgl. Tabelle 9). Etwa 70 v. H. der Mittel wurden dagegen für Ausgaben in die materielle Infrastruktur verwendet. Darunter fielen die in der amtlichen Statistik mit „Vermeidung einer Abgabenerhöhung bei Erfüllung neuer oder alter Aufgaben" umschriebenen Verwendungszwecke ebenso wie die zu Überweisungen an Stadt- und Landgemeinden und zur Fondsbildung verwendeten Mittel[107]. Für die Dauer von 10 Jahren — 1886 bis 1896 — waren die Kreisverbände in der Lage, diese Aufgaben außergewöhnlich großzügig wahrzunehmen — zu großzügig wie zeitgenössische Kritiker meinten. Vor allem im Westen des Staates konnten parlamentarische Kontrolleure gelegentlich die „unwirtschaftliche Verwendung" der Mittel — meist in Gestalt eines Kreishausneubaus oder eines Kaiserdenkmals — nachweisen[108].

Tatsächlich haben sich die Überweisungen aus der lex Huene regional sehr unterschiedlich ausgewirkt, weil die Kreise im Osten und im Westen ganz unterschiedliche Aufgaben zu bewältigen hatten. Im Rheinland und in Hessen-Nassau, beispielsweise, waren sie im wesentlichen nur regiminelle Bezirke, während die gesamte Selbstverwal-

---

[104] Ganz offensichtlich hatte Bismarck hier sachliche Gesichtspunkte taktischen Erwägungen untergeordnet. Der vorgeschlagene Schlüssel begünstigte gerade jene Provinzen, deren Abgeordnete mit Mehrheit gegen Bismarcks Steuerpläne stimmten, weil sie eine weitere Ausweitung der indirekten Steuern ablehnten.

[105] Gesetz-Sammlung, S. 128.

[106] Berechnet nach: *Wilhelm Gerloff*, Die Finanz- und Zollpolitik des deutschen Reiches, Jena 1913, Anhang, S. 526.

[107] Die tatsächlichen Verwendungszwecke sind für alle Kreise in einem Kommissionsbericht ausgewiesen: Die Verwendung der den Kreisen auf Grund des Gesetzes vom 14. Mai 1885 betr. die Überweisung von Beträgen, welche aus landwirtschatflichen Zöllen eingehen, an die Kommunalverbände, in den Jahren von 1885/86 bis 1890/91 zugeflossenen Summen. V. d. A. 1890/91, Anlagen, Bd. IV, Nr. 392.

[108] Ebenda, S. 2489.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 9:

Verwendung der Zollüberweisungen an die Kommunalverbände (lex Huene) von 1886/87 bis 1890/91 (in vH)

Verminderung der Kreisabgaben	20,7
Vermeidung einer Abgabenerhöhung bei Erfüllung alter Aufgaben	28,2
Vermeidung einer Abgabenerhöhung bei Erfüllung neuer Aufgaben	30,8
Entlastung der Schulverbände	0,5
Beiträge an die Ortsarmenverbände	0,6
Überweisungen an Stadt- und Landgemeinden	3,6
Unverwendet (Fonds)	15,6
Gesamtbetrag	100,0

Quelle: V. d. A., 1890/91, Anlagen, IV. Band, Nr. 392, S. 2491.

tung bei anderen Verbänden lag. Im Osten dagegen besaßen die Kreise die Zuständigkeit für den Straßenbau und andere Infrastrukturmaßnahmen. Dort konnten mit diesen Mitteln Ausstattungsrückstände wenigstens zum Teil aufgeholt werden. Immerhin erreichten die durchschnittlichen jährlichen Überweisungen aus den Zollerträgen im Durchschnitt der Kreise rund 30 v. H. der jährlichen Kreisausgaben, wobei ihr Gewicht — gemessen an Gemeindesteueraufkommen — in Posen doppelt so hoch lag wie in Bochum[109]. Soweit der lex Huene „vortreffliche Wirkungen"[110] bescheinigt werden können, konzentrierten sie sich deshalb auf den Osten und auf andere relativ rückständige Regionen des preußischen Staates.

Die Steuerreform von 1893 setzte dem Provisorium der lex Huene ein Ende. Die Reform stärkte zwar die Finanzkraft der Gemeinden ganz allgemein, doch war zu befürchten, „daß die wohlhabenden Provinzen mehr Vorteil von ihr haben ... als die ärmeren"[111]. Noch ehe die Steuerreform aber wirksam werden konnte, gelang mit der Dotationsgesetzgebung von 1902[112] der entscheidende Durchbruch zu einem regionalen Finanzausgleich, der sein Ziel ohne Einschränkung in der Entlastung wirtschaftlich schwächerer Provinzen und Gemeinden sah. Er sollte der „Förderung rückständiger kommunaler Wirksamkeit auf dem Gebiet des Armen- und Wegewesens" ebenso dienen wie ganz allgemein „der Belebung kommunaler Tätigkeit in Gegenden, welche wegen der Leistungsfähigkeit ihrer Bevölkerung in kommunaler Hin-

[109] Vgl. *Gerlach*, Steuerreform, S. 106.

[110] Ebenda, S. 44.

[111] Ebenda, S. 97.

[112] Gesetz, betr. die Überweisung weiterer Dotationsrenten an die Provinzialverbände vom 2. Juni 1902, Gesetz-Sammlung, S. 167.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sicht zurückgeblieben sind"[113]. Neu war auch, daß „die Zuführung der Staatsmittel bis hinein in die untersten kommunalen Gebilde" in Aussicht gestellt wurde. Sowohl die bisherigen Überweisungen nach den Dotationsgesetzen von 1873 und 1875 als auch die Mittel aus der lex Huene waren nicht den Gemeinden sondern den Kreisen zugewiesen worden. Es sollte verhindert werden, daß diese Mittel in die Privatschatulle der Vorstände der Gutsbezirke flossen, die im Osten zum Teil die selben Funktionen wie die Gemeinden ausübten. Nun mochte zur Sicherung gegen den Mißbrauch die Einschaltung der Provinzialverbände genügen, denen nach einem vom Provinzialausschuß zu beschließenden Verteilungsplan die Unterstützung von leistungsschwachen Kreisen und Gemeinden oblag. Entscheidend für den Lastenausgleichscharakter des Gesetzes war indes der Schlüssel, der auf die Verteilung der insgesamt 10 Mio. Mark zusätzlicher Dotationen Anwendung fand. Unter ausdrücklicher Ablehnung des in den 1870er Jahren noch als fortschrittlich empfundenen Maßstabes nach „Land und Leuten", wurde ein neuer Schlüssel gefunden, der gewährleisten sollte, „daß die reichlichste Unterstützung dorthin zu fließen hat, wo auf den schwächsten Schultern die schwersten Lasten ruhen"[114]. Er setzte sich aus drei gleichgewichtigen Komponenten zusammen. Als Ausdruck der Leistungsschwäche wurde der reziproke Wert des prozentualen Aufkommens an der Einkommenssteuer gewählt. Das Maß der Belastung mit kommunalen Abgaben sollte nach dem Verhältnis dieser zur Staatseinkommenssteuer gewichtet werden, und zur „Ergänzung des Verteilungsmaßstabes" kam schließlich noch die Zahl der Zivilbevölkerung hinzu. Um den Effekt der regionalen Umverteilung noch zu erhöhen, wurden zwei Drittel der für den Straßenbau bestimmten Teildotation von 3 Mio. Mark den östlichen Provinzen allein vorbehalten, Berlin dagegen von der Verteilung der weitaus meisten Mittel völlig ausgeschlossen. Insgesamt ergab die Anwendung dieses Schlüssels eine noch weitergehende Bevorzugung der ärmeren Provinzen als es schon nach 1875 der Fall war (vgl. Tabelle 8). War ein Ost-West-Gefälle in den aus Dotationen stammenden Einnahmen der Provinzen und Kreise nach der früheren Gesetzgebung nur ansatzweise zu erkennen, so ist nach 1902 eine systematische Staffelung dieser Einnahmen nach der Bedürftigkeit nicht mehr zu übersehen (vgl. Tabelle 10).

Die Umverteilung der Steuerkraft kam auch innerhalb der begünstigten Provinzen den wirtschaftlich schwachen Kommunen zugute. Sie verhalf jenen Gemeinden, die aus eigener Kraft dazu nicht in der

---

[113] Begründung des Entwurfs dieses Gesetzes, betr. die Überweisung weiterer Dotationsrenten an die Provinzialverbände, V. d. A. 1902, Drucksachen, Bd. II, Nr. 36, S. 1195.

[114] Ebenda, S. 1196.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 10: **Finanzausgleich in Preußen: Einnahmen der Kreise und Provinzialverbände aus Dotationen[a] in vH der laufenden Einnahmen**

Provinz	1869	1877/78	1903	1908		1913
	Provinzialverbände	Kreise[b]	Kreise[b]	Provinzialverbände	Kreise	Kreise[b]
Ostpreußen	20,4	17,4	19,7	30,9	4,1	11,8
Westpreußen		22,2	11,5	30,9	5,0	8,2
Brandenburg (mit Berlin)	1,3	23,5	7,7	15,9	1,8	3,4
Pommern	1,3	25,1	18,7	28,1	3,9	12,0
Posen	0,0	11,2	26,0[c]	29,1	0,0	11,4
Schlesien	0,3	19,0	12,0	18,7	3,3	11,3
Sachsen	10,5	16,4	6,2	15,0	3,0	3,6
Schleswig-Holstein	—	7,9	6,3	15,8	1,0	2,9
Hannover	68,9[d]	32,5[d]	5,0	15,6	1,9	3,1
Westfalen	27,7	3,5	3,4	11,4	0,8	1,6
Cassel	0,0	0,8[e]	13,7	5,8	3,8	10,7
Wiesbaden	—			5,1		
Rheinprovinz	0,7	1,5	3,5	9,4	1,1	1,4
Hohenzollernsche Lande	—	—	3,4	13,4	3,3	3,6
Preußen	9,4	18,8	9,0	16,5	2,3	5,9

a) Staatszuschüsse gemäß den Dotationsgesetzen von 1868, 1873, 1875 und 1902. — b) Staats- und Provinzialzuschüsse zusammen; bei letzteren auch freiwillige Leistungen. — c) Unter Einschluß der außerordentlichen Einnahmen, die 1903 für Posen außergewöhnlich hoch sind. Der Anteil der ordentlichen Dotation an den laufenden Einnahmen ist mit 3,8 vH in diesem Jahr ungewöhnlich niedrig. — d) Einschl. der Ämter; die Dotation an Hannover erfolgte aufgrund eines speziellen Gesetzes vom 7. März 1868. — e) Aufgrund spezieller Dotationsgesetze von 1867 bzw. 1872.

Quelle: Zeitschrift d. Kgl. Preuß. Stat. Bureaus, Jg. 1875, Anlage „Übersicht der Ausgaben und Einnahmen der provinzial- und communalständischen Verbände für das Kalenderjahr 1869, S. 16 f.; Jg. 1880, VII. Ergänzungsheft, S. 78; Zeitschrift d. Kgl. Preuß. Stat. Landesamts, Jg. 1913, S. 228 und 350; Jg. 1920, S. 10, 20; Preuß. Statistik Bd. 205, I. Teil (1908), S. LIV/LV.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lage waren, zu einer Mindestausstattung mit kommunalen Versorgungsbetrieben und Verkehrseinrichtungen.

VI. Schlußbetrachtung

Mit dem Ende der wirtschaftsliberalen Ära in Preußen wurde die deutsche Wirtschaftspolitik auf eine neue, historisch-dauerhafte Basis gestellt. Unter dem Eindruck der Depression der Jahre 1873 bis 1878 hat sich das Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft spürbar verschoben. Der preußische Staat, der seine Interventionsmacht bisher zur Durchsetzung liberaler Ordnungsprinzipien eingesetzt hatte, griff nun mehr und mehr auch direkt in den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozeß ein.

Zu einem der wichtigsten Operationsfelder staatlicher Intervention wurde das regionale Ungleichgewicht der Wirtschafts- und Lebensbedingungen in Preußen im allgemeinen und das West-Ost-Gefälle des Wohlstandes und der Erwerbschancen im besonderen. Was in den Wachstumsjahren bis 1873 noch in Kauf genommen worden war, wurde nun als Teil der „sozialen Frage“ und der Krise wichtiger Branchen der Industrie erkannt und bekämpft.

Nicht nur die Grundsätze der politischen Ökonomie sprachen für eine auf den regionalen Ausgleich der Produktivkräfte gerichtete staatliche Politik. Mit der ebenfalls in den 1870er Jahren einsetzenden Strukturkrise der Landwirtschaft, die eine jahrzehntelange Blütezeit der exportorientierten ostelbischen Getreidewirtschaft abschloß, trat eine entscheidende politische Problemdimension hinzu. Allein seine geopolitische Lage setzte nun den preußischen Staat in wirtschaftspolitischen Zugzwang. Der Weg der agrarisch-strukturellen Sanierung des Ostens, den Max Weber 1895 so eindringlich wies, war nach Lage der politischen Macht nicht gangbar. Mochte der preußische Adel noch so sehr „im ökonomischen Todeskampf“ liegen und damit die Krise noch verschärfen, so war doch sein politischer Einfluß noch immer ungebrochen. Er zögerte nicht, ihn geltend zu machen.

Und doch griffe jeder Versuch zu kurz, das Problem des räumlichen Ungleichgewichts im Preußen der Hochindustrialisierung auf seine politische Dimension zu reduzieren. Es handelt sich dabei im Kern vielmehr um ein allgemeines raumwirtschaftliches Entwicklungsproblem mit dem sich nahezu jedes Land auf seinem Weg der Industrialisierung konfrontiert sah und immer noch sieht. Allerdings hat nicht zuletzt der Umstand, daß ökonomische Interessen der Junker im Spiel waren, und darüber hinaus die „nationale“ Problematik an der östlichen Grenze drängte, den vergleichsweise frühen und konsequenten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einsatz staatlicher Regionalpolitik verursacht. Ihre Wirkung beschränkte sich indes keineswegs auf den Machterhalt einer Klasse, die keine Wirtschaftspolitik des Staates wieder in ihren alten sozialen Stand einsetzen konnte. Regionale Wirtschaftspolitik nach 1879 hat vielmehr den räumlichen Ausgleich der Lebensverhältnisse und Erwerbschancen überhaupt wesentlich gefördert.

Was aus dem Umbruch der 1870er Jahre an Zielen und Instrumenten „regionaler Strukturpolitik" herausgewachsen ist, wurde am Beispiel dreier wichtiger Sektoren der inneren preußischen Wirtschaftspolitik dargestellt. Sie fügen sich in ihrer Gesamtheit zu einem eindrucksvollen Bild der Eingriffsmöglichkeiten und des Interventionswillens einer sozial-konservativen Ministerialbürokratie. Die Folgewirkung dieser Politik für die weitere wirtschaftliche Entwicklung der begünstigten Region und ihre Rückwirkung auf das Wachstum der Zentren waren nicht Gegenstand dieser Abhandlung. Allerdings unterstützen die vorgelegten Ergebnisse die eingangs erörterte These, daß für die Zeit nach 1880 in Preußen eine konvergierende Entwicklung der regionalen Einkommensverteilung statistisch nachzuweisen sei. Sicher ist, daß durch die nach 1880 eingeschlagene regionale Entwicklungspolitik, weil sie sich direkt oder indirekt des Mittels der materiellen Infrastruktur bediente, das Entwicklungspotential der begünstigten Regionen erhöht wurde und damit auch die künftigen Entwicklungs*chancen*. Gestiegen ist aber auch — durch den Bau einer Eisenbahn ebenso wie durch die Finanzierung kommunaler Versorgungsbetriebe aus staatlichen Dotationen — der individuelle Wohlstand der Einwohner, die nun in der Lage waren, die Dienstleistungen dieser Einrichtungen selbst in Anspruch zu nehmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staatliche Ausgaben und deren Umverteilungswirkungen — das Beispiel der Industrie- und Agrarsubventionen in der Weimarer Republik

Von *Dietmar Petzina*, Bochum

I. Einleitung und Fragestellung

Das Generalthema dieser Tagung — Entwicklung öffentlicher Ausgaben und deren Umverteilungswirkungen — bedarf im vorliegenden Fall vorweg der Einschränkung und Präzisierung gleichermaßen. Zum einen werden nicht die öffentlichen Ausgaben in einer bestimmten Epoche schlechthin diskutiert, vielmehr nur jener Teil staatlicher Aufwendungen, der als direkte, ausgabewirksame Alimentierung von Sonderinteressen durch die zentralstaatliche Ebene, das Reich, nachweisbar ist; zum anderen erfolgt im wesentlichen eine Eingrenzung auf den industriellen und agrarischen Bereich, obgleich staatliche Stützungsaktivität zugunsten der Banken, des Wohnungsbaus oder des Verkehrswesens eine wirtschafts- und finanzpolitisch durchaus wichtige Rolle gespielt hat. Diese Beschränkung entspricht freilich nicht nur den praktischen Erwägungen des Materialzugangs und der leichteren Überprüfbarkeit, vielmehr auch der tatsächlichen quantitativen Gewichtsverteilung in der Hauptperiode der Weimarer Republik. Gleichwohl werden die übrigen Sachbereiche und Interventionsebenen im Überblick dargestellt, um die Einordnung des hier interessierenden Gegenstandes zu erleichtern.

Das weite Spektrum indirekter Hilfen — vom Zollschutz über die Verkehrstarifgestaltung bis hin zur Steuereinnahmepolitik — bleibt schließlich ebenfalls außer Betracht, ist allerdings in seinen Größenordnungen auch nur schwer eingrenzbar und faßbar. Ergänzende Hinweise sollen dennoch zumindest bei der Landwirtschaft erfolgen, da sie in diesem Sektor die direkten Hilfen zuzeiten sogar übertroffen haben dürften.

Besondere Probleme der Bearbeitung stellen sich in dreierlei Hinsicht: Einmal lassen sich Subventionen nur schwer von allgemeinen Ausgaben abgrenzen; zum anderen, was nicht überraschen dürfte, ist es schwierig, Subventionen quantitativ zu erfassen. Auch in parla-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mentarisch kontrollierten Staatswesen ist es Regierungen möglich, Zuschüsse und Sonderzahlungen zu verschleiern; um so mehr gilt die Praxis unzureichender Unterrichtung und Rechenschaftslegung unter den semiparlamentarischen Bedingungen namentlich der Spätphase der Weimarer Republik. Schließlich ist das Ergebnis der Subventionspolitik — wie der Finanzpolitik schlechthin — schwer überprüf- und meßbar. Umverteilungswirkungen entziehen sich angesichts der unterschiedlichen Chancen der Überwälzbarkeit steuerlicher Lasten bei jenen, die die „Umverteilungsmasse" aufzubringen haben, und der uneinheitlichen ökonomischen Folgen bei den Subventionsbegünstigten weitgehend statistischer Erfassung. Statt verläßlicher Größen lassen sich nur einige Tendenzen bei Verteilungseffekten anführen — dies gilt beim unsicheren Datenmaterial des Wirtschaftshistorikers stärker noch als in der neueren finanzpolitischen Diskussion[1]. Das Bild der Folgewirkungen bleibt deshalb notwendigerweise unvollständig.

Gerade wegen der Schwierigkeit, Subventionen von anderen öffentlichen Ausgaben exakt abzugrenzen, wollen wir uns an dieser Stelle nicht mit der umfänglichen finanztheoretischen Begriffsdiskussion auseinandersetzen, vielmehr in Anlehnung an Melchior Palyi pragmatisch die breite Definition „Begünstigung von Sonderinteressen zu Lasten der Allgemeinheit durch staatliche Wirtschaftspolitik"[2] zugrunde legen. Diese sehr weite, wenngleich unpräzise Umschreibung hat den Vorzug, daß von Fall zu Fall über die Zuordnung öffentlicher Ausgaben entschieden werden kann.

---

[1] Statt vieler Hinweise siehe die neuere Diskussion um die Folgen öffentlicher Ausgabepolitik in *Dieter Biehl* et al., Konjunkturelle Wirkungen öffentlicher Haushalte, Kieler Studien Nr. 146 (Hg. Herbert Giersch), Tübingen 1978, sowie die stärker systematische Fragen betonende Arbeit von Gerd Kirchhof, Subventionen als Instrument der Lenkung und Koordinierung, Berlin 1973. Eine systematische Aufarbeitung der Stützungspolitik in der Weimarer Republik liegt bisher nicht vor. Am engsten berührt die hier interessierenden Fragestellungen der Aufsatz von Fritz Blaich, „Garantierter Kapitalismus". Subventionspolitik und Wirtschaftsordnung in Deutschland zwischen 1925 und 1932, in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, 21. Jg. (1977), S. 50 - 70. Dort auch viele Hinweise auf zeitgenössische Beiträge. Blaichs Interesse gilt allerdings primär den ordnungspolitischen Folgen der von ihm nur exemplarisch dargestellten Subventionspolitik, weniger dem Umfang dieser Politik selbst.

[2] Siehe *Melchior Palyi*, Subventionen, in: Die Wirtschaftskurve, Jg. 1930, S. 152. Enger hingegen der Subventionsbegriff bei *Wilhelm Meinhold*, Artikel „Subventionen" in HdSW 10, Stuttgart—Tübingen—Göttingen 1959, S. 236 bis 247. Die dort vertretene Auffassung, nur ausgabewirksame Hilfen den Subventionen zuzurechnen, steht allerdings im Gegensatz zur mehrheitlichen Meinung der Finanzwissenschaft, aber auch der Politik. Die bisher sieben Subventionsberichte der Bundesregierung, vorgelegt erstmals 21. 12. 1967, letztmalig 1979, stellen jeweils Finanzhilfen und Steuervergünstigungen dar. Siehe neben den Subventionsberichten *Dietrich Albrecht*, Subventionen. Problematik und Entwicklungen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 25, Bonn 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Zur Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und der Subventionen im Überblick

Staatliche Unterstützung für Unternehmen hat es in Einzelfällen bereits vor dem Ersten Weltkrieg gegeben, zum Beispiel zugunsten der Postdampfschiffahrt, um die Position der deutschen Reedereien gegenüber der britischen Konkurrenz zu verbessern. Verbreiteter und dem finanziellen Umfang nach sehr viel bedeutsamer waren jedoch indirekte Hilfen in Form von Eisenbahn-Tarifermäßigungen für deutsche Exportkohle oder der Zollschutz zugunsten der Landwirtschaft. Von einem entwickelten Subventionsinstrumentarium zu sprechen, wäre indes falsch, auch wenn die Tendenz zu verstärktem sektoralem Protektionismus unverkennbar war. Erst die kriegswirtschaftlichen Zwänge des Ersten Weltkrieges führten zu einer quantitativen und qualitativen Ausweitung staatlicher Stützungs- und Lenkungsmaßnahmen, um kriegswichtige Unternehmen zu stärken oder die militärisch notwendige Umwidmung von industriellen Erzeugerkapazitäten zu beschleunigen. Diese vor dem Krieg unvorstellbare Ausweitung der öffentlichen Ausgaben (siehe Tabelle 1) bildete das Vehikel für das vor allem seit 1916 umfassende Geflecht staatlicher Eingriffe, von Geboten und Verboten und finanziellen Anreizen. Rudolf Goldscheid, Begründer der deutschen Finanzsoziologie und engagierter Marxist, diagnostizierte hierin bereits 1917 die Symptome und Vorboten eines „fiskalischen Staatssozialismus", dessen wesentliche Merkmale er in hohen öffentlichen Ausgaben bei steigender staatlicher Verschuldung sah[3]. Seine Warnung vor den prinzipiellen politischen Grenzen wachsender Ausgaben, die unter den Bedingungen des „Steuerstaates" nur zur verstärkten „Kapitalhörigkeit des Staates" führen müßten, war zugleich die vorweggenommene Kritik „von links" am Sozialinterventionismus der Weimarer Republik, dem er das Leitbild des reichen „repropriierten Unternehmerstaates" und eines sozial verpflichteten „Staatskapitalismus" gegenüberstellte[4].

---

[3] Siehe *Rudolf Goldscheid,* Staatssozialismus oder Staatskapitalismus. Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschuldenproblems, 1917, neu abgedruckt in *Rudolf Hickel* (Hg.), *Rudolf Goldscheid, Josef Schumpeter,* Die Finanzkrise des Steuerstaates. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, Frankfurt 1968, S. 40 - 252.

[4] *Goldscheid,* S. 83, sowie *Goldscheid,* Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft, ebenda, S. 253 - 316. Er sieht in der großen Schuldenlast des Staates die manifeste Krise des Steuerstaates, der er das positive Leitbild einer „Repropriation des Staates", der erst als „Unternehmerstaat" seiner sozialen Aufgabe gerecht werden könne, gegenüberstellt. Er distanziert sich damit zugleich von den „kleinbürgerlichen Illusionen" der zeitgenössischen Sozialdemokratie, der er vorwirft, zu glauben „den Staatshaushalt in der Zusammensetzung seiner Ausgaben von Grund auf umgestalten zu können, wenn nicht die Herkunft seiner Einnahmen fundamental verändert wird" (*Goldscheid,* Staatssozialismus, S. 194).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1:

Sozialprodukt und öffentliche Ausaben (Preise von 1913) (einschließlich Sozialversicherung)

Jahr	NSP/Faktorkosten Mrd. M.	Öffentliche Ausgaben absolut in Mrd. M/RM	Öffentliche Ausgaben Ausgaben in v. H. des NSP/FK
1909 - 1913 ⌀	47,27	6,84	14,5
1914	46,00	14,40	31,0
1915	41,50	25,70	62,0
1916	40,90	24,00	59,0
1917	40,00	30,60	77,0
1918	38,10	24,40	64,0
1919	34,20	14,60	43,0
1920	37,20	16,00	42,0
1921	40,40	14,80	34,0
1922	42,10	10,10	24,0
1923	37,90	17,90	47,0
1924	44,50	13,60	31,0
1925 - 1929 ⌀	49,52	12,78	25,8

Quelle: Peter-Christian Witt, Finanzpolitik und sozialer Wandel in Krieg und Inflation, in: Mommsen/Petzina/Weisbrod, Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik (1974).

Tatsächlich bedeutete die Ausweitung der staatlichen Ausgaben zwischen 1914 und 1923 nicht primär die Erhöhung sozialpolitischer Ausgaben. Der kriegswirtschaftlich und militärisch induzierten Verdreifachung (1914/18: 23,8 Mrd. Mark im Jahresdurchschnitt gegenüber 6,8 Mrd. Mark 1909/13) während des Krieges und der Verdoppelung der realen Ausgaben im Zeitraum 1919 - 1923 (14,7 Mrd. Mark) entsprach vor allem die vielfältige direkte und indirekte Förderung unternehmerischer Gewinninteressen und der privaten Investitionen, ohne daß indes eine Präzisierung des vermuteten Umverteilungseffektes möglich wäre.

Die Berechnungen von Witt belegen zwar die absolute und relative Expansion der staatlichen Aufwendungen, erlauben hingegen keine weiteren Schlußfolgerungen. Die Vermutung relativ stärkerer Privilegierung der Privatwirtschaft, namentlich der Industrie, durch die staatliche Ausgabenpolitik kann jedoch durch ergänzende Indikatoren unterstützt werden. Die Nachkriegskonjunktur der Jahre 1919 bis 1922 war im wesentlichen ein durch die öffentliche Ausgabenpolitik mittelbar und unmittelbar forcierter Investitionsboom. Schätzungen von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Walther G. Hoffmann zur Entwicklung des gewerblichen Anlagevermögens vermitteln dazu einige Hinweise[5]. Danach betrug 1913 das im Gewerbe investierte Kapital (in Preisen von 1913) insgesamt 85,2 Mrd. Mark, 1926 76,6 Mrd. Mark. Berücksichtigt man bei der Ziffer von 1913 die territorialen Veränderungen mit einem Abschlag von einem Zehntel[6], so entspräche der Kapitalstock zu Beginn des Weimarer „Normalzyklus" der Größenordnung der Vorkriegszeit. Angesichts des Investitionsstaus und des Anlagenverschleisses im Weltkrieg erscheint es durchaus realistisch, für die Periode 1919 - 1922/23 einen Kapitalstock-Zuwachs von etwa einem Drittel zu unterstellen. Ausgeprägter noch zeigt sich die Tendenz bei den Investitionen in Form gewerblicher Gebäude: Die Zahl der jährlich erstellten gewerblichen Neubauten lag im Durchschnitt der Jahre 1920 - 1923 um 31 v. H. über dem Stand von 1913[7], der Kapitalstock entsprach hier bereits 1923 mit 25,1 Mrd. Mark dem Volumen von 1913 (24,7 Mrd. Mark) und überschritt bei entsprechender Gebietskorrektur diese Größe um mindestens 10 v. H. Der Anstieg in den Nachkriegsjahren wäre entsprechend höher anzusetzen als beim gewerblichen Kapitalstock insgesamt.

An den genannten Beispielen wird die Wechselwirkung von staatlicher Finanzpolitik, wirtschaftlicher Expansion und den daraus folgenden Verteilungswirkungen in besonderer Weise deutlich. Die Geldentwertung, wesentlich verursacht durch eine umfassende Politik des „deficit spending"[8], hat die schnelle wirtschaftliche Rekonstruktion vorangetrieben und die Rentabilitätsbedingungen des investierten Kapitals dank tendenziell sinkender Lohnkosten[9], niedriger Zinssätze

---

[5] *Walther G. Hoffmann* et al., Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin—Heidelberg—New York 1965, S. 245.

[6] Das innerhalb der Nachkriegsgrenzen erzielte Volkseinkommen betrug 1913 ca. 90 v. H. des Volkseinkommens des Gesamtterritoriums, so daß eine derartige Umrechnung realistisch sein dürfte. Siehe Stat. Reichsamt (Hg.), Das deutsche Volkseinkommen vor und nach dem Kriege, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr. 24, Berlin 1932.

[7] Berechnet nach Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1921/22; Vierteljahrshefte zur Statistik des Deutschen Reiches 1922, I; 1924, I; 1925, I.

[8] Deficit spending steht hier nicht zur Charakterisierung einer bewußten, in sich konsistenten staatlichen Strategie. Der wirtschaftliche Effekt war gleichwohl identisch, wenn die Reichsregierung zwischen 1920 und 1922 13,2 Mrd. Mark einnahm — umgerechnet auf sogenannte Kaufkraftmark — und 33,3 Mrd. Mark ausgab. Der Fehlbetrag von 20,1 Mrd. Mark entsprach 17 v. H. des geschätzten Nettosozialprodukts/Faktorkosten. Siehe Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1924/25, S. 348, und Witt, Inflation (Tabelle 1), S. 425.

[9] *Friedrich Hesse* (Die deutsche Wirtschaftslage von 1914 bis 1923, Jena 1938, S. 484) berechnet z. B. für einen Berliner Metallarbeiter folgenden Wochenlohnindex (real, Preisbasis 1913 = 100) : 1920 (Juli) = 72, 1921 (Juli) = 63, 1922 (Juli) = 66, 1923 (Juli) = 47.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2:

Sozialprodukt und öffentliche Ausgaben (Mrd. Mark)

Jahr	Nettosozialprodukt/F. K. (lauf. Preise)	öffentl. Ausgaben (Reich, Länder, Gemeinden)	öffentl. Ausgaben in % des NSP/F. K.
1913	48,6	8,0	16,5
1925	58,6	14,5	24,7
1926	57,6	17,2	29,9
1927	72,0	18,8	26,1
1928	78,2	20,8	26,6
1929	80,1	20,9	26,1
1930	72,9	20,4	28,0
1931	57,8	17,0	29,4
1932	47,5	14,5	30,5

Quelle: Walther G. *Hoffmann* (1965), S. 509, 455; Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 10 (1930); Konjunkturstatistisches Handbuch 1936 (1935).

— gemessen am Wertverfall der Währung — und relativ geringer steuerlicher Belastung nachhaltig verbessert. Der Wachstums- und Verteilungsfaktor „staatliche Defizitwirtschaft" wirkte gleichsam wie eine Sonderprivilegierung der Investoren und hat auf diese Weise für einige Jahre die Verteilungsposition der Unternehmerschaft deutlich verbessert.

Verläßliche Aussagen zur Struktur und den Wirkungen öffentlicher Ausgaben lassen sich erst seit der Stabilisierung der Währung, seit dem Wiederbeginn einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung 1924/25 treffen. Tabelle 2 vermittelt zunächst einen Überblick über das Gesamtvolumen der staatlichen Finanzen. Tabelle 3 schlüsselt die zusammengefaßten Ausgaben von Reich, Ländern und Gemeinden nach den wichtigsten Positionen auf.

Die Ausgabenquote lag in der Stabilitätsperiode der Weimarer Republik mit 26,7 v. H. (Jahresdurchschnitt 1925/29) des Nettosozialprodukts weit über dem Stand von 1913 mit 16,5 v. H., unterschritt freilich nachhaltig den Anteil der Inflationsperiode. Entgegen einer weit verbreiteten Vorstellung vom ununterbrochenen relativen und absoluten Anstieg der staatlichen Finanzen ist allerdings zwischen 1926 und 1929 eine restriktive Tendenz erkennbar, und zu keinem Zeitpunkt bis zum Ende der Weltwirtschaftskrise wurden die zwischen 1919 und 1923 erreichten Ausgabenhöhen überschritten. Absolut, in konstanten Preisen, waren die Ausgaben zwischen 1925 und 1929 annähernd dop-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Ausgabenstruktur von Reich, Ländern und Gemeinden (Mill. Mark)**

Aufgabenbereich	1913/14	1925/26	1926/27	1927/28	1928/29	1929/30	1930/31	1931/32	1932/33	1932/33 in % von 1925/26
Zentrale Verwaltung (einschl. Finanzverw.) ...	659,2	1 401,7	1 441,5	1 632,3	1 694,0	1 677,4	1 653,5	1 431,1	1 322,9	94,4
Staats- u. Rechtssicherheit	2 378,7	1 907,9	2 026,8	2 233,5	2 397,9	2 306,8	2 299,2	2 093,9	1 975,8	103,6
Bildung/Kirchen	1 392,3	2 359,8	2 530,6	2 885,6	3 195,8	3 334,6	3 134,4	2 614,6	2 217,7	94,0
Sozialwesen[a]	367,8	3 130,5	4 325,4	3 931,2	4 460,9	4 751,6	5 319,3	5 271,5	4 912,7	156,9
Gesundheit/Jugendpflege ..	389,8	757,0	822,2	838,2	925,9	956,8	856,3	668,7	504,2	66,6
Wohnungsförderung	31,3	1 070,2	1 449,4	1 628,7	1 544,9	1 598,7	1 190,0	637,7	336,6	31,5
Verkehr	855,7	1 167,3	1 301,4	1 708,5	1 727,5	1 726,6	1 530,5	1 181,3	952,8	81,6
Wirtschaftsförderung	164,8	312,6	451,4	444,0	503,2	476,3	594,5	516,0	481,8	154,1
Kommunale Einrichtungen/ Anstalten	430,5	486,4	545,7	686,6	741,1	793,2	705,7	598,7	483,8	99,5
Kriegslasten/Reparationen	—	1 674,5	1 801,1	2 072,7	2 673,6	2 297,5	2 134,4	885,5	438,5	26,2
Insgesamt	7 184,0	14 484,4	17 232,1	18 810,9	20 790,6	20 926,7	20 318,2	16 839,5	14 492,2	100,1

a) Einschließlich soziale Kriegsfolgelasten und Versorgung.

Quelle: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 10 (1930); Bevölkerung und Wirtschaft. Langfristige Reihen 1871 bis 1957 (Hg. Stat. Bundesamt).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

pelt so hoch wie vor dem Weltkrieg, allerdings mit sehr unterschiedlichen Steigerungsraten in den einzelnen Bereichen staatlicher Verwaltung und Daseinsvorsorge. Den größten Sprung gegenüber der Vorkriegszeit — vernachlässigt man einmal direkte Kriegsfolgelasten, vor allem Reparationen — weisen absolut und relativ die Wohnungsförderung und der soziale Bereich auf, gefolgt von den hohen Zuwachsraten bei der Wirtschaftsförderung. Die offiziösen Zahlen erfassen jedoch nur ungenau und partiell die ausgabewirksamen staatlichen Subventionen, die sich teils in anderen Positionen (vor allem „innere Kriegslasten") verstecken, teils über Hilfsfisci abgewickelt wurden, die die amtlichen Aufstellungen nicht erfaßten. Auch Wirtschaftshilfen in Grenzgebieten wurden zumeist als „Kriegslasten" deklariert, und selbst ein Teil der sogenannten produktiven Erwerbslosenfürsorge konnte seit 1924 in Form von Darlehen an private Unternehmen genutzt werden, hätte seinen Niederschlag insofern bei der Wirtschaftsförderung finden müssen[10]. Gleichwohl bestätigen auch diese in ihrem Aussagewert geminderten Daten die Veränderung der Gewichte innerhalb der öffentlichen Haushalte, die zumindest teilweise die Folge der Stützungspolitik zugunsten von Industrie und Landwirtschaft war.

Wenngleich wir uns im folgenden auf die Aktivitäten des Reiches konzentrieren, sei noch einmal hervorgehoben, daß auf diese Weise nur ein Teil der staatlichen Förderungsbeiträge zu erfassen ist. Die Aufschlüsselung der Ausgaben auf die einzelnen Haushaltsträger für zwei ausgewählte Jahre — 1913/14 und 1926/27 belegt die herausragende Rolle von Einzelstaaten und Gemeinden gerade auch im Bereich der Wirtschaftsförderung. Nur ein Drittel der 1926/27 ausgewiesenen Mittel entfiel auf die zentrale staatliche Ebene, hingegen 47 v. H. auf die Länder und selbst die kommunalen Subventionen erlangten eine beachtliche Größenordnung. Sie bestanden nicht zuletzt in den gemeindlichen Hilfen bei der Bereitstellung von industriellem Bauland, umfaßten aber auch Kredite, die die Städte dank des neu geschaffenen Instituts der Bürgschaft zugunsten von Industrie und Gewerbe scheinbar risikolos absichern bzw. an die Betriebe vergeben konnten, ohne selbst über eine entsprechende Finanzmasse zu verfügen.

Die Aufstellung verdeutlicht: Das Reich beanspruchte in den zwanziger Jahren zwar einen höheren Anteil der öffentlichen Ausgaben als vor dem Ersten Weltkrieg, doch überwogen auch in der Weimarer Republik die dezentralen Aufwendungen im Verhältnis von annähernd 2 : 1. Stärker als diese Relationen haben sich hingegen die legislativen und administrativen Zuständigkeiten zwischen den staatlichen Ebenen,

---

[10] *Claus-Dieter Krohn,* Stabilisierung und ökonomische Interessen. Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches 1923 - 1927, Düsseldorf 1974, S. 208.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4: **Ausgaben[a]) der öffentlichen Verwaltung 1913/14 und 1926/27 (Mill. Mark) im Deutschen Reich (Gebietsstand 1925)**

Ausgabenbereich	1913/14					1926/27				
	Reich	Länder	Gemeinden	Hansestädte	insg.	Reich	Länder	Gemeinden	Hansestädte	insg.
Allgem. Verwaltung	32,4	156,6	215,3	8,5	412,8	104,0	210,5	398,1	12,1	724,7
Staats- und Rechtssicherheit	1 825,3	437,0	112,2	29,5	2 404,0	924,4	827,1	215,9	58,9	2 026,3
Bildung/Kirchen	4,1	534,8	900,2	45,7	1 484,8	28,2	1 301,0	1 115,5	84,3	2 529,0
Wohlfahrtswesen	60,3	74,7	521,0	47,2	703,2	856,3	554,2	2 097,5	131,1	3 639,1
Wohnungsförderung	3,4	3,4	19,8	4,7	31,3	160,7	290,7	933,6	64,3	1 449,3
Wirtschaft u. Verkehr ..	59,7	278,5	603,6	89,2	1 031,0	354,2	377,5	922,2	95,6	1 749,5
davon: Wirtschaftsförderung ..	7,0	108,6	49,2	3,0	167,8	153,3	211,8	81,4	5,7	452,2
Kommunale Einrichtungen, Anstalten	—	—	408,9	21,4	430,3	—	—	509,7	31,0	540,7
Finanzverwaltung	78,1	162,2	65,1	7,1	312,5	488,6	56,0	162,9	8,3	715,8
Schuldendienst	219,7	158,3	50,2[b])	50,9[c])	479,1	358,4	49,0	82,0[b])	19,1	508,5
Kriegslasten, Versorgung, Reparationen	62,5	—	—	—	62,5	3 287,0	—	—	—	3 287,0
Sonstiges	33,1	2,7	0,5	0,7	37,0	—	30,8	—	0,5	31,3
Insgesamt	2 378,6	1 808,2	2 896,8	304,9	7 388,5	6 561,8	3 696,8	6 437,4	505,2	17 201,2

a) Ausgaben sind um die Überweisungen zwischen den staatlichen Ebenen bereinigt. — b) Soweit nicht auf die kommunalen Verwaltungsbereiche aufgeteilt. — c) Insgesamt.

Quelle: Die Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 10 (1930).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5: **Reichsausgaben 1924 - 1932 (Mill. RM)**

Aufgabenbereich	1913/14	1925/26	1926/27	1927/28	1928/29	1929/30	1930/31	1931/32	1932/33
Zentrale Verwaltung	32,4	89,1	104,1	110,2	113,7	106,6	108,0	88,1	87,1
Staats- und Rechtssicherheit	1 825,3	834,2	924,4	983,1	1 038,6	964,1	961,8	903,0	913,9
Bildung/Kirchen	4,1	27,9	28,2	39,6	40,1	37,0	35,1	27,5	24,5
Wohlfahrtswesen[a)]	60,3	458,1	856,2	811,6	1 065,4	1 307,4	1 563,2	1 670,6	1 501,2
davon Arbeitslosenfürsorge		160,2	510,2	351,0	571,4	671,2	1 007,0	1 098,0	928,8
Wohnungsförderung	3,4	21,1	160,7	69,4	38,1	26,0	101,0	16,5	69,3
Verkehr	52,7	182,5	200,9	231,1	232,2	218,2	216,9	195,3	175,3
Wirtschaftsförderung	7,0	34,8	153,3	101,1	134,6	125,1	189,2	226,0	213,3
Schuldendienst und Finanzverw.	297,8	572,0	847,0	1 119,6	1 219,6	1 215,6	1 118,8	1 045,8	1 000,8
Kriegsversorgung	62,5	1 427,2	1 486,0	1 616,4	1 818,0	1 745,8	1 701,6	1 429,9	1 242,0
Innere Kriegslasten[b)]	—	594,3	491,6	293,7	497,0	332,7	288,1	376,1	310,4
Äußere Kriegslasten	—	1 080,2	1 309,6	1 779,2	2 178,5	1 964,7	1 879,1	560,7	182,7
Insgesamt	2 378,6	5 321,4	6 562,0	7 155,0	8 375,8	7 988,1	8 162,8	6 624,9	5 735,2

a) Einschließlich Zuschüsse zur Sozialversicherung. — b) Entschädigungen usw.

Quelle: Statistische Jahrbücher für das Deutsche Reich 1931, 1934; Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs Nr. 10 (1930).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vor allem aber die Relationen innerhalb des Reichshaushaltes verschoben. 1913/14 entfielen 77 v. H. der Finanzmasse des Reiches auf die Position Staats- und Rechtssicherheit, d. h. vor allem auf den militärischen Bereich, 1928/29 nur noch 12,1 v. H. Die entscheidende Verschiebung war durch die Kriegsopfer-Versorgung, die Reparationen, das Wohlfahrtswesen und die „inneren Kriegslasten" erfolgt, die sowohl die direkten Folgen des Krieges und des Friedensvertrages, aber auch die neue Qualität sozialer und wirtschaftlicher Intervention widerspiegeln. Die offen ausgewiesene Wirtschaftsförderung wurde vor allem in der Weltwirtschaftskrise bedeutsam, als ihr Anteil auf 3,7 v. H. (1932/33) des Reichshaushalts kletterte:

III. Industriehilfen und gewerbliche Subventionen

1. Ruhrentschädigung[11]

Die sogenannte Ruhrentschädigung soll an den Anfang der Einzelerörterung gestellt werden, da sie bis zur Weltwirtschaftskrise ungeachtet der seit 1925 folgenden, spektakulären Hilfen zugunsten einzelner Unternehmen die umfassendste Stützungsaktion im Interesse der Industrie darstellt. Kaum in einem anderen Fall wurde gegenüber der Öffentlichkeit ein derartiger Schleier von Desinformation gelegt, ja selbst der Reichstag wurde über die näheren Umstände der Aktion erst informiert, als der größte Teil der bewilligten Entschädigungen die Empfänger längst erreicht hatte. Zwar war die Ruhrentschädigung nicht die erste Hilfsmaßnahme für Industrieunternehmen nach dem Ersten Weltkrieg. Sie knüpfte vielmehr an Praktiken der unmittelbaren Nachkriegszeit an, als Kompensationen für Kriegsschäden bzw. Verluste an Reedereien und Unternehmen der Schwerindustrie gezahlt wurden[12]. In ihrer Größenordnung und der Rigorosität, mit der hier industriefreundliche Politik betrieben wurde, war sie jedoch neu. Als Lehrstück für die Stützungspolitik der Weimarer Regierungen verdient sie eine ausführlichere Darlegung, auch wenn ihre Zuordnung zur „klassischen" Subventionswirtschaft bestritten werden kann. Die

---

[11] Eine ausführliche Darstellung der Hintergründe der Ruhrentschädigung bei *Krohn,* Stabilisierung, S. 105 f.

[12] Entschädigungen erhielt nach Hinweisen von *Bresciani-Turroni* (The Economics of Inflation. A study of Currency Depreciation in Post-War Germany 1914 - 1923, London, 2. Aufl. 1953, S. 294 f.) beispielsweise der Stumm-Konzern in Höhe von über 100 Mill. Mark für seine Betriebe in Elsaß-Lothringen. In der zeitgenössischen deutschen Diskussion wird dieser Sachverhalt nicht angesprochen. Siehe z. B. *Theodor v. Pistorius,* Die Entwicklung der Reichsfinanzen und das deutsche Wirtschafts- und Finanzelend, in: Finanzarchiv, 48. Jahrgang, 1931, oder *Fritz Terhalle,* Die fiskalische Inflationsbilanz, JfNatStat, 121. Band, 1923, die einseitig etatistisch argumentieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Art der Durchführung, die über nachprüfbare Verluste hinausreichenden Zahlungen, schließlich die einseitige Begünstigung einer bestimmten Klientel lassen es geraten erscheinen, sie zumindest teilweise den ausgabewirksamen Subventionen zuzurechnen.

Als im Herbst 1923 der passive Widerstand gegen den Einmarsch von alliierten Truppen in das Ruhrgebiet und gegen die Politik der Besatzungsmächte zusammenbrach, kam es zwischen der Ruhr-Industrie und der interalliierten MICUM[13], de facto ein Instrument der französischen Besatzungspolitik, zu Verhandlungen, die auf seiten Frankreichs das erklärte Ziel hatten, die unterbrochenen Reparationslieferungen, namentlich die Kohleexporte, wieder in Gang zu setzen. Es war für die politischen Machtverhältnisse innerhalb des Reiches charakteristisch, daß die Gespräche unmittelbar zwischen französischen Besatzungsinstanzen und deutschen Industrievertretern stattfanden, hatte doch die deutsche Schwerindustrie bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit ein eigenes Verhandlungsmandat gegenüber den Siegermächten wahrgenommen und dabei nachdrücklich ihre Interessen verfolgt. Das Ergebnis dieser neuerlicher Verhandlungen war das MICUM-Abkommen, das zeitlich befristet Umfang und Art der Lieferungen der deutschen Schwerindustrie auf das Reparationskonto des Reiches festlegte und die Lieferbedingungen fixierte[14]. Der Ruhrbergbau verpflichtete sich darin, für den Rest des Jahres 1923 21 v. H. der geförderten Kohlenmenge zugunsten der MICUM abzuliefern, zwischen Januar und April 1924 27 v. H. Die Besatzungsmacht und ihre Regiebetriebe hatten zusätzlich Anspruch auf kostenlose bzw. verbilligte Versorgung mit Kohle. Schließlich wurden Nachzahlungen für zwischenzeitlich nicht geleistete Kohlensteuer sowie eine Abgabe in Höhe von 10 Franc je verkaufte Tonne festgelegt. Obgleich das zeitlich befristete Vertragswerk seiner Rechtsnatur nach eine private Übereinkunft zwischen der Industrie und MICUM war, band es zugleich auch das Reich, das sich bereits vor Abschluß des Abkommens verpflichtet hatte, Hilfestellung für die betroffene Industrie zu leisten. Das Prinzip selbst war einsichtig und nicht umstritten, da die Unternehmen stellvertretend für das Reich Lieferungen zu erbringen hatten, für die ansonsten die Regierung zuständig gewesen wäre.

Die Auseinandersetzungen zwischen Reich und Schwerindustrie gingen in den folgenden Monaten denn auch nicht um das ob der Unterstützung, sondern um das *wieviel*. Die Unternehmen versuchten er-

---

[13] Mission Interalliée des Usines et des Mines, zuständig für die Überwachung der schwerindustriellen Reparationslieferungen.

[14] Siehe hierzu auch *Manfred Nussbaum*, Wirtschaft und Staat in Deutschland während der Weimarer Republik, Bd. 2 der Reihe Wirtschaft und Staat in Deutschland, Hg. Helga Nussbaum und Lotte Zumpe, Berlin 1978, S. 138 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

folgreich, durch überhöhte Verrechnungspreise aus dem Abkommen Gewinn zu ziehen. Obgleich die Selbstkosten der Kohlenförderung 1924 nicht über dem Stand von 1913 lagen, konnte es die Industrie durchsetzen, daß anstelle eines Vorkriegs-Großhandelspreises von 12 Mark je Tonne Kohle auf dem Reparationskonto ein Preis von 18 Mark/t gutgeschrieben wurde; ihm entsprach eine Forderung der Industrie an das Reich in gleicher Höhe[15]. Bereits hieran wird deutlich, daß die Entschädigungsaktion über den berechtigten Kern des Ersatzes von entstandenen Verlusten hinaus zugleich ausgeprägten Subventionscharakter besaß. Die Rationalisierungsinvestitionen der folgenden Jahre erhielten auf diese Weise ihre Startfinanzierung.

Im Mai 1924 stimmte Reichsfinanzminister Luther einer ersten Entschädigungsrate an die betroffenen Unternehmen zu, nachdem die Industrievertreter mit gerichtlicher Klage gedroht hatten, falls das Reich nicht kurzfristig die Zusage von Reichskanzler Stresemann vom 1. November 1923 auf Ersatz entstandener Ruhrbesetzungsschäden einlöse. Ohne Kabinettsbeschluß, ohne Information von Reichstag und Öffentlichkeit, unter Verzicht auf Verankerung im ersten „regulären" Haushalt nach der Stabilisierung (Haushaltsjahr 1924/25) und selbst ohne genauere Hinweise an die übrigen Ressorts leitete die Reichsfinanzverwaltung auf dem Umweg über Sonderhaushalte und Hilfsfisci bis Anfang 1925 522 Mill. RM an die Industrie[16]. Insgesamt bewilligte die Reichsregierung bei einem angemeldeten Schadensvolumen von 947,6 Mill. Mark eine Entschädigung von 706,4 Mill. Mark, über deren Zusammensetzung Tabelle 6 Auskunft gibt.

Obgleich die vom Reich offiziell genannte Entschädigungsquote nur 75 v. H. der Schadensforderungen der Industrie betrug, hat Krohn zweifelsfrei belegt, daß im Jahre 1924 die Mehrzahl der sich schnell ausweitenden und wiederholt präsentierten schwerindustriellen Forderungen ohne genauere Berechtigungsprüfung anerkannt wurde[17]. Neben dem Bergbau an der Ruhr profitierten von der ungewöhnlich schnell und unbürokratisch gewährten Entschädigung die rheinische Braunkohle-Wirtschaft, Unternehmen der chemischen Industrie und

---

[15] Der Großhandelspreis für Förder-Fettkohle des rheinisch-westfälischen Kohlensyndikats lag 1913/14 bei 12 Mark/t, am 1. 7. 1924 bei 16,50 Mark/t, am 1. 10. 1924 bei 15 Mark/t. Siehe Statistisches Jahrbuch f. das Deutsche Reich 1924/25, S. 272. Der Leistungslohn eines Kohlenhauers je Schicht betrug 1913 6,82 Mark und im hier in Rede stehenden Zeitraum Januar bis April 1924 6,24 Mark, d. h. 91 v. H. des Vorkriegsstandes, ebenda S. 276. Selbst bei Berücksichtigung der gesunkenen Produktivität dürften die Lohnstückkosten den Stand von 1913 nicht überschritten haben.

[16] Siehe *Karl-Bernhard Netzband, Hans-Peter Widmaier,* Währungs- und Finanzpolitik der Ära Luther 1923 - 1925, Basel—Tübingen 1964, S. 258 - 265.

[17] *Krohn,* Stabilisierung, S. 108.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6:

Zusammenstellung der durch das Reich übernommenen Entschädigung als Folge der Ruhrbesetzung (Mark)

(1) Ruhrkohle AG (Bergbau, Hüttenindustrie, Kohlenhandelsgesellschaften)	556 000 000
(2) Rheinisches Braunkohlen-Syndikat	10 604 000
(3) Zechen des Aachener Reviers	9 798 000
(4) Braunkohlen-Regiebetriebe	4 500 000
(5) Chemische Industrie	50 000 000
(6) Wirtschaftsausschuß für die besetzten Gebiete	15 000 000
(7) Sonderverfahren	25 000 000
Insgesamt	706 402 500

Quelle: Reichstagsdrucksache Nr. 568 (III. Wahlperiode 1924), Denkschrift des Reichsfinanzministers: „Die Reparationslasten und Schäden der Privatwirtschaft des Ruhr- und Rheingebiets und ihre Erstattung durch das Reich", vom 16. 2. 1925, S. 26.

eine Reihe weiterer Unternehmen in den besetzten Gebieten. Wiederum war es bezeichnend für das Verhältnis von Regierung und Industrie, daß als Verteilungsagentur für die Entschädigungsmittel der sogenannte Wirtschaftsausschuß für das besetzte Gebiet tätig wurde und nicht eine Sonderbehörde des Reiches. Dieser Wirtschaftsausschuß setzte sich unter Federführung der Industrie- und Handelskammer zu Köln aus Vertretern der Wirtschaftsverbände sowie anderer Kammern zusammen. Und es charakterisiert schließlich den Stil der gesamten Stützungsaktion, daß es die Reichsregierung erst im Februar 1925 für nötig erachtete, dem Reichstag eine Denkschrift über die Art und Höhe der Entschädigung seit der Währungssanierung zuzuleiten[18]. Die Art der Spezifizierung, vor allem aber die Begründung der erzwungenen Reparationsleistungen und Zahlungen an die Industrie war sichtlich vom Bemühen geprägt, Vorgehensweise und Ausmaß der Entschädigungen nach Abschluß der Aktion nachträglich zu rechtfertigen. Zu diesem Zweck wurden die unrealistisch hohen Angaben der Industrie über das Ausmaß der MICUM-Lieferungen bzw. den Umfang der Beschlagnahmungen übernommen, so daß gegenüber der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt wurde, die Industrie habe zugunsten der Allgemeinheit sogar noch ein besonderes Notopfer in Höhe von 171 Mill. Mark erbracht.

[18] Die Reparationsleistungen und Schäden der Privatwirtschaft des Ruhr- und Rheingebietes und ihre Erstattung durch das Reich, Denkschrift des Reichsfinanzministers vom 16. 2. 1925, Reichstagsdrucksache III, Nr. 568.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Argumentation veranlaßte selbst Abgeordnete, die die Entschädigung ausdrücklich befürworteten, zu kritischer Distanz. Wegen der vielfachen Ungereimtheiten der Denkschrift setzte der Reichstag auf Antrag von SPD und DDP einen Untersuchungsausschuß ein, der den gesamten Problemkreis der Entschädigung und der Ruhrschäden überprüfen sollte. Der Bericht dieses Ausschusses lag allerdings erst mehr als zwei Jahre später dem Reichstag vor, sein Ergebnis war angesichts der Hinhaltetaktik von Regierung, Bürokratie und Industrie nicht mehr überraschend[19]. Zwar wurden Überzahlungen an die Ruhr-Industrie als Möglichkeit festgestellt, mangels präziser Unterlagen und Informationen konnte jedoch keine Aussage über deren Höhe oder die Art der Betroffenheit einzelner Unternehmen gemacht werden. Über die rechtliche Verpflichtung zur Ruhrentschädigung wurde kein Urteil abgegeben, eine ausdrückliche Rüge der Reichsregierung oder des Reichsfinanzministers unterblieb. Angesichts der dazwischenliegenden Jahre, in denen drei neue Kabinette gebildet worden waren, spräche dieses Verfahren für einen gewissen Wirklichkeitssinn des Ausschusses. Eines der größten Subventionsunternehmen der Weimarer Republik wurde auf diese Weise nachträglich zum politischen Skandal, dessen parlamentarische Behandlung am Ende im Sande verlief.

Erstaunlich bleibt gleichwohl, daß die Reichsregierungen unter Stresemann, Marx und Luther zwischen Herbst 1923 und Anfang 1925, also in einer Zeit schwieriger wirtschaftlicher Stabilisierung, steigender Arbeitslosigkeit, harter kreditpolitischer Restriktionen der Reichsbank und schließlich angesichts des drohenden Engpasses im Reichshaushalt kurzfristig ein derartiges Finanzvolumen bereitstellen konnten. Die Zahlen der offiziellen Finanzstatistik geben darüber keinen Aufschluß, obgleich 1927 dem Reichstag eine detaillierte Aufstellung des Finanzministers vorgelegt wurde, die Rechenschaft über den Budgetvollzug in den Jahren 1924 - 1926 gab[20]. Die gesamte Ruhraktion versteckte sich bei der Position „Allgemeine Finanzverwaltung" unter dem Stichwort „Zur Deckung von außerordentlichen Ausgaben für die Kriegslasten (innere Kriegslasten)". Dieser Titel umfaßte 1924 188,7 Mill. RM, 1925 117,0 Mill. RM, 1926 68,8 Mill. RM. Wie sehr ein derartiger Haushaltsausweis der Verschleierung diente, belegt der Sachverhalt, daß im Jahre 1924 nicht weniger als 61,9 v. H. der Gesamtausgaben des Reiches bei der Position „Kriegslasten" ausgewiesen waren. Als Unterstützung des Reiches für Industrie und Landwirtschaft waren nur

---

[19] Reichstagsdrucksache III, Nr. 3615.

[20] Übersicht über die Gestaltung der Reichseinnahmen und -ausgaben in den Rechnungsjahren 1924 bis 1927, Denkschrift des Reichsfinanzministers vom 4. 6. 1927, Reichstagsdrucksache III, Nr. 3419.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

12 Mill. Mark gekennzeichnet. Hiervon auf den Umfang der Subventionen schließen zu wollen, ergäbe deshalb ein völlig verzerrtes Bild.

Die tatsächlichen Größenordnungen und die davon bewirkten Verteilungseffekte werden hingegen besser sichtbar, wenn man das Volumen der Ruhrentschädigung, das im wesentlichen im Haushaltsjahr 1924/25 mobilisiert wurde, mit den Gesamtausgaben des Reiches (ordentlicher und außerordentlicher Haushalt abzüglich Überweisungen an die Länder) in Höhe von 5,2 Mrd. M vergleicht. Der Anteil von 10 v. H. war größer als die Aufwendungen für Wohlfahrtswesen, Wohnungsförderung, Verkehr und allgemeine Wirtschaftsförderung (8,3 v. H.) zusammen genommen. Parallel zu dieser Umverteilung traten schließlich die Steuermilderungsverordnungen vom September und November 1924 in Kraft, die ihrerseits eine einschneidende Veränderung der Steuerbelastung zugunsten der Besitzeinkommen und zu Lasten der Arbeitnehmer-Einkommen brachten. Und es rundet das Bild der ersten Periode staatlicher Stützungspolitik bis Ende 1924 ab, daß auch das gesamte Konzept der Vermögensverteilung mit Hilfe des Reichsnotopfers in den Jahren 1920 bis 1922 vollständig gescheitert war. Alle Vermögensabgaben zusammen erbrachten ganze 33 Mrd. Mark in laufenden Preisen — das entsprach 1,5 v. H. der Reichsschuld des Jahres 1922[21].

2. Industrieförderung und „Sonderkreditaktionen"

Das Haushaltsjahr 1924/25 markiert in der staatlichen Finanzpolitik den Übergang von der Phase der ungezielten, inflationsbedingten Förderung der Wirtschaft zur spezifizierten, direkten Subventionierung einzelner Branchen und Unternehmen. Der Ruhrentschädigung kommt bei diesem Umbruch gleichsam die Funktion eines Bindegliedes zu, da sie Industrie und Exekutive die Möglichkeiten und Chancen staatlicher Hilfen durchschlagend bewiesen hatte. Den Ausgangspunkt und Hintergrund verstärkter Forderungen nach staatlicher Intervention bildet dabei das Ende des Rekonstruktionsbooms der ersten Nachkriegsjahre und die in ihrem Ausmaß überaus drastische, wenngleich relativ kurze Stabilisierungskrise des Jahres 1924. Das erstmalige Einschwenken auf den Pfad der internationalen Konjunktur wurde von einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit und bis Sommer 1924 von raschem industriellen Produktionsverfall begleitet. 1924 waren 13,1 v. H. aller gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer arbeitslos, gegenüber einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 2 - 3 v. H. 1920 bis 1922. Allerdings sollten die Zeiten der von Rekonstruktion und Inflation ermöglichten Vollbeschäftigung auch nach Überwindung des Stabilisie-

[21] *Terhalle,* Inflationsbilanz, S. 113.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungsschocks nicht wiederkehren, betrug doch die Erwerbslosenquote in den Normaljahren des Weimarer Zyklus — 1924 bis 1929 — im Durchschnitt der Gewerkschaftsmitglieder nicht weniger als 11 v. H.[22].

Verlauf und Gründe der deutschen Konjunktur seit 1924 können an dieser Stelle nicht im einzelnen dargestellt, sondern nur einige Hinweise gegeben werden[23]. Die gesamtwirtschaftliche Rekonstruktion der ersten Nachkriegsjahre setzte sich seit 1924 nur noch verzögert und deformiert fort. Die vergrößerten industriellen Erzeugerkapazitäten konnten angesichts des Trendbruchs der Binnenkonjunktur nur unzureichend genutzt werden mit der Folge eines permanent niedrigen Investitionsvolumens bis zum Ende der Weltwirtschaftskrise. Der Ausfall des Wachstumsfaktors „staatliche Defizitwirtschaft" und die Verschlechterung des davon beeinflußten Investitionsklimas wurden weder von der Weltmarktnachfrage noch durch binnenwirtschatfliche Anreize ausgeglichen, so daß die „goldenen Jahre" der Weimarer Republik lange vor Ausbruch der Weltwirtschaftskrise durch strukturelle Arbeitslosigkeit, ein hektisches Auf und Ab des Konjunkturverlaufs und von sehr unterschiedlichen Entwicklungen innerhalb der Industrie bestimmt waren. Angesichts unausgelasteter Kapazitäten, überschüssiger qualifizierter Arbeitskräfte und eines kurzfristig nicht beeinflußbaren Weltmarktes hätte sich eine aktivere staatliche Infrastrukturpolitik seit 1924 ebenso angeboten wie die Stärkung der privaten Nachfrage einer potentiellen Massenkonsumgesellschaft, wie sie sich zur gleichen Zeit im prosperierenden Kapitalismus der USA herausbildete. Es bedürfte der näheren Diskussion, weshalb für eine derartige Entwicklung die politischen und institutionellen Voraussetzungen offenkundig nicht vorhanden waren. Die Entstehung der Subventions- und Protektionspolitik läßt sich nur als das Gegenteil einer erfolgreichen staatlichen Wachstums- und Kompensationsstrategie charakterisieren.

Die großzügige Alimentierung der Industrie im „Haushalt des Übergangs" 1924/25 steht im augenfälligen Kontrast zur Höhe der sozialen Aufwendungen. Für Wohlfahrtswesen und Erwerbslosenfürsorge wurden lediglich 238 Mill. Mark ausgegeben — das entsprach 4,9 v. H. der Gesamtausgaben. Dabei wäre der Spielraum für ein stärkeres sozial-

---

[22] Die Quoten betrugen 1924 13,5 v. H., 1925 6,7 v. H., 1926 18,0 v. H., 1927 8,7 v. H., 1928 8,4 v. H., 1929 13,1 v. H. Angaben mit Quellenhinweisen in *D. Petzina, W. Abelshauser, A. Faust,* Sozialgeschichtliches Arbeitsbuch III, Materialien zur Statistik des Deutschen Reiches 1914 - 1945, München 1978, S. 119 f.

[23] Die Argumente werden ausführlich dargelegt in *D. Petzina, W. Abelshauser,* Zum Problem der relativen Stagnation der deutschen Wirtschaft in den zwanziger Jahren, in: *Hans Mommsen, Dietmar Petzina, Bernd Weisbrod* (Hg.), Industrielles System und Politische Entwicklung in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politisches Engagement durchaus vorhanden gewesen, flossen doch anstelle der veranschlagten 5,5 Mrd. Mark nicht weniger als 7,6 Mrd. Mark in die Kassen des Reiches. Ihnen standen trotz mehrfacher Aufstockung der Überweisungen an die Länder insgesamt nur Ausgaben von 7,0 Mrd. Mark gegenüber[24]. Unter Einbeziehung von Guthaben bei der Reichsbank und den nicht verwendeten Resten des Rentenbankkredits (zusammen 0,7 Mrd. Mark) betrug die nicht in Anspruch genommene Manövriermasse in Form von Überschüssen zu Beginn des Haushaltsjahres 1925/26 nicht weniger als 1,37 Mrd. Mark oder 16 v. H. der Einnahmen und Guthaben. Offenkundig zeigt sich hier nicht nur der psychologische Zusammenhang zwischen restriktiver Haushaltsführung und der kurz vorher erreichten Geldwertstabilisierung, sondern auch der ökonomische Mechanismus der durch die eigene Politik „hausgemachten" Stabilisierungs- und Deflationskrise von 1924.

Die zeitlich verzögerte Reaktion der Reichsregierung auf die unübersehbaren sozialen Folgen dieser Krise erfolgte im Jahre 1925. Die Ausgaben insgesamt wurden um 7 v. H. angehoben, die finanziellen Gewichte verschoben sich zugleich zugunsten der Wohlfahrtsausgaben, vor allem der Erwerblosenfürsorge. Vermutlich unbeabsichtigt wirkte der Haushalt gesamtwirtschaftlich sogar expansiv. Die Steuereinnahmen sanken 1925 gegenüber 1924 — nicht zuletzt als Ergebnis der Steuermilderungs-Verordnungen, aber auch als Folge der Krise — um eine halbe Milliarde auf 6,85 Mrd. Mark ab und konnten damit die Ausgaben nur noch zu 91 v. H. decken. Selbst 1926 lag die Höhe der Steuern noch unter dem Stand von 1924, obgleich die Ausgaben das Volumen dieses Bezugsjahres nunmehr um annähernd ein Fünftel überschritten.

Unbeschadet der davon ausgelösten, eher zufälligen konjunkturellen Stimulierungs-Effekte — ein Zusammenhang mit der schnellen Krisenerholung seit Mitte 1926 dürfte gegeben sein[25] — war freilich die Chance einer wirtschaftsfreundlichen Ausgabepolitik damit nicht notwendigerweise gewachsen. Zwar entfielen von den 1925 verausgabten Mitteln für die Erwerbslosenfürsorge etwa 20 Mill. Mark auf Reede-

---

[24] Zu den Zahlen von 1924 siehe *C. Krämer*, Die Finanzgebarung des Reichs und seiner Länder seit der Währungsstabilisierung, Finanzarchiv, 43. Jahrgang, 1925 (2. Halbband), S. 108, sowie Übersicht 1924 bis 1927, RT-Drucksache III, Nr. 3419 (siehe Anm. 20).

[25] Ausführlich werden die Finanz- und Wirtschaftspolitik und ihre Effekte dargestellt bei *Fritz Blaich*, Die Wirtschaftskrise von 1925/26 und die Reichsregierung. Von der Erwerbslosenfürsorge zur Konjunkturpolitik, Kallmünz/OPF. 1977. Blaich betont stärker die gesamtwirtschaftlichen Folgen von Steuersenkungen, die durch Reichsfinanzminister Reinhold 1926 initiiert wurden und mißt dem Anteil von ausgabewirksamen Maßnahmen des „Beschäftigungsprogramms" nur geringes Gewicht zu.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reien, die als zinsgünstige Darlehen an die Unternehmen geleitet wurden; andererseits gab es trotz wachsenden Drucks auf Ausweitung industrieller Subventionen während der Krise vom Frühjahr 1926 das durchaus ernst gemeinte Bestreben des Reichsfinanzministers, über die erneuten steuerlichen Entlastungen des Jahres 1926 hinaus keine zusätzlichen alimentierenden Ausgaben vorzunehmen. Und in der Tat: Das *direkte,* ausgabewirksame Subventionsvolumen zugunsten einzelner Wirtschaftszweige und Unternehmen der Industrie hat sich zwischen 1927 und 1929 nur wenig verändert, die Mittel für Wirtschaftsförderung lagen 1927/29 unter dem Stand von 1926[26].

Angesichts des erklärten politischen Willens der Bürgerblock-Regierungen, die staatlichen Ausgaben einzuschränken oder zumindest im Wachstum zu bremsen, verstärkte sich die Tendenz, Industrie und Gewerbe durch Maßnahmen zu fördern, die nicht unmittelbar den Haushalt belasteten. Subvention bedeutete deshalb bis zur Weltwirtschaftskrise den verstärkten Einsatz von Garantien und Bürgschaften im Inland und die Risikoabsicherung deutscher Exporte im Ausland[27]. Der Beginn dieser Entwicklung, vor allem der Ausbau eines Systems staatlicher Handelsgarantien, lag allerdings nicht in Deutschland. Bereits 1921 hatte das Mutterland des Freihandels, Großbritannien, unter dem Eindruck der schweren Weltwirtschaftskrise von 1921 — die Arbeitslosigkeit stieg dort von 3,2 v. H. auf 17 v. H. 1921 — eine öffentliche Exportrisikoversicherung eingeführt.

Die Erfahrung weltwirtschaftlicher Desorganisation sowie der Anstieg unkalkulierbarer politischer und wirtschaftlicher Risiken stand Pate bei einer Institution, die dazu beitragen sollte, die traditionelle Rolle der britischen Außenwirtschaft zu restaurieren. Ähnlich wie in der deutschen Diskussion über die Handelspolitik nach dem Ende der Inflation und der Wiedergewinnung der handelspolitischen Souveränität spielte in England die Erfahrung des rückläufigen Gewichts im internationalen Handel eine große Rolle: Englands Anteil am Welthandel verringerte sich von 15,1 v. H. (1913) aus 14,7 v. H. (1925) bei insgesamt stagnierendem Welthandelsvolumen, jener des Reiches von 13 v. H. (1913) auf 8,1 v. H. (1925), während sich andererseits die Quote der Vereinigten Staaten von 11,1 v. H. auf 14 v. H. erhöhte[28].

---

[26] Zur Politik des Reichsfinanzministers Reinhold siehe *Blaich,* Wirtschaftskrise, S. 161 ff. Zur Entwicklung der Subventionen siehe Tabellen 7, 8 und 10.

[27] Zur Entwicklung der Ausfuhrrisikosicherung siehe zusammenfassend *K. Hamann, H. Habicht,* Zur Geschichte der deutschen Exportversicherung, in: C. P. Clausen (Hg.), Neue Perspektiven aus Wirtschaft und Recht. Festschrift Hans Schäffer, Berlin 1966.

[28] Zur Rolle der Außenwirtschaft für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung siehe *Petzina / Abelshauser,* Relative Stagnation.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7: **Reichsbürgschaften (Rahmen) Stand 1. 1. 1927**

Schuldner	Verbürgter Kredit (Mill. RM)	Gläubiger	Zweck
1. Vulcan-Werke Hamburg	bis zu 15,0	Reich/Preußen	Sanierung
2. Schichau-Werft (Elbing)	bis zu 6,5	Reich/Preußen	Sanierung
3. Mannesmann	8,5	Reich	Auslandsbesitz
4. Handelsvertretung der Sowjetunion	366,0	Reich/Länder	Exportförderung
4a. Russische Staatsbank	4,0	Reich	dt. Gesellschaften in SU
4b. Russisch-Deutsche-Transit-Handelsg.	5,0	Reich	Exportförderung
5. Stock-Motor-Pflug AG	4,0	Reich	Sanierung
6. Hanomag	1,5	Reich	Sanierung
7. Komnick AG (Maschinen) Elbing	0,25	Reich/Stadt Elbing	Sicherung Traktorenindustrie
8. Maschinen- u. Kranbau AG, Düsseld.	0,25	Reich	Traktorenindustrie
9. Deutsche Landwirtschaft	20,5	Finanzierungsges. f. Landkraftmaschinen (Reich)	Förderung der landw. Maschinisierung
10. Flachswirtschaft	9,0	Reich	Flachsanbau
11. Abnehmer des Stickstoffsyndikats	bis zu 60,0	Reich	Förderung Landw.
12. Superphosphat-Ges.	bis zu 6,0	Reich	Förderung Landw.
12a. Deutsches Kalisyndikat	bis zu 9,0	Reich	Förderung Landw.
13. Winzereien	bis zu 30,0	Preuß. Staatsbank und Reich	Förderung Landw.
14. Badische Viehzucht	Schweizer Franken 1,1	Schweizer Banken	Förd. d. Grenzland-Lw.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

15.	Ostpreußische Energieunternehmen ..	im Gegenwert von (a) 6,0 Gold-M. (b) 125 000 t Steinkohle	Deutsche Hypothekenbank Meiningen	Ostpreußenhilfe
16.	Rhein-Main-Donau AG München	11,6 M 6,0 $	Reich/Bayern	Finanzierung Wasserstraßen
17.	Neckar AG	8,2	Reich, Baden, Wüttemberg, Bayern	Finanzierung Wasserstraßen
18.	Reichsbahn	26,2	Reich	Dividendengarantie
19.	Heilbäder (Gemeinden)	5,0	Reich/Bayern	Infrastruktur
20.	Staat Memel	0,4	Reich/Preußen	Erhalt. d. Deutschtums
21.	Baugenossenschaften	bis zu 25,0	Reich	Kleinwohnungsbau
22.	Deutsche Beamtengenoss. Bank	2,1	Reichsvers.-Anstalt	Beamtendarlehen
23.	Exportwirtschaft	31,0	Reich	Exportförderung
24.	Türkei	65,0	Reich/Darmstädter- u. Nationalbank	Exportrisiko
25.	Hermes-Kreditversicherung	insg. 65,0	Reich	Exportförderung
26.	Handelsvertretung UdSSR	28,6	Reich	Landw. Förderung/ Export
27.	Deutsche Rentenbank	bis zu 140,0	Reich	Landw. Siedlung
28.	Deutsche Bau- und Bodenbank	bis zu 200,0	Reich/Großbanken	Kleinwohnungsbau
29.	Pommersche Landwirtschaft	10,0	Preuß. Zentralgen.	Förderung Landw.
30.	Viehverwertungsgesellschaften	22,0	Reichs-Kredit-Ges.	Förderung Landw.
31.	Firmen im westl. Grenzgebiet	5,0	Reichs-Kredit-Ges.	Ind. förd.-Grenzlandhilfe
32.	Afghanische Regierung	6,0	Reichs-Kredit-Ges.	Industrieexport-Förd.
33.	Landwirtschaft Mecklenburg	0,45	Preuß. Zentralgen.	Landwirtschaft
34.	Bremer Geldtransportgesellschaft	16,3 u. holl. Gulden 0,4	Tankschiffbau	Werften
35.	Gewerkschaft Mechernich	0,9	Reich u. in gleicher Höhe Preußen	Sanierung
36.	Niederschlesische Bergbau AG	5,5	Reich	Sanierung
	Insgesamt	ca. 1 256,4		

Quelle: Aufstellung Reichsfinanzministerium, in Archiv Institut für Zeitgeschichte München, MA 1241/4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Folgende Tatsachen bestimmten die Situation in Deutschland: Das Reich war unter den großen Industrieländern bis zur Mitte der zwanziger Jahre am härtesten vom Zerfall der internationalen Wirtschaftsbeziehungen betroffen, konnte dann allerdings zwischen 1925 und 1929 seine Position beträchtlich stärken[29]. 1913 entfielen auf das Reich 22,9 v. H. der Weltausfuhr an Fertigwaren, 1925 betrug der Anteil 14,8 v. H., 1929 wiederum 18,6 v. H. Großbritannien büßte demgegenüber Marktanteile vor allem zwischen 1925 und 1929 ein, parallel zum Wiederaufstieg der deutschen Exportwirtschaft. Seine Zahlen lauten 26,7 v. H. (1913), 25,3 v. H. (1925) und schließlich 20,6 v. H. (1929). Wie prekär der Stand der deutschen Ausfuhr allerdings während der Anpassungskrise von 1924/25 war, beleuchten die folgenden Daten: Der Index des deutschen Exportvolumens bei Nahrungsmitteln war von 100 (1913) auf 39,1 (1924/25) zurückgegangen, der Index bei Rohstoffen von 100 auf 45,2, bei Kohle von 100 auf 23,6, der Index bei Halbwaren von 100 auf 47,4. Etwas günstiger war die Entwicklung im Fertigwarenbereich, dessen Ausfuhrvolumen 68,6 v. H. der Vorkriegszeit betrug.

Die Forderung nach staatlicher Exportsicherung wurde vom Reichsverband der Deutschen Industrie unter dem Eindruck verstärkter Aktivitäten im Ausland und der krisenhaften Binnenkonjunktur offiziell im Herbst 1925 formuliert und bald auch von der Reichsregierung aufgegriffen. Am Ende komplizierter Verhandlungen zwischen Reich, Banken und Industrie, in deren Verlauf sehr unterschiedliche branchenspezifische und regionale Interessen auszugleichen waren, wurde im Frühjahr 1926 das von Ministerialdirektor Schäffer erarbeitete Konzept einer Exportversicherungsstelle verwirklicht. Es umfaßte ein System differenzierter Risikoabsicherung, beruhte auf „Risikoteilung zwischen dem Reich und privaten Versicherungen“[30] und räumte namentlich aus konjunktur- und beschäftigungspolitischen Erwägungen der Förderung des Außenhandels mit der Sowjetunion höchste Priorität ein. Der Bürgschaftsrahmen betrug zunächst 300 Mill. Mark. 10 Mill. Mark wurden aus der Position „produktive Erwerbslosenfürsorge“ als Anlauffinanzierung der neugegründeten Institution zur Verfügung gestellt.

Die Ergebnisse dieses Förderungssystems sind bis zur Weltwirtschaftskrise unterschiedlich zu bewerten. Die kurzfristigen Expansionseffekte während der Krise 1925/26 waren geringer als erwartet, wenn-

---

[29] Siehe die umfassende Darstellung des Ausschusses zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft (Enquête-Ausschuß), Der deutsche Außenhandel unter der Einwirkung weltwirtschaftlicher Strukturwandlungen, 1932, 2. Halbband, S. 16 ff.

[30] *Blaich,* Wirtschaftskrise, S. 150. Hier weitere Einzelheiten aus der Entstehungs- und Anlaufphase der Exportversicherung bis Ende 1926.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gleich, wie die Aufstellung in Tabelle 7 deutlich macht, der Bürgschaftsrahmen für Exporte zu Beginn des Jahres 1927 bereits großzügig bemessen war. Innerhalb des Gesamtvolumens der Bürgschaften — für die nicht nur das Reich zuständig war — spielten die sogenannten „Russenkredite" eine herausragende Rolle, wenngleich auch hier gilt — wie für die Bürgschaften insgesamt — daß ihre eigentliche Bedeutung erst in der großen Krise lag. Die Entwicklung der Reichsbürgschaften insgesamt veranschaulicht diesen Sachverhalt:

Tabelle 8:

Entwicklung der Reichsbürgschaften 1927 - 1933

Bereich	Stand vom						
	1. 1. 27	1. 1. 30	1. 10. 30	1. 10. 31	1. 4. 32	1. 10. 32	1. 1. 33
Landwirtschaft	—	103,5	109,1	93,3	268,8	270,2	268,2
Exportförderung/ Handel, Gewerbe[a)]	—	184,9	309,1	730,8	689,2	636,7	587,7
Schiffahrt/Verkehr ..	—	57,1	55,6	51,7	75,7	96,2	109,1
Wohnungs- und Siedlungswesen	—	164,8	199,3	220,9	175,9	155,4	181,7
Besetzte Gebiete	—	7,6	7,7	2,4	2,3	3,0	3,1
Stützung von Banken	—	—	—	147,2	348,5	359,1	378,4
Sonstiges	—	3,6	3,3	3,0	3,5	14,3	57,7
Insgesamt	498,7	521,5	684,1	1 249,3	1 563,9	1 534,9	1 585,9

Quelle: Archiv IfZ Ma 1241/4; Finanzieller Überblick über den Reichshaushalt 1933.

Unbeschadet dieser Konzentration auf die Periode seit 1930 waren die Impulse für den Handel mit der Sowjetunion bereits in der Stabilitätsphase eindrucksvoll. Der Export erhöhte sich von 89 Mill. RM (1924) über 266 Mill. RM (1926) auf 403 Mill. (1928) oder 3,3 v. H. der deutschen Ausfuhren. Gemessen an den Größenordnungen der Vorkriegszeit (8,7 v. H.) war das eher bescheiden, doch sind derartige Vergleiche nur in Grenzen sinnvoll. 1913 hatte die deutsche Wirtschaft eine monopolartige Position auf dem russischen Markt innegehabt: Nicht weniger als 47,5 v. H. der gesamten russischen Einfuhren entfielen auf die deutschen Bezüge, wie auch umgekehrt das Reich mit 29,9 v. H. Anteil an der russischen Gesamtausfuhr ebenfalls eine überwältigende Rolle gespielt hat. Angesichts der verschärften internationalen Konkurrenz wäre es auch unter günstigeren weltwirtschaftlichen Bedingungen, als sie tatsächlich nach dem Ersten Weltkrieg vorherrschten, kaum vorstellbar gewesen, daß eine derart einseitige Orientierung der russischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaft hin nach Deutschland hätte von Dauer sein können. Was sich aus deutscher Sicht eher bescheiden ausnahm, bedeutete zudem auch in den zwanziger Jahren für die Sowjetunion, daß der Anteil der Bezüge aus Deutschland von 14,2 v. H. (1925) auf 24,9 v. H. (1928) angestiegen war, wie auch umgekehrt der deutsche Markt mit mehr als 23 v. H. erneut die Spitzenstellung einnahm und das bis 1927 dominierende Großbritannien überflügelt hatte[31]. Hinter den Erwartungen blieben demgegenüber die Impulse für die Exporte in andere Länder. Die deutsche Industrie hatte dank der Exportversicherung mit einer Steigerung von 180 Mill. RM pro Jahr gerechnet, tatsächlich wurden im Jahre 1927 davon nur Ausfuhren in einem Umfang von 57 Mill. RM erfaßt. Den Angaben des RDI zufolge profitierten vor allem jene Branchen, die innerhalb der deutschen Ausfuhrwirtschaft traditionell eine untergeordnete Rolle spielten, d. h. mittelständische Unternehmen der Verarbeitungsindustrien, während die Produktionsgüterindustrien sich in einer Phase beachtlichen Wachstums der deutschen Ausfuhren dieser Sicherungen kaum bedienen mußten.

Tabelle 9:

Anteil der Branchen an der Exportversicherung 1928 (in vH)

Textilien	30,0	Leder	8,0
Kleineisenwaren	6,2	Instrumente u. Apparate	6,8
Spiel- und Galanteriewaren	10,4	Glas und Porzellan	6,0
Stahl und Eisen	5,0	Elektromaterial	2,5
Maschinen	5,2	Baumaterialien	0,6
Chemikalien	6,3	Lebensmittel	1,0
Papier	6,5	Holz und Möbel	1,1
Metallwaren	3,2	Landwirtschaft	1,2

Quelle: Die Exportkreditversicherung mit Unterstützung des Reiches, in: Veröffentlichungen des Reichsverbandes der Deutschen Industrie, Nr. 43 (1929).

Zumindest für diesen Bereich gilt, daß öffentliche Unterstützung nicht notwendigerweise einseitig in die Kassen der Großindustrie fließen mußten. Bevorzugt wurden mittelständische Unternehmen, die ohne eine derartige Sicherung kaum auf ausländischen Märkten hätten Fuß fassen können. Gemessen am Umfang der deutschen Ausfuhr von 11,3 Mrd. RM im Durchschnitt der Jahre 1925/29 handelt es sich dabei um statistisch schwer meßbare Effekte, so daß von positiven oder negativen Verteilungsfolgen der Exportstützungspolitik kaum gesprochen werden kann.

[31] Siehe Statistisches Handbuch der Weltwirtschaft, Hg. Statistisches Reichsamt, Berlin 1936, S. 14 und S. 253.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anders ist die Entwicklung zwischen 1930 und 1933 zu beurteilen. Das Volumen der Reichsbürgschaften für die Exportförderung stieg sprunghaft an, der Förderungsrahmen wurde von 300 Mill. M 1926 bis zum Jahre 1928 zunächst verdoppelt, und 1931 erreichte allein der Finanzrahmen für Russenkredite eine Mrd. Mark. Unbeschadet der dieser Exportstrategie gegenläufigen Wirkungen der internen Deflationspolitik der Präsidialkabinette Brüning und Papen ist unbestreitbar, daß es sich hier um einen eigenständigen, großen Förderungsschwerpunkt handelte, seine Bedeutung zumindest für das Rußlandgeschäft wuchs bis 1932 schnell an. 1931/32 war der deutsche Export dorthin doppelt so hoch wie 1928/29 und die Sowjetunion hinter den Niederlanden zum wichtigsten Absatzmarkt der deutschen Industrie geworden, auf die 10,9 v. H. der Ausfuhren entfiel. Ohne die stabilisierende Funktion des Rußlandhandels wäre der Produktionsrückgang in der Weltwirtschaftskrise vermutlich schneller vonstatten gegangen und in einigen Bereichen der Investitionsgüter-Industrien ausgeprägter gewesen, so daß zumindest für 1930 und 1931 die kontrazyklischen Effekte dieser Stützungsstrategie nicht zu übersehen sind. Seit 1930 läßt sich denn auch eine deutliche Umorientierung der Ausfuhr-Förderung von den Leichtindustrien hin zu den Investitionsgüterbranchen erkennen, die in engem Zusammenhang mit der forcierten Industrialisierungspolitik der Sowjetunion zu sehen ist.

Gemessen am Förderungsinstrumentarium Exportbürgschaften blieb die unmittelbar ausgabewirksame Subventionierung der Industrie bis zum Ende der zwanziger Jahre vergleichsweise bescheiden. Gleichwohl beanspruchten die Darlehen, Zuschüsse und Bürgschaften zugunsten der Industrie sehr viel größeres Interesse als die Förderung der Ausfuhr oder die Subventionierung der Landwirtschaft; sie riefen zudem in der öffentlichen Meinung, aber auch in zeitgenössischen Analysen hitzigere Kontroversen hervor als die übrigen Bereiche[32]. Die recht-

[32] Auf die Vielzahl der Beiträge in den Tageszeitungen oder der Wirtschaftspresse kann nur verwiesen werden, z. B. im Deutschen Volkswirt oder der Frankfurter Zeitung. Eine vorläufige Bilanz wurde 1930 in mehreren Beiträgen der „Wirtschaftskurve" gezogen: *Melchior Palyi,* Subventionen; *Kurt Bloch,* Subventionen in der Landwirtschaft; *Leonhard Miksch,* Subventionen in der Industrie; *Fritz Neumark,* Verkehrssubventionen, in: Die Wirtschaftskurve, Jg. 1930. Von unterschiedlichem Informationswert, teils mit widersprüchlichem Zahlenmaterial, einige zeitgenössische Dissertationen: *Karl Hochdörffer,* Die staatlichen Subventionen der Nachkriegszeit in Deutschland, Diss. Köln 1928, Landau 1930; *Wolfgang Hoefer,* Die Industriesubventionen seit 1924, Diss. Marburg 1934, Marburg 1937; *Max Steffens,* Die volkswirtschaftliche Problematik der Subventionen, Diss. Bonn 1936, Würzburg 1936; *Hans Hohberg,* Die Reichsfinanzpolitik von Hilferding bis Moldenhauer, Diss. Köln 1931, Recklinghausen 1932; *Gertrud Zachau-Mengers,* Subventionen als Mittel moderner Wirtschaftspolitik, Diss. Jena 1930; als neuere Arbeit zu nennen *Dietrich Baumgarten,* Deutsche Finanzpolitik 1924 - 1928, Diss. Freiburg/Br. 1965.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche Grundlage für Subventionen lieferte bereits das Haushaltsgesetz von 1919, das den Reichsfinanzminister ausdrücklich ermächtigte, „zur Befriedigung unabweisbarer, durch die Nachwirkungen des Krieges hervorgerufener Bedürfnisse nötigenfalls Garantien zu übernehmen, sofern dadurch eine Ausgabe vermieden wird, der sich das Reich sonst nicht hätte entziehen können“[33]. Diesen Freibrief hat der Reichstag jedoch mit dem Haushaltsgesetz 1925, nach den negativen Erfahrungen der Ruhrentschädigung, revidiert und statt dessen jeden Subventionsfall an die Zustimmung seines Haushaltsausschusses bzw. an die Verabschiedung eines Gesetzes gebunden. Abwicklungsstelle für die direkten Reichszuschüsse wurde die Reichskreditgesellschaft AG, die wiederum voll der reichseigenen Vereinigte Industriewerke AG (VIAG) gehörte. Die Vergabebedingungen von öffentlichen Mitteln an die Industrie waren von Fall zu Fall sehr unterschiedlich. Teils handelte es sich um verlorene Zuschüsse, teils um Kredite zu üblichen Marktbedingungen, die vom betroffenen Unternehmen am privaten Kapitalmarkt jedoch nicht zu erhalten gewesen wären, teils um zinsbegünstigte Kredite bzw. um Bürgschaften. Formen der direkten Subventionierung wurden in Einzelfällen mit indirekter Subvention, beispielsweise einer Frachtratenermäßigung der Reichsbahn kombiniert. Mischformen entwickelten sich auch bei den Trägern der Subventionspolitik. In aller Regel hat das Reich gemeinsam mit dem jeweiligen Sitzland eine Stützungsaktion durchgeführt, so daß die Reichshilfen zumeist nicht mit der Höhe des gesamten Subventionsvolumens identisch waren.

Die unterschiedlichen Förderungsmethoden und Subventionsebenen machten es nicht nur den Zeitgenossen beinahe unmöglich, zu einem Überblick über die staatlichen Hilfen zu kommen. Sie erschweren auch heute noch jede genaue Schätzung namentlich im Bereich der Industrie, doch mögen die aufgeführten Daten zumindest einige Hinweise liefern. Das weitaus größte Volumen entfiel auf die Subventionierung des industriellen Export. Lediglich 35 Mill. RM von insgesamt 637 Mill. an industriellen Bürgschaften waren z. B. zum Stichtag 1. 10. 1932 für Industriehilfen im Inland bzw. gewerbliche Grenzlandhilfe vorgesehen, hingegen 400 Mill. für die Liefergeschäfte mit Rußland[34]. Tabelle 8 weist zu Beginn der Weltwirtschaftskrise für den industriell-gewerblichen Bereich ein Volumen von 185 Mill. Mark an Bürgschaften aus — das entsprach 35 v. H. der gesamten Reichsbürgschaften. Diese Größen-

[33] Gesetz betreffend die Feststellung des Reichshaushalts für das Rechnungsjahr 1919, vom 31. 10. 1919, RGBl 1919, S. 1839 § 2, c. Zur rechtlichen und finanziellen Würdigung der Politik des Reichsfinanzministers siehe *Karl von Deybeck,* Die Bürgschaften in rechtlicher, finanzieller und volkswirtschaftlicher Beziehung, JfNatStat, 138. Bd., 1933 (I), S. 843 ff.

[34] *Steffens,* Subventionen, S. 61. Im einzelnen Finanzieller Überblick über den Reichshaushalt 1933.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 10:

Darlehen aus Reichshaushaltsmitteln (Mill. RM)

Bereich	Stand vom						
	1. 1. 27	1. 7. 28	1. 10. 29	1. 10. 30	1. 10. 31	1. 10. 32	1. 1. 33
Landwirtschaft	142,0	117,0	149,0	221,4	225,9	258,2	260,8
Industrie/Gewerbe ..	49,0	58,0	47,0	43,6	43,2	32,8	60,9
Schiffahrt/ Reedereien	49,6	49,0	51,0	13,1	9,0	8,0	8,0
Verkehrswesen (einschließl. Luftfahrt)	5,1	9,0	10,0	88,7	100,4	105,8	107,6
Milderung der Arbeitslosigkeit ..	136,7	330,0	734,0	114,4	140,0	161,1	170,5
Wohnungsfürsorge u. Siedlung	171,5	373,0	397,0	380,7	232,8	272,9	284,3
Ehemalig besetze Gebiete	47,9	71,0	76,0	83,6	76,6	75,9	75,7
Sonstiges (Entschädigungsfonds)..	92,8	151,0	43,0	44,1	28,6	22,0	19,9
Länderdarlehen	—	—	—	—	—	106,0	106,6
Insgesamt	695,7	1 158,0	1 507,0	989,6	856,5	1 042,7	1 094,3

Quelle: Nachweis über die Zusammenstellung der Darlehen 1927, Archiv IfZ, Ma 1241/4; Finanzieller Überblick über den Reichshaushaltsplan 1933.

ordnung dürfte als realistischer Durchschnittswert für den Zeitraum 1925 bis 1929 gelten. Während der Krise erhöhte sich dieses Volumen auf rund 700 Mill. Mark und beanspruchte zwischen 40 v. H. und 60 v. H. aller Bürgschaften. Das Institut der Bürgschaft war damit das industrielle Förderungsinstrument des Reiches schlechthin. Die direkten Reichszuschüsse waren demgegenüber bescheiden. Von den für Wirtschaftsförderung ausgewiesenen Mitteln für 1925 in Höhe von 312 Mill. RM entfielen nur 50 Mill. auf den nichtagrarischen Bereich, hingegen 203 Mill. auf die Landwirtschaft. 1926 betrug dies Verhältnis 55 Mill. zu 316 Mill. Da sich unter den nichtlandwirtschaftlichen Fördermitteln nicht nur Zuschüsse an die Industrie befanden, ist die Summe der Zuschüsse des Reiches bis 1928 lediglich mit 30 Mill., 1929/30 mit 15 Mill. RM und 1931/32 mit 73 Mill. zu veranschlagen. Allerdings sind ergänzend die „außergewöhnlichen Aufwendungen" des Reiches an Reichsbetriebe bzw. Unternehmen mit Reichsbeteiligung hinzuzurechnen[35]. Sie beliefen sich zwischen 1927 und 1932 auf 365 Mill. RM,

[35] Diese Aufwendungen umfassen Zuschüsse, Darlehen, aber auch Beteiligungsübernahmen. Nachweise in Wirtschaft und Statistik 1933, Nr. 6, S. 182 f., 1934, Nr. 17, S. 578 f. und 1935, Nr. 11, S. 426 f. Weiterhin *Steffens*, Subventionen, S. 62.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wovon der größte Teil, 195 Mill. RM, auf die Bankensanierung, der Rest auf andere Unternehmen entfiel.

Die dritte Form der staatlichen Hilfe bestand in der Vergabe von Darlehen. Ähnlich den direkten Zuschüssen war ihr Umfang im industriellen Bereich im Vergleich zur Landwirtschaft gering, doch muß zu den in Tabelle 10 aufgeführten Zahlen zum Sektor Industrie/Gewerbe ein großer Teil der Fonds für „ehemalig besetzte Gebiete" und „Sonstiges" hinzugerechnet werden.

Die in der zeitgenössischen Öffentlichkeit als besonders spektakulär empfundenen Unternehmenssubventionen waren zumeist „Kreditfälle". Ohne im einzelnen die Differenzierungen in den Vergabebedingungen nachzuzeichnen, sollen die wichtigsten Stützungsaktionen im folgenden angesprochen werden, um die Praxis der Industrieförderung deutlicher zu machen. Die Beispiele bestätigen die in den zwanziger Jahren geäußerte Kritik, staatliche Hilfen seien vorrangig zugunsten großer Industrieunternehmen, insbesondere der Schwerindustrie aktiviert worden. Eine besondere Rolle spielten dabei Fälle von spezifisch politischem Interesse. Dies galt für die „Wahrung deutscher Interessen" ebenso wie für die „Stützung deutschen Einflusses in Ostoberschlesien" oder die „Wahrung der Interessen der Landesverteidigung". Auf diese Weise begründete die Reichsregierung die Stützung von Rheinmetall Düsseldorf (Reichsanteil 10 Mill. RM), die Subvention an Röchling und den Mannesmannkonzern und schließlich die Hilfestellung zur Schaffung eines neuen oberschlesischen Montankonzerns, der „Vereinigte oberschlesische Hüttenwerke AG". Das Reich engagierte sich gemäß dem internen Nachweis 1927 im Bereich Industrie und Gewerbe mit 49 Mill. RM. Hinzuzurechnen sind schließlich die Hilfen für Luftfahrt und Werften und die Stützung des Erzbergbaus.

Röchling, ein in der Inflationsperiode wahllos expandierender Montankonzern, hatte unter Hinweis auf die besondere Situation im Saarland Kredite in Höhe von insgesamt 37 Mill. M erhalten, die jeweils zur Hälfte vom Reich und von Preußen aufgebracht wurden. Ähnlich wie im Falle der Rheinmetall-Stützungsaktion in Höhe von 10 Mill. Mark handelte es sich bei Röchling um einen nicht subventionierten, 8,5prozentigen Kredit, der 1930 zum größten Teil zurückgezahlt war[36].

Ein sehr viel weitergehendes Engagement wird demgegenüber im Falle der notleidenden Montanunternehmen Oberschlesiens erkennbar. Das Reich und Preußen gewährten gemeinsam ein Darlehen von 36 Mill. an die 1926 gegründeten Oberschlesischen Hüttenwerke, in die die „Oberschlesische Eisenindustrie AG", die „Oberschlesische Eisen-

[36] *Miksch,* S. 264 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bedarfs AG" und die „Donnersmarck Hütte" vereinigt wurden. Dahinter versteckten sich die schlesischen Montaninteressen von Friedrich Flick und der Magnatenfamilie Ballestrem, denen es nicht an Möglichkeiten der politischen Einflußnahme fehlte. Besonders Flick tat sich dabei in seiner Doppelrolle als Beauftragter des Reiches für die Klärung der oberschlesischen Verhältnisse und als unmittelbar betroffener Lobbyist hervor. Nach Abschluß der gesamten Sanierungs- und Fusionsaktion verfügte er über die Aktienmehrheit und den Vorsitz im Aufsichtsrat im neugegründeten Unternehmen[37]. Schwerindustrielle Interessen trafen sich mit dem Bestreben der Regierungen von Reich und Preußen, Arbeitsplätze zu sichern und ein neues wirtschaftspolitisches Instrument gegenüber Polen zu besitzen. Das Überfremdungs- und Grenzlandargument wurde denn auch in den Verhandlungen und in der Begründung des Darlehens ausführlich strapaziert. Es ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß das neue Unternehmen den Kredit für einen Zeitraum von fünf Jahren zinsfrei zur Verfügung gestellt erhielt und auch in der verbleibenden, großzügig bemessenen Laufzeit von 30 Jahren war lediglich ein Zinssatz von 1,5 v. H. vom jeweiligen Restbetrag vorgesehen.

Die anderen prominenten Subventionsfälle der Industrie verbinden sich mit dem Namen der Brüder Mannesmann, die trotz eindeutig negativer Stellungnahmen aller beteiligten Ressorts und Reichstagsausschüsse durch direkte Intervention von Stresemann einen Kredit von 8,5 Mill. RM erhielten; mit Krupp, der vom Reich ein Darlehen von 50 Mill. Mark forderte, ansonsten damit drohte, die Hälfte des Aktienkapitals nach Großbritannien zu transferieren, schließlich mit dem Stumm-Konzern, der mit dem Argument der „Wahrung der deutschen Interessen im Saargebiet" ebenfalls eine Zusage für einen Stützungskredit von 25 Mill. Mark bekam[38]. Der Fall Stumm war zugleich auch ein Paradebeispiel für Verschleierungstaktik, da die Reichsregierung weder aus außenpolitischen Gründen dem Gerücht über einen möglichen Zusammenbruch des Stumm-Konzerns Auftrieb verleihen noch ein denkbares Nein des Reichstags riskieren wollte und deshalb durch Abschluß eines bloßen „Vorvertrages" die Verpflichtung zur Information des Reichstages und des Haushaltsausschusses umging.

Als Beispiel einer mit der Schwerindustrie indirekt verknüpften Stützungsaktion sei schließlich noch die Subventionierung des deutschen Erzbergbaus im Siegerland angeführt, der nach Abtrennung der

---

[37] *Nußbaum,* Wirtschaft und Staat, S. 143; *Rudolf Sauerzapf,* Subventionsgewährung im Dienste der deutschen Revisions- und Revanchepolitik gegen Polen 1925/26 - 1933. Die Industrie-„Osthilfe" der Weimarer Republik, Diss. Halle 1965.

[38] *Krohn,* Stabilisierung, S. 212.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lothringischen Erzgruben die größten förderungswürdigen, allerdings international nicht konkurrenzfähigen Eisenerzvorkommen im Reich umfaßte[39]. Diese Subventionsaktion konnte an die bereits vor dem Ersten Weltkrieg praktizierte Politik ermäßigter Verkehrstarife der preußischen Staatsbahnen anknüpfen, die schon seinerzeit die Voraussetzung für einen rentablen Betrieb bildete. Da die eisenschaffende Industrie des Ruhrgebietes als Eigner der Siegerländer Gruben zwar die überwiegende Menge des Erzes aufnahm, jedoch keinerlei Bereitschaft zeigte, durch eine unternehmensinterne Mischkalkulation das Überleben des Erzbergbaus zu garantieren, sah sich das Reich aus arbeitsmarktpolitischen wie aus militärstrategischen Überlegungen gezwungen, eine umfassende Sanierungs- und Stützungsaktion einzuleiten. Ab Mitte 1925 wurde je geförderte Tonne ein Zuschuß von 1 RM gewährt, darüber hinaus ab November 1926 ein begünstigter Sondertarif der Reichsbahn zur Senkung der Transportkosten vereinbart. Tatsächlich war es im wesentlichen auf diese Aktion zurückzuführen, daß der Erzbergbau durch Rationalisierungsinvestitionen übergangsweise seine Wettbewerbsfähigkeit herstellen konnte, wobei ihm allerdings auch der beginnende Aufschwung seit Herbst 1926 zugute kam. Bereits 1928 wurden nach vorübergehender Einstellung der Zuschüsse erneute Forderungen auf Stützung laut, die schließlich seit 1929 wiederum ihren regelmäßigen Niederschlag im Reichshaushalt, zunächst bis 1931 mit durchschnittlich einer halben Million, danach mit 5 - 6 Mill. RM fanden.

Damit sind die bedeutsamsten Stützungsmaßnahmen der Industrie angesprochen. Als Ergebnis läßt sich festhalten:

(1) Die Förderung industrieller Unternehmen bestand im wesentlichen in Hilfeleistung durch Garantien und Bürgschaften zur Sicherung von Geschäftstransaktionen, Auslandsgeschäften bzw. von privat geleisteten Krediten. Dem Umfang nach traten demgegenüber die direkten, ausgabewirksamen Zuschüsse zurück. Bedeutsamer als die spektakulären Stützungsfälle waren zum einen die Ruhrentschädigung von 1924, zum anderen die Exportförderung. Letztere bildete einen zentralen Bestandteil staatlicher Subventionsmaßnahmen seit Ende der zwanziger Jahre.

(2) Subventionierung der Industrie war weitgehend identisch mit Förderung des Bergbaus und der Schwerindustrie. Zweifellos befand sich der Montanbereich am Ende der Inflation in besonders umfänglichen Struktur- und Anpassungsschwierigkeiten; nicht weniger bedeutsam war indes die traditionelle Verbindung von Staat

[39] *Hoefer,* Industriesubventionen, S. 17 f., *Hochdörfer,* Subventionen, S. 19 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Schwerindustrie, die auch während der Weimarer Republik ihre Früchte trug. Die besondere Affinität schwerindustrieller Konzerne zum autoritären Obigkeitsstaat der Kaiserzeit hat zudem die notwendige Modernisierung von Betriebsführung und Management erschwert, unbeschadet der Tatsache, daß dieser Bereich in besonderer Weise durch die Folgen des Krieges und der Besatzungspolitik betroffen war[40].

(3) Staatliche Stützungspolitik bedeutete auch im Bereich der Industrie und des Gewerbes — für die Landwirtschaft und die Werften gilt dies noch sehr viel mehr — Förderung der Grenzgebiete, vor allem der preußischen Ostprovinzen; in geringerem Umfang erhob sie auch den Anspruch, nationale Interessen in den besetzten oder abgetrennten Gebieten des Reiches zu wahren. Zumindest ansatzweise wird an dieser Stelle, unbeschadet des hohen Stellenwertes schwerindustrieller Interessen, eine regionalpolitische Strategie erkennbar, die die Wirtschaftsförderung in das Vorhaben eines interregionalen Wohlfahrtsausgleichs einzubinden versuchte[41]. Es stellt sich zumindest die Frage, ob hier, im Verein mit der noch sehr viel stärker nach Osten und an den Interessen der Ostprovinzen orientierten Agrarpolitik, ein möglicher Ansatz für ein erfolgversprechendes Strukturkrisen-Konzept angelegt war oder ob eine derartige Politik lediglich dem traditionellen strukturkonservativen Status-quo-Denken der industriell-agrarischen Führungseliten entsprang. Zumindest lohnte es sich, die Hypothese vom Vorhandensein einer auf regionalen Ausgleich bedachten Infrastrukturpolitik zwischen 1880 und 1913 mit den Erfahrungen der staatlichen Wirtschaftspolitik in der Weimarer Republik zu konfrontieren[42].

IV. Subventionen an die Landwirtschaft

Der zweite große Bereich staatlicher Subventionspolitik in der Weimarer Republik, die Unterstützung der Landwirtschaft, hat in der zeitgenössischen Diskussion, aber auch in der Literatur größere Aufmerksamkeit gefunden und zugleich geringere Kontroversen ausgelöst als die Industrie-Förderung. Es gab trotz der liberalen Kritik an Sub-

---

[40] Zu den Problemen und zum Lobbyismus der Montanindustrie siehe *Bernd Weisbrod,* Schwerindustrie in der Weimarer Republik. Interessenpolitik zwischen Stabilisierung und Krise, Wuppertal 1978.

[41] Diese These formuliert *Hans Raupach,* Der interregionale Wohlfahrtsausgleich als Problem der Politik des Deutschen Reiches, in: *Werner Conze* und *Hans Raupach* (Hg.), Die Staats- und Wirtschaftskrise des Deutschen Reichs 1929/33, Stuttgart 1967, S. 13 ff.

[42] Siehe hierzu den Beitrag von *W. Abelshauser* im vorliegenden Band, Staat, Infrastruktur und regionale Wohlstandsverteilung in Preußen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ventionen großes Verständnis für die besondere Lage der deutschen Landwirtschaft, zumal unter Hinweis auf die Folgen des Ersten Weltkrieges[43]. Andererseits wird in der allgemein-historischen Darstellung der Weimarer Republik heute stärker die politisch verhängnisvolle Rolle des landwirtschaftlichen Lobbyismus betont und dem Gegensatz zwischen dem übermächtigen Gewicht vorindustriell geprägter Agrareliten und den sozialen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten einer industriell-kapitalistischen Gesellschaft ein wichtiger Anteil am Niedergang der ersten deutschen Demokratie zugemessen[44]. Auf diese Weise werden die ökonomischen Probleme der zwanziger und dreißiger Jahre sowie die staatliche Agrarpolitik in die Tradition einer in das 19. Jahrhundert zurückreichenden „agrarischen Strukturlast" gestellt, deren Ausmaß während der Weimarer Republik zwar besonders groß, deren entscheidende Inhalte hingegen bereits vor dem Ersten Weltkrieg vorgeformt gewesen seien: Existenz und Verschärfung eines Ost-West-Gefälles in Betriebsgrößen und Produktionsbedingungen landwirtschaftlicher Betriebe sowie die Kontinuität einer bereits um 1880 unbefriedigenden Betriebsstruktur, die in der Zwischenkriegszeit die Rationalisierungschancen der deutschen Landwirtschaft beträchtlich minderten. Diese Betriebsstruktur war bestimmt von einem hohen Anteil nicht lebensfähiger Kleinbetriebe unter fünf Hektar, deren absolute Zahl sowie deren Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche erst nach 1933 deutlich rückläufig war[45]. Nur jeder zehnte Betrieb besaß demgegenüber eine Größe von mehr als 20 Hektar, die eine der amerikanischen Maschinisierung ähnliche Entwicklung in den zwanziger Jahren hätte fördern können. Die großen Betriebe des deutschen Ostens waren andererseits als Roggen- und Kartoffelerzeuger die Hauptbetroffenen des Preisverfalls, so daß sie die Strukturschwächen der deutschen Landwirtschaft nicht mindern konnten, sondern im Gegenteil wegen fehlender Anpassungsfähigkeit verschärften.

Kontinuität betrieblicher Strukturmerkmale bedeutete freilich nicht Kontinuität von Produktivitäts- und Rentabilitätsbedingungen. In den

---

[43] So schrieb *Wilhelm Röpke* (Artikel Staatsinterventionismus, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaft, 4. Auflage, Ergänzungsband, Jena 1929, S. 878): „Freilich läßt sich die Berechtigung des Notstandsarguments (für Subventionen, D.P.) im Falle der durch Mißernten wirtschaftlich entkräfteten Landwirtschaft grundsätzlich nicht bestreiten."

[44] Zu den spezifischen Formen der agrarischen Interessenvertretung im internationalen Vergleich siehe zusammenfassend mit vielen weiteren Hinweisen, *Hans-Jürgen Puhle*, Politische Agrarbewegungen in kapitalistischen Industriegesellschaften, Göttingen 1975.

[45] Zur wirtschaftlichen Struktur der Landwirtschaft siehe die neuere Darstellung von *Max Rolfes*, Landwirtschaft 1914 - 1970, in: Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Hg. *Hermann Aubin* und *Wolfgang Zorn*, Bd. 2, Stuttgart 1976, 16. Kapitel.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beiden Jahrzehnten vor 1913 hatte sich die Landwirtschaft eines relativ stetigen Aufschwungs erfreut, der nicht zuletzt von den Impulsen eines im internationalen Vergleich deutlich überhöhten Preisniveaus angeregt und von der ersten großen Welle der Mechanisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung getragen worden war. In Verbindung mit verbesserten Betriebsmethoden und dem besonders im Reich geförderten Düngemitteleinsatz gelang es vor dem Ersten Weltkrieg, die höchsten Flächenerträge der Welt zu erwirtschaften, sieht man von einigen kleineren Regionen mit Spezialkulturen ab. Sie lagen um 50 bis 100 v. H. über den Hektarergebnissen der USA, Frankreichs, Rußlands oder Österreich-Ungarns. Allein bei Roggen erhöhte sich der Ertrag von 1883/87 bis 1908/12 um 80 v. H., bei Weizen und Kartoffeln immerhin noch um 55 v. H. bzw. 53 v. H.[46]. Der agrarisch Erwerbstätige erwirtschaftete 1913 um ein Drittel mehr als 1890, obgleich die Produktivität der Beschäftigten mit 1050 Mark weit hinter die Wertschöpfung eines Beschäftigten im produzierenden Gewerbe zurückgefallen war (1860 Mark)[47]. Demgegenüber betrug die Wertschöpfung je Beschäftigten 1925 nur noch 730 Mark (in konstanten Preisen) und war damit unter den Stand von 1890 gesunken. Damit korrespondierte ein Rückgang der Hektarerträge (dz je Hektar) bei Roggen von 19,3 dz (1913) auf 13,5 dz (1924), bei Weizen von 24,1 auf 16,6 und bei Kartoffeln von 157,1 dz auf 131,9 dz[48].

Deutschlands Landwirtschaft geriet allerdings trotz des besonders ausgeprägten Produktivitätsverfalls nicht in eine nationale Krise, wenngleich der Weltkrieg den früheren Produktivitätsvorsprung beseitigt hatte. Die Krise der zwanziger und dreißiger Jahre war vielmehr übergreifend und international, da während und nach dem Weltkrieg ein weltweites Ungleichgewicht zwischen stagnierender kaufkräftiger Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen und agrarischen Produktionsmöglichkeiten entstanden war. Das Beispiel der Weizenerzeugung mag diesen Sachverhalt verdeutlichen. Die europäische Produktion (ohne Rußland) war zwischen den Zehnjahresdurchschnitten 1905/14 und 1925/23 relativ bescheiden von 34,9 Mill. t auf 38,4 Mill. t angestiegen. Als bedeutsamer für Weltmarktangebot und Preise erwies sich die gleichzeitige Produktions- und Ausfuhrsteigerung der großen überseeischen Erzeugerländer Kanada, USA, Australien und Argentinien von 29,5 Mill. t auf 42,8 Mill. t bzw. von 9,3 Mill. t auf 17,9 Mill. t (Export). So entsprach es nur ökonomischer

---

[46] Siehe die Angaben bei *Sartorius von Waltershausen,* Deutsche Wirtschaftsgeschichte 1815 - 1914, 2. Aufl. 1924, S. 452 ff.

[47] Zur Produktivitätsentwicklung siehe *D. Petzina,* Materialien zum sozialen und wirtschaftlichen Wandel in Deutschland seit dem Ende des 19. Jahrhunderts, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 17. Jg., 1969, Heft 3, S. 331.

[48] Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1924/25, S. 58 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Logik, daß der internationale Weizenpreis zwischen 1919/22 und 1927/30 um nicht weniger als 40 v. H. absank. Diese Vergrößerung der Weltmarktüberschüsse galt für die meisten wichtigen Agrarprodukte[49].

Eine besondere nationale Komponente stellen hingegen die traditionelle Rolle und das gesellschaftliche Gewicht der Landwirtschaft in Deutschland und ihre Einwirkungsmöglichkeiten auf die Politik dar. So hat es das solidar-protektionistische Kartell von Großlandwirtschaft, Schwerindustrie und Staat verhindert, daß ein ähnlicher Zwang zur Produktionsspezialisierung entstand, wie dies dank einer liberalen Politik in Großbritannien oder den Niederlanden der Fall war. Vielmehr konzentrierten sich die Bemühungen von „Grüner Front" und Weimarer Regierungen seit 1925 darauf, den internationalen Preisverfall bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen vor den deutschen Grenzen anzuhalten. Eine abgewogene Beurteilung wird indes trotz berechtigter Kritik am Protektionismus der Kaiserzeit differenzieren müssen. Selbst wenn die politischen Möglichkeiten und die Bereitschaft der Betroffenen zur Strukturveränderung größer gewesen wären, hätten die geringeren natürlichen Anpassungsmöglichkeiten, namentlich die angesprochenen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland mit ihren verschiedenartigen Produktionsbedingungen jeder weitergehenden Agrarliberalisierung enge Grenzen gezogen. Die Existenz des ostdeutschen Großgrundbesitzes, darauf hat Hans Raupach eindringlich hingewiesen[50], war nicht nur historischer Zufall oder Verspätung gegenüber dem europäischen Westen, sondern auch das Ergebnis der besonderen klimatischen Bedingungen Mitteleuropas. Raupach nennt zwei Gründe: „Verhältnismäßig kurze Bestell- und Erntezeiten bringen hohe Arbeitsspitzenbelastung und erfordern konzentrierten Betriebsmittel- und Arbeitseinsatz; ungünstiges Klima und schlechte Böden führen zu relativ geringen Grenzproduktivitäten von Kapital und Arbeit und erzwingen dadurch Extensivierung und Einseitigkeit der Bodennutzung."

In diesen Sachverhalten ist eine natürliche Erklärung für die Tendenz zum landwirtschaftlichen Großbetrieb zu sehen, da eine derartige Konstellation unter Marktbedingungen Klein- und Mittelbetrieben abträglich sein mußte. Die unterschiedlichen Erzeugungsbedingungen wurden zum permanenten Strukturproblem, da zum einen das preisgünstigere Getreide aus Übersee die internationale Konkurrenzfähigkeit der ostdeutschen Landwirtschaft in Frage stellte, auf der anderen

---

[49] *Ernst Wagemann,* Die deutsche Landwirtschaft im Rahmen der Volks- und Weltwirtschaft, in: Deutsche Agrarpolitik im Rahmen der inneren und äußeren Wirtschaftspolitik, Agrarkonferenz der Friedrich-List-Gesellschaft, Oeynhausen 1933.

[50] *Raupach,* Wohlfahrtsausgleich, S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Seite eine Umorientierung der Verbraucher zu Weizenprodukten stattfand, die den Absatz des wichtigsten Produktes der ostelbischen Landwirtschaft, des Roggens, auch im Inland erschwerte.

Zu diesen strukturellen Faktoren trat der Verschleiß der deutschen Landwirtschaft durch den Ersten Weltkrieg[51]. Die Flächenproduktivität bei Brot- und Futtergetreide war während des Krieges um durchschnittlich ein Drittel gesunken (1916/18 gegenüber 1911/13) und war in der ersten Hälfte der zwanziger Jahre ein Viertel geringer als vor dem Ersten Weltkrieg. Die Überwindung der Investitions- und Produktivitätslücke war deshalb das vorrangige Ziel jeder deutschen Agrarpolitik. Angesichts der weitgehenden Desorganisation des landwirtschaftlichen Kreditsystems und des extremen Kapitalmangels innerhalb der Landwirtschaft war der erste Ansatzpunkt staatlicher Stützungspolitik die Sicherung des Agrarkredits. In erster Linie fungierten hierfür die preußische Zentralgenossenschaftskasse und die deutsche Rentenbank-Kreditanstalt. Diese Institutionen, namentlich die zur Verwaltung des Restvermögens der Deutschen Rentenbank im Jahre 1925 gegründete deutsche Rentenbank-Kreditanstalt, haben 1924 und 1925 zinsgünstige Kredite von insgesamt 870 Mill. Mark der kreditnachfragenden Landwirtschaft auf dem Umweg über das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen zur Verfügung gestellt[52]. Darüber hinaus hat die Rentenbank-Kreditanstalt amerikanische Kredite für die deutsche Agrarwirtschaft vermittelt und auf diese Weise die finanziellen Voraussetzungen für eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Investitionen geschaffen. Diese Kreditsonderaktion hat nach annähernd einem Jahrzehnt des Kapitalstockverschleißes und der Desinvestition zu einer nachhaltigen Belebung der Investitionen geführt. Obgleich die landwirtschaftlichen Nettoinvestitionen 1925/29 nur noch 10,9 v. H. der volkswirtschaftlichen Investitionen betrugen gegenüber 13,9 v. H. 1910/13, überstiegen die realen Investitionen zumindest für landwirtschaftliche Maschinen und Geräte zwischen 1924 und 1930 den Stand der Vorkriegszeit[53]. Auf diese Weise gelang es, bei den wichtigsten pflanzlichen Produkten 1928 wieder die Hektarerträge von 1911/13 zu erreichen. Die Flächenproduktivität hat sich zwischen 1924 und 1928

---

[51] Im einzelnen hierzu *F. Aereboe,* Der Einfluß des Krieges auf die landwirtschaftliche Produktion in Deutschland, 1927. Weiterhin *Rolfes,* Landwirtschaft.

[52] Siehe *Bloch,* Landwirtschaft, S. 159 f.; *Kurt Ritter,* Die Überwindung der Kapitalnot in der Landwirtschaft, Berlin 1926. Weiterhin die Beiträge *Ehrenforth* (Die gegenwärtige Ordnung des landwirtschaftlichen Kredits) sowie Deutsche Rentenbank-Kreditanstalt (Der gegenwärtige Stand der Verschuldung der deutschen Landwirtschaft), in: Agrarkonferenz der Friedrich-List-Gesellschaft.

[53] *Hoffmann,* S. 236 f. Dem stand allerdings ein Rückgang der landwirtschaftlichen Gebäude-Investitionen auf ein Drittel gegenüber.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei Roggen, Weizen und Gerste um ein Drittel erhöht, bei Hafer um ein Viertel, bei Kartoffeln um 10 v. H. Der Viehbestand (Rinder, Schweine, Hühner) wurde bis 1927 wieder auf den Stand von 1913 gebracht[54].

Zeitlich parallel zu dieser umfassenden Kreditaktion von Preußenkasse bzw. Rentenbank setzte das Reich Sondermaßnahmen in Gang, in deren Rahmen Darlehen für Saatgut, Erntebergung und die Beschaffung von Düngemitteln zur Verfügung gestellt wurden. Das Volumen der Saatgutkredite belief sich auf 120 Mill. RM, die Erntebergungsdarlehen auf 170 Mill. RM, die Düngemittelkredite auf 90 Mill. RM[55]. Die Erntebergungskredite wurden trotz ihres Namens und ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung — Sicherung der Einholung der Ernte im Jahre 1925 — als eine Art Vorläufer der späteren Osthilfeprogramme genutzt. Die Gelder flossen überwiegend in die Großbetriebe Ostelbiens, und entgegen dem festgelegten Darlehenszweck wurden sie vielfach für allgemeine Entschuldungsaktionen genutzt. Obgleich die Vergabeauflagen die Rückzahlung aus dem Erlös der Ernte des Jahres 1925 vorsahen, zahlten die Darlehensnehmer tatsächlich weniger als ein Viertel der Summe von 170 Mill. RM zurück, die übrige Summe wurde gestundet und damit faktisch in ein zinsgünstiges, langfristiges Darlehen umgewandelt.

Außerordentlich variantenreich gestaltete sich das Engagement der unterschiedlichen Ebenen der öffentlichen Hand. Teils trat das Reich als Bürge für die Kredite des Landes auf, teils hafteten Provinzen und Landkreise, z. B. im Falle der Saatgut-Kreditaktion von 1924/25, für die Verzinsung und Rückzahlung der vom Reich subventionierten Genossenschaftskredite. Daneben gab es Barzuschüsse an einzelne landwirtschaftliche Betriebe, ein Verfahren, das erstmalig bei einer Hochwasserschadensaktion in Pommern im Jahre 1927 praktiziert wurde. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sei schließlich noch auf Reichshilfen für Spezialbereiche der Agrarwirtschaft hingewiesen. Es handelte sich dabei im wesentlichen um die im Mai 1925 vom Reichstag bewilligten Subventionskredite für den Weinbau in Höhe von 80 Mill. RM, die zu einem ermäßigten Zinssatz von 4 v. H. vergeben wurden; um die Vergabe eines 9-Mill.-Kredits zur Förderung des Flachsanbaus (6 Mill. an Spinnereien, 3 Mill. an Flachsröstanstalten) und — als Prototyp für die Förderung landwirtschaftlicher Organisationen — die

[54] Bevölkerung und Wirtschaft. Langfristige Reihen 1871 bis 1957 für das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland. Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 199, hg. vom Statistischen Bundesamt, Stuttgart 1958, S. 39.

[55] *Hochdörffer*, Subventionen, S. 36 f. Siehe auch Positionen 11 - 12a von Tabelle 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Molkereikreditaktion von 1928 bis 1930, durch die 100 Mill. RM als zinssubventionierte Kredite zur Rationalisierung der Molkereiwirtschaft bereitgestellt wurden. Zweck dieser Aktion war sowohl der Schutz der heimischen Milchwirtschaft als auch der Abbau des großen Importüberhangs bei Molkereierzeugnissen, der 1927 annähernd 500 Mill. RM betrug.

Wenngleich das Reich — vertreten durch das Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft — bereits in dieser ersten Periode direkter Subventionierung als entscheidende Koordinierungsinstanz wirkte, war die Höhe der im Reichshaushalt ausgebrachten Hilfen mit 166 Mill. Mark im Zeitraum 1924 bis 1926 zunächst noch bescheiden, gemessen an den dank Preußenkasse und Rentenbank mobilisierten Krediten. Immerhin bedeutete jedoch auch diese Summe bereits das Dreifache der Reichskreditmittel an die Industrie (siehe Tabelle 10). Die nachfolgende Aufstellung weist die Schwerpunkte der Reichskredite aus und belegt darüber hinaus den raschen Anstieg dieser Form direkter Subventionen:

Tabelle 11:

Reichskredite für die Landwirtschaft 1924 - 1926 (Mill. RM)

Jahr	Betrag	Zweck
1924	0,4	Beregnungsverfahren
1925	5,0	Seefischerei
	51,5	Winzerkredit
1926	1,73	Seefischerei
	15,0	Winzerkredit
	30,0	Roggenpreisstabilisierung
	35,0	Meliorationskredite
	15,0	Landw. Siedlung
	10,0	Allgem. Darlehen
	2,75	Ostpreußen-Hilfsprogramm

1924 - 1926 insgesamt: 166,4 Mill. RM

Quelle: Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Nachweisung über die in den Rechnungsjahren 1924 - 1926 vom Reich zur Verfügung gestellten Kredite, Bestand Rechnungshof d. Deutschen Reiches, Archiv IfZ, Ma 1239.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Innerhalb der Sonder-, Not-, Absatz- und Beihilfeprogramme der Jahre 1924 bis 1928 nimmt die Ostpreußen-Hilfe sowohl in der Art ihres Zustandekommens als auch der Höhe nach eine Sonderstellung ein[56]. Sie bildete einerseits in der Periode relativer Stabilität der Weimarer Republik den vorläufigen Höhepunkt der ostdeutschen Grenzland-Subventionierung und stellte andererseits die Vorstufe zum sehr viel umfänglicheren Osthilfe-Programm des Jahres 1931 dar. Des exemplarischen Charakters dieses Programms wegen sei wiederum auf einige besondere Strukturmerkmale Ostpreußens im besonderen, der ostelbischen Provinzen im allgemeinen hingewiesen. 39,2 v. H. der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche Ostpreußens entfiel auf Betriebe mit 100 ha und mehr, in Pommern waren es 49,8 v. H., in Posen-Westpreußen 33,3 v. H., in Niederschlesien 33,1 v. H. Im Reichsdurchschnitt entfiel demgegenüber ein Fünftel der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf Großbetriebe, in Bayern nur 2,5 v. H.[57]. Für Ost- und Westdeutschland galt gleichermaßen, daß die Verschuldung, gemessen in Prozent des Einheitswertes, um so höher war, je größer die jeweilige landwirtschaftliche Nutzfläche. Der Verschuldungsquotient (Verschuldung am 1. 7. 1930 in v. H. des Einheitswertes von 1928) betrug in Betrieben bis 20 ha in Ostdeutschland 43, in Westdeutschland 36, bei Betrieben zwischen 100 und 200 ha in Ostdeutschland 71, in Westdeutschland 44. In jeder Betriebs-Größenklasse war der Verschuldungsgrad im Osten Deutschlands höher als im Westen, hinzu kam der verstärkende Effekt der unterschiedlichen Betriebsgrößenstruktur. So überrascht es nicht, daß der Anteil der Zinsen am Verkaufsvolumen im Wirtschaftsjahr 1929/30 in Ostdeutschland 15 v. H. erreicht hatte, demgegenüber in Westdeutschland (einschließlich Mitteldeutschland) der entsprechende v. H.-Satz 8,5 betrug[58]. Das Verhältnis von kurzfristigen Verbindlichkeiten zum Verkaufswert der landwirtschaftlichen Betriebe betrug im selben Stichjahr 1929/30 in Ostpreußen 59 v. H., in Ostdeutschland insgesamt 57 v. H., in Westdeutschland hingegen nur 36 v. H. Jeder weitere Indikator bestätigt die strukturellen Nachteile der östlichen Landwirtschaft und damit die regionalpolitische Hypo-

---

[56] Zu den politischen Aspekten dieses Programms und vor allem auch zur Rolle von Reichspräsident Hindenburg siehe *Gerhard Schulz*, Staatliche Stützungsmaßnahmen in den deutschen Ostgebieten. Zur Vorgeschichte der „Osthilfe" der Regierung Brüning, in: *Ferdinand A. Hermes* und *Theodor Schieder* (Hg.), Staat, Wirtschaft und Politik in der Weimarer Republik. Festschrift für Heinrich Brüning, Berlin 1967.

[57] Siehe hierzu die Ergebnisse der Betriebszählung des Jahres 1925 im Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich 1931, S. 50/51.

[58] Im einzelnen Deutsche Rentenbank Kreditanstalt, Die Kreditlage der deutschen Landwirtschaft im Wirtschaftsjahr 1929/30, Berlin 1931. Umfassend informiert über die Entwicklung der Verschuldung unter regionalen und betriebsstrukturellen Aspekten das Gutachten Deutsche Rentenbank Kreditanstalt aus dem Jahre 1932 (siehe Anm. 52).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

thek, mit der sich alle Weimarer Regierungen im Interesse des inneren Friedens auseinandersetzen mußten.

Es wäre allzu vereinfacht, das Ostpreußen-Programm des Jahres 1928, das auf direkte Einschaltung Hindenburgs (Hindenburgprogramm) zustande kam, lediglich als Ergebnis persönlicher Interventionen und Intrigen von Oldenburg-Januschau beim Reichspräsidenten zu deuten. Sicherlich war es dies auch, doch vermittelt eine derartige Perspektive nur einen Aspekt der Wirklichkeit. Der andere Teil bestand in der angesprochenen Strukturlast des deutschen Ostens, mit der sich jeder politisch Verantwortliche konfrontiert sah. Es blieb denn auch dem sozialdemokratischen preußischen Innenminister Severing überlassen, in einer Denkschrift vom Mai 1926 an die Reichsregierung die Hilfe des Reiches für die Ostprovinzen mit der Begründung zu verlangen, „einen widerstandsfähigen treudeutschen Bauernwall zu schaffen, der sich dem Übergreifen der slawischen Welle entgegenstellt“[59].

Tabelle 12:

Reichsbürgschafts- und Gewährleistungsverträge 1926 - 1930 in der Landwirtschaft

1926	2,0 Mill. RM
1927	—
1928	11,4 Mill. RM
1929	5,6 Mill. RM
1930	102,7 Mill. RM
ohne Datierung	59,6 Mill. RM
insgesamt	181,3 Mill. RM

Quelle: Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Nachweisung über die in den Rechnungsjahren 1924 - 1926 vom Reich zur Verfügung gestellten Kredite, Bestand Rechnungshof d. Deutschen Reiches, Archiv IfZ, Ma 1239.

Materiell sah das Ostpreußen-Programm eine direkte Agrarhilfe von 75 Mill. RM vor, die zu 80 v. H. vom Reich, zu 20 v. H. von Preußen finanziert werden sollte. Darüber hinaus wurde der Reichsfinanzminister ermächtigt, für Umschuldungen Vorschüsse an Banken in Höhe bis zu 200 Mill. RM zu gewähren. Verantwortlich für den Vollzug dieses Programms war die „Ostverwaltungsstelle“ im Reichsinnenministerium, die es sich angelegen sein ließ, auf dem Umweg über den sogenannten Provinzial-Kreditausschuß überproportional den Groß-

[59] Zitiert nach *Krohn*, Stabilisierung, S. 221.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grundbesitz zu begünstigen[60]. Bis Mai 1929, als mit der förmlichen Verabschiedung eines „Gesetzes über wirtschaftliche Hilfe für Ostpreußen"[61] zugleich auch ein Staatskommissar eingesetzt wurde, der die Vergabe der Mittel überwachen sollte, entfielen von den bewilligten Umschuldungshypotheken der Ostpreußen-Hilfe lediglich 26 v. H. auf Betriebe bis zu 100 ha. Nach Verabschiedung des Gesetzes vom Mai 1929 erhöhte sich dieser Teil auf rund die Hälfte, wenngleich auch dann die Privilegierung der großen Betriebe unübersehbar blieb[62].

Nicht zuletzt dank des Ostpreußenprogramms hatte sich das Gewicht zwischen agrarischer und nichtagrarischer Subventionierung bereits vor Beginn der Weltwirtschaftskrise unwiderruflich in Richtung Landwirtschaft verschoben. Für den Zeitraum 1924 bis 1928 ergibt sich auf allen Haushaltsebenen ein geschätztes Volumen der Zuschüsse und Garantien von 280 Mill. RM, an Krediten von 1822 Mill. RM (davon 870 Mill. Rentenbankkredite)[63]. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Agrarsektors waren damit jedoch nicht geringer geworden, sondern hatten sich angesichts des weltweiten Preisverfalls für pflanzliche und tierische Produkte Ende der zwanziger Jahre dramatisch verstärkt. Die Schulden der Landwirtschaft stiegen von 8,0 Mrd. RM 1926 auf 12,4 Mrd. RM 1932, der Zinsendienst von 425 Mill. RM (1924/25) auf 1005 Mill. RM (1931/32), demgegenüber sanken die Verkaufserlöse von einem Spitzenwert von 10,2 Mrd. RM (1928/29) auf 7,4 Mrd. RM (1931/32)[64]. Im Wirtschaftsjahr 1930/31 erwirtschafteten nur 21 v. H. der ostdeutschen Betriebe zwischen 100 und 200 Hektar höhere Reinerträge als sie an Zinsen zu leisten hatten, bei Betrieben über 400 ha war es nur noch jeder achte Betrieb (12 v. H.). Parallel zu diesem Niedergang der betrieblichen Rentabilität stiegen die Zwangsversteigerungen von 2554 Fällen mit einer Fläche von 36,7 Tausend ha (1927) auf 5061 Fälle mit 152 Tausend ha, davon der überwiegende Teil in Ostelbien.

Die Agrarpolitik in der Endphase der Weimarer Republik glich angesichts dieser Sachlage dem Wettlauf zwischen Hase und Igel, zwischen beschleunigtem Preis- und Einkommensrückgang und der ständigen Anhebung der Subventionen. Den Schluß- und Höhepunkt zugleich bildete das Osthilfe-Programm. Es übertrug die wesentlichen

---

60 Hierzu *Nussbaum*, Wirtschaft und Staat, S. 359 f.

61 RGBl 1929, I, S. 97.

62 Eine Übersicht über Zahl und Höhe der bewilligten Umschuldungshypotheken findet sich bei *Bruno Buchta*, Die Junker und die Weimarer Republik, Berlin 1959, S. 64 f.

63 Siehe die Zusammenstellung bei *Hochdörffer*, Subventionen, S. 113 f.

64 Siehe Agrarkonferenz der Friedrich-List-Gesellschaft, Gutachten Deutsche Rentenbank Kreditanstalt, S. 7 ff., sowie Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung, 9. Jg. 1934, Heft 1, Teil A, S. 25.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Formen und Ziele der Ostpreußen-Hilfe — Umschuldung in zinsgünstigere, langfristige Kredite, Sanierung und Schaffung neuer Siedlerstellen — auf den gesamten ostdeutschen Raum, ohne daß eine strukturverändernde Perspektive erkennbar wurde. Technisch-finanzieller Ausgangspunkt war der Vorschlag Silverbergs zur Finanzierung der Osthilfe, demzufolge die bis zum Inkrafttreten des Young-Planes für Reparationszahlungen zweckgebundene Industrieaufbringungsumlage für die Sanierung genutzt werden sollte. Nach der Konzeption des RDI sollte auf diese Weise innerhalb von fünf Jahren ein Finanzvolumen von 600 Mill. RM aktiviert und mit seiner Hilfe „die Sanierung derjenigen landwirtschaftlichen Betriebe des deutschen Ostens" eingeleitet werden, „von denen eine Ausweitung der Produktion erwartet werden könnte", um letztlich „der Stärkung des Binnenmarktes zu dienen"[65]. Trotz dieses Vorschlags wäre es irreführend, darin agrarprotektionistische Positionen erkennen zu wollen. Die Industrie — oder zumindest ihre stärkeren Flügel — waren im Gegenteil an der Sicherung des weltwirtschaftlichen Verbunds und der Offenhaltung der internationalen Märkte interessiert und glaubten dieses Ziel nur durch die binnenländische Sanierung der Landwirtschaft erreichen zu können. Die Konflikte zwischen den protektionistischen Interessen des Agrarsektors und der exportorientierten Industrie wurden geradezu zum Leitmotiv der Wirtschaftspolitik bis zur „Machtergreifung" und haben wesentlich zur inneren politischen Destabilisierung der Präsidialregime beigetragen[66].

Das Osthilfegesetz vom 31. März 1931 und das gleichzeitig erlassene Industriebankgesetz[67] sahen auf der Grundlage des Silverberg-Vorschlags vielfältige Schutzmaßnahmen vor, deren Kernstück die Entschuldungshilfen bildeten. Tabelle 13 bilanziert diese Hilfen.

Der wirtschaftliche Effekt dieses Programms war angesichts der sich weiter verschlechternden Lage der Landwirtschaft in der Weltwirtschaftskrise gering, da allein der agrarische Einkommensrückgang im Wirtschaftsjahr 1931/32 in Höhe von 1,3 Mrd. das Ausmaß der Hilfen im selben Zeitraum weit überstieg. Raupach hat darauf verwiesen,

---

[65] Veröffentlichungen des Reichsverbandes der Deutschen Industrie, Nr. 59, September 1931, S. 66; *Nussbaum,* Wirtschaft und Staat, S. 360 ff.

[66] Siehe hierzu im einzelnen *Tilman Koops,* Zielkonflikte der Agrar- und Wirtschaftspolitik in der Ära Brüning, in Mommsen / Petzina / Weisbrod, Industrielles System; *Dieter Petzina,* Hauptprobleme der deutschen Wirtschaftspolitik 1932/33, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 15. Jg., 1967, Heft 1.

[67] Gesetz über Hilfsmaßnahmen für die notleidenden Gebiete des Ostens (Osthilfegesetz), vom 31. März 1931, RGBl 1931, I, S. 117. Gesetz über die Abwicklung der Aufbringungsumlage und die Neugestaltung der Bank für deutsche Industrieobligationen (Industriebankgesetz), vom 31. März 1931, RGBl 1931, I, S. 124.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 13:

Vorgesehene Förderungsmaßnahmen im Rahmen des Osthilfegesetzes vom 31. 3. 1931 (in Mill. RM bis 1936)

1. Landwirtschaftliche Entschuldung	950,0
2. Reichshilfen zur Zinsverbilligung und Betriebssicherung	288,0
3. Ländliche Siedlung im Zusammenhang mit der Entschuldung	250,0
4. Senkung der Grund-, Vermögens- und Gewerbesteuern, Tarifermäßigungen	211,4
5. Förderung des Eisenbahnbaus	140,0
6. Gewerbliche Kredite	50,0
7. Sonstiges („besondere Notlagen")	100,0
Insgesamt	1 989,5

Quelle: Osthilfegesetz, RGBl 1931, Teil I, S. 117.

daß die Art des durch das Osthilfegesetz betriebenen Entschuldung sogar prozyklisch und krisenverschärfend wirken mußte[68]. Die zur Verfügung gestellten Mittel dienten in der Regel zur Ablösung älterer, kurzfristig gewährter Kredite bei Banken und Sparkassen, die diese Gelder ihrerseits zur Verbesserung der eigenen Liquidität nutzten. Ob hierdurch tatsächlich eine weitere Verschärfung eintrat, hängt von den vermuteten Folgen der denkbaren wirtschaftspolitischen Alternative — Verzicht auf die Industrieumlage — ab; ob die Industrie in diesem Fall mehr investiert hätte, mit einer dann durchaus realistisch angenommenen Multiplikatorwirkung auf das Sozialprodukt in Höhe der vierfachen Investitionssumme, oder ebenfalls nur ihren Kassenbestand vergrößert hätte. Der Modellrechnung von Raupach mit der Annahme eines potentiell höheren Sozialprodukts im Jahr 1932 von 3,5 v. H. wird man wohl sehr skeptisch begegnen müssen, da die Investitionsschwäche von 1930 bis 1932 nicht durch fehlende Finanzierungsmittel erklärt werden kann, vielmehr die Folge der unausgelasteten Kapazitäten war. Unstrittig dürfte hingegen sein, daß die Osthilfepolitik wegen ihres strukturkonservierenden Effektes und ihrer einseitigen Ausrichtung am Großgrundbesitz das Ziel des interregionalen Wohlfahrtsausgleichs kaum gefördert, in letzter Konsequenz sogar blockiert hat.

In Ergänzung zu den direkten, ausgabewirksamen Förderungsmaßnahmen soll abschließend die große „Generalsubvention der deutschen

[68] *Raupach*, Wohlfahrtsausgleich, S. 25 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Landwirtschaft"[69], die Praxis der Hochzollpolitik und der Handelspolitik, zumindest erwähnt, wenngleich in ihren Einzelheiten nicht näher diskutiert werden. Die Hochzollpolitik, das klassische Instrument des landwirtschaftlichen Protektionismus aus der Kaiserzeit, wurde ab 1925 zunächst nicht ohne Erfolg zu Lasten der Verbraucher und zur Stabilisierung der Erlöse genutzt. Die Anhebung des Weizenzolls von 35 M/t und des Roggenzolls von 30 M/t auf jeweils 50 M/t bewirkte vor allem bei Roggen einen Mehrerlös gegenüber dem Importpreis-Niveau, der 1926 etwa 5 v. H. betrug, 1927 20 v. H. und 1928 rund 12 v. H.[70]. Die Umverteilung zugunsten der Brotgetreide produzierenden Landwirtschaft läßt sich demnach mit 100 Mill. RM (1926), 400 Mill. RM (1927) und 250 Mill. RM veranschlagen. Angesichts der Preisstürze auf dem Weltmarkt[71] war dieses traditionelle Schutzinstrumentarium indes um 1930 stumpf geworden. Immerhin wurde durch rigoros verschärfte Zollsätze, dank der Einführung des Prinzips gleitender Sätze und der teilweisen Suspendierung von zollvertraglichen Bestimmungen (Niederlande, Schweden), und schließlich mit einem System von marktregulierenden Eingriffen, ergänzt von zwangswirtschaftlichen Auflagen an die Nahrungsmittelindustrie (Beimischungszwang), der Zeitpunkt des Preisverfalls für Getreide in Deutschland hinausgeschoben. Der Preis für deutschen Roggen lag 1930/32 um 70 bis 80 v. H. über dem Niveau von polnischem Roggen, der Weizenpreis konnte sogar annähernd stabilisiert werden und überschritt 1931/32 die amerikanischen Preise um mehr als das Doppelte[72].

Eine wirkliche Besserung wurde damit jedoch nicht erreicht. Der anwachsende unverkäufliche Getreideüberschuß, Folge vor allem der sinkenden Kaufkraft der Arbeitnehmerschaft, bewirkte letztlich auch innerhalb des Reiches den Rückgang der landwirtschaftlichen Erlöse, wie denn auch insgesamt das überhöhte deutsche Preisniveau per saldo gesamtwirtschaftlich krisenverschärfend gewirkt hat. Vor allem wurde der Niedergang der west- und süddeutschen Veredelungswirtschaft durch die einseitige Ausrichtung der Agrarpolitik auf die ostdeutsche Landwirtschaft — dies galt für die Zollpolitik ebenso sehr wie für die Entschuldung und den 1932 eingeführten Teilvollstreckungsschutz — beschleunigt, so daß zum Konflikt zwischen Industrie und Landwirt-

---

69 *Bloch,* Subventionen, S. 161.

70 Vergleich der Importpreise cif Hamburg und der Roggen-Inlandpreise in Hamburg. Im einzelnen *Ilse Brune,* Die Wirkung der Brotgetreidezölle auf die Preisbildung von Weizen und Roggen in den Jahren 1926 - 1928, Jena 1930, S. 16.

71 Rückgang der Weizenpreise (Mark/t) zwischen 1929 und 1932 in den USA von 205,70 auf 98,0, der Roggenpreise in Polen von 192,20 Mark/t (1928) auf 98,0 (1932). Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1934, S. 161*.

72 Ebenda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft die Auseinandersetzungen innerhalb der „Grünen Front" traten[73]. Politische Loyalität konnte schließlich mit der landwirtschaftlichen Stützungspolitik ebenfalls nicht erkauft werden. Es war Ironie der Geschichte, daß sich demokratische oder zumindest noch semidemokratische Regierungen bis Ende 1931 gezwungen sehen, vor allem jene Großagrarier zu stützen, die aus ihrer militanten Ablehnung der Republik kein Hehl machten. Allein die unmittelbaren Hilfsmaßnahmen hatten bis 1932 etwa 1 Milliarde RM beansprucht; zusammen mit der Sanierung von Genossenschaften und sonstigen Krediten hatten die Regierungen seit Beginn der Krise 2 Milliarden RM bereitgestellt[74]. Brüning konnte damit weder den wirtschaftlichen Niedergang von Deutschland fernhalten noch seinen von der Agrarlobby betriebenen Sturz verhindern.

V. Zusammenfassung und Schlußbetrachtung

Die abschließende Bilanz staatlicher Subventionspolitik in der Weimarer Republik läßt sich nicht trennen von den inneren Veränderungen der industriell entwickelten Volkswirtschaften seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert und den spezifischen Problemen Deutschlands am Ende des Weltkrieges. Weltweit hatte sich das Verhältnis von Staat und Wirtschaft seit der Hochindustrialisierung verändert. Die Bereitschaft und der Zwang zu immer größerer staatlicher Intervention war in jenem Maße gewachsen, wie an die Stelle funktionierender marktwirtschaftlicher Mechanismen korporativ-kollektive Entscheidungsgremien traten und das konkurrenzwirtschaftliche System zu einem System des sich immer stärker organisierenden, von Konzentration bestimmten Kapitalismus geworden war. Der Weltkrieg hat diese Entwicklung nicht verursacht, wohl aber nachhaltig verstärkt. In Deutschland überlagerte sich dieser allgemeine Wandel des sozioökonomischen Systems mit den besonderen Schwierigkeiten des besiegten Landes. Der Zerfall der tradierten Ordnung erzeugte in Verbindung mit den inneren und äußeren Kriegslasten, die keine Parallele in einem anderen Industrieland besaßen, jene explosive Mischung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Destabilisierung, der die Regierungen nur durch ein besonderes Maß zunächst sozialen Interventionismus, sodann wirtschaftlicher Hilfen zu begegnen können glaubten. Hier liegen letztlich die Gründe für die Verdoppelung des Staatsanteils am Sozialprodukt, die den finanzpolitischen Nenner qualitativer und quantitativer Veränderungen im Verhältnis von öffentlichem Sektor und privater Wirtschaft bildete.

---

[73] *Petzina,* Hauptprobleme, S. 30 ff.

[74] Angaben von Reichsminister Brauns in der Kabinettssitzung vom 2. 11. 1932, Archiv IfZ, Ma 151/17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Ausweitung des Subventionswesens war Teil dieses Prozesses, der in Deutschland stärker als in den anderen großen Industrieländern an die Tradition indirekter Stützung der Nach-Caprivi-Zeit zumindest im Agrarbereich anknüpfen konnte. Eines seiner bedeutsamsten Instrumente, die Zollgesetzgebung der Jahre 1925/26, bewirkte allein bis zur Weltwirtschaftskrise einen Umverteilungseffekt zugunsten der Brotgetreideproduzenten von annähernd 1 Mrd. RM. So zielstrebig diese Politik der Agrarstützung aktiviert wurde, so wenig kann andererseits bis zu Beginn der Krise von einer umfassenden und planmäßigen Industriesubventionierung gesprochen werden. Die Industriehilfen waren im Vergleich zur Landwirtschaft relativ niedrig — per saldo betrug die ausgabewirksame Subventionssumme zugunsten von Industrie und Gewerbe nur ein Drittel bis ein Viertel der direkten Agrarhilfen —, und ebenso ihre Umverteilungswirkungen. Eine Ausnahme bildete freilich die Ruhrentschädigung von 1924/25, die wegen ihrer Ausgestaltung zum Teil als unmittelbare Subvention zu bezeichnen ist. Dort wie in der Stützungspolitik insgesamt lassen sich in den zwanziger Jahren im wesentlichen zwei Ziele erkennen: Zum einen die Sanierung der von besonderen Strukturproblemen belasteten Schwerindustrie; zum anderen die Förderung von Unternehmen in den Grenzgebieten, namentlich im deutschen Osten, um so die wirtschaftliche Position dieser Regionen zu stärken und die ausgeprägten Standortnachteile zu korrigieren. Die These vom „garantierten Kapitalismus“ (Blaich) überzeichnet die Situation der zwanziger Jahre, wenn man das Volumen der industriellen Förderung in Relation zu anderen öffentlichen Ausgaben setzt.

Zu Beginn der Weltwirtschaftskrise hat sich der Schwerpunkt der Subventionen noch stärker zugunsten des Agrarsektors verschoben, wenngleich sich auch innerhalb der Industrie Sonderkreditaktionen häuften, um auf diese Weise einige Schäden der Krise vor allem in Grenzregionen zu mildern. In der Industriepolitik überrascht weniger der Lobbyismus der krisengefährdeten Industrieunternehmen als vielmehr die Teilnahme auch des Reichswehrministeriums an den wichtigsten der positiv beschiedenen Stützungsverfahren. Dies galt für Unternehmen in strategisch gefährdeten Gebieten, bei der Werft- und Luftfahrtindustrie sowie im Falle von Unternehmen der Schwerindustrie und der Rohstoffversorgung. Dieser Intervention war es zuzuschreiben, daß Unternehmen, die man als militärisch wichtig erachtete, vorrangig mit Staatshilfen bedacht wurden. Unbeschadet dieser Ausweitung der Industriestützung gilt aber auch für die Jahre 1930/32, daß die Verteilungswirkungen zugunsten der Industrie alles in allem eher gering zu veranschlagen sind, wenngleich die branchen- und regionalspezifischen Folgen durchaus bedeutsam sein konnten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anders hingegen die Ergebnisse der Agrarpolitik. Entgegen dem kontraktiven Trend der allgemeinen Finanzpolitik seit 1929/30 wurden hierfür die finanziellen Hilfen ständig vergrößert. Die Folge war eine nachhaltige Umschichtung der öffentlichen Etats zugunsten der agrarischen und zu Lasten der übrigen, namentlich der sozialpolitisch relevanten Ausgaben. Flankierend wurde seit 1930 verstärkt der Versuch weitergeführt, mit Hilfe der Zoll- und Handelspolitik das Agrarpreisniveau des Inlands vom Weltmarkt zu lösen. Dies gelang jedoch nur vorübergehend, da angesichts des weltweiten Überangebotes gerade bei jenen Produkten, die von dieser handelspolitischen Stützungsaktion profitieren sollten, eine dauerhafte Preisstabilisierung nicht möglich war. Es sollte auch nicht übersehen werden, daß sich im Ergebnis dieser Agrarpolitik die Zielkonflikte zwischen industrieller und agrarischer Förderungsstrategie verschärften, wodurch ein Teil der handelspolitischen Maßnahmen paralysiert wurde.

Der Gegensatz zwischen exportorientierter Großindustrie und autarkiefreundlicher Landwirtschaft blieb denn auch bis in die Regierungszeit Hitlers hinein ungelöst und wurde vor allem unter den Präsidialkabinetten mit wachsender Härte ausgetragen. An dem Versuch des agrarisch-industriellen Interessenausgleichs scheiterte Brünings Wirtschaftspolitik ebenso wie später jene Schleichers und Papens. Erst das nationalsozialistische Regime fand in der Aufrüstungspolitik einen Weg, der sowohl den Absatzwünschen der Industrie als auch den Schutzzollforderungen der Landwirtschaft gerecht werden konnte, da es eine einseitige Hinwendung zum Binnenmarkt vornahm.

Obgleich die Förderungsinstrumente und die finanziellen Mittel perfektioniert und erweitert wurden, konnte schließlich auch das Ziel regionalen Wohlfahrtsausgleichs nicht verwirklicht werden. Im Gegenteil führte die einseitige Orientierung an den Interessen des ostelbischen Großgrundbesitzes zur Konservierung der seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert entstandenen Strukturprobleme. Die Chance einer regionalen Strukturpolitik, die diesen Namen verdient hätte, wurde in der Weimarer Republik vertan, da die für den deutschen Osten mobilisierten Beträge eine alternative Politik faktisch unmöglich gemacht haben. Einen Subventionsschwerpunkt eigener Art zugunsten der Industrie, dessen Folgen bedeutsamer gewesen sind als die spektakulären Sonderkreditaktionen, bildete die Förderung der Ausfuhren, namentlich in die Sowjetunion. Durch ein flexibel gehandhabtes öffentliches Bürgschaftssystem konnte zumindest seit Ende der Stabilitätsphase der Weimarer Republik ein mehrjähriger antizyklischer Effekt ausgelöst werden. Gemessen an den bereitgestellten Mitteln läßt sich diese Politik als Versuch werten, seit 1930 die inländische Deflationspolitik durch außenwirtschaftliche Expansion zu ergänzen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und zu flankieren. Zumindest zwei Jahre lang schien sich diese Hoffnung zu bestätigen. Letztlich erwies sich aber auch diese Strategie als verfehlt, da angesichts des rapide schrumpfenden Welthandelsvolumens die Krise auf diese Weise ebenso wenig überwunden werden konnte wie mit der Politik der Haushaltssanierung und des sozialpolitischen Abbaus.

Jede Würdigung der staatlichen Subventionspolitik der Weimarer Regierungen, vorgenommen aus der Perspektive der Weltwirtschaftskrise, wird vor allem diese Rückwirkungen auf den sozialen Interventionismus betonen müssen. Die Eigendynamik der industriell-agrarischen Stützung blockierte unter den gegebenen politischen und institutionellen Bedingungen den Durchbruch zu einer der Krise adäquaten Wirtschafts- und Finanzpolitik. Eine in sich folgerichtige Deflation verband sich mit der Umschichtung der öffentlichen Ressourcen zugunsten der Landwirtschaft und, in geringerem Umfang, der Industrie. Das Volumen direkter staatlicher Stützungspolitik stieg immerhin von 1,2 Mrd. RM (1927) auf 2,7 Mrd. RM 1932, das entsprach 5,7 v. H. des Volkseinkommens. Demgegenüber betrugen die staatlichen Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der Krise bis Herbst 1932 weniger als eine halbe Milliarde RM. Solange diese Politik staatlicher Umverteilung schwerindustriellen und agrarischen Wünschen entsprach, konnten sich die Regierungen auf die dominierenden Machtgruppen in Industrie und Großlandwirtschaft stützen. Die Unfähigkeit dieser Politik, angesichts ihrer einseitigen Festlegung eine Lösung für die Krise zu finden, bedeutete die endgültige Destabilisierung des Weimarer Systems. Selbst in ihren politischen Folgen wurde damit der Charakter der staatlichen Subventionspolitik bestätigt: Negative Umverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer hervorgerufen zu haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verteilungs- und Umverteilungseffekte der Sozialversicherungsgesetzgebung im Kaiserreich

Von *Hans-Georg Reuter,* Marburg

I.

Unzweifelhaft sind die Schritte, die zur Einführung der Sozialversicherungsgesetzgebung des Kaiserreichs führten, ebenso bis in die Einzelheiten erforscht[1] wie die Motive Bismarcks und der maßgeblichen Sozialpolitiker[2]. Gleichwohl wird man feststellen müssen, daß die Darstellungen der damaligen Sozialpolitik gemessen am Stand der gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskussion Probleme bieten[3]: Ihre Behandlung als Teil der allgemeinen Politik läßt spezifisch sozialpoli-

[1] Eine präzise Zusammenfassung bietet: *Ernst Rudolf Huber,* Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 4, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1969, S. 1191 ff.

Beiträge, die mehrfach angeführt werden, werden ab der zweiten Nennung zitiert mit: Name, Jahr, Seitenzahl (*Huber* 1969, S. 1191 ff.). Da auf eine auch nur annähernd vollständige Bibliographie zur Sozialpolitik des Kaiserreiches verzichtet werden muß, sei neben *Huber* 1969 verwiesen auf: Bismarck-Bibliographie, Quellen und Literatur zur Geschichte Bismarcks und seiner Zeit, hrsg. v. Karl Erich Born, Köln/Berlin 1966, S. 124 ff.; *Albin Gladen,* Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Eine Analyse ihrer Bedingungen, Formen, Zielsetzungen und Auswirkungen, Wiesbaden 1974 (Wissenschaftliche Paperbacks 5, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, hrsg. v. Hans Pohl).

[2] Als Beispiele seien genannt: *Friedrich Lütge,* Die Grundprinzipien der Bismarckschen Sozialpolitik, in: Jbb. f. Nat. u. Stat. 134 (1931.1), S. 580 ff.; *Theodor Steimle,* Bismarck als Sozialpolitiker, in: Schmollers Jb. 64, II (1940), S. 97 ff.; *Karl Erich Born,* Die Motive der Bismarckschen Sozialgesetzgebung, in: Die Arbeiterversorgung 62 (1960), S. 33 ff.; *Karl Erich Born,* Staat und Sozialpolitik im Deutschen Kaiserreich, in: Festschrift für Kurt Kluxen, hrsg. v. E. H. Heinen und H. J. Schoeps, Paderborn 1972, S. 179 ff.; *Hans Rothfels,* Theodor Lohmann und die Kampfjahre der staatlichen Sozialpolitik 1871 bis 1905, Berlin 1927.

[3] Damit soll nicht behauptet werden, der gegenwärtige Stand der sozialpolitischen Diskussion sei nicht kontrovers. In welchem Maße er es ist, spiegelt sich hinreichend wider in: *Gerhard Kleinhenz,* Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Dogmengeschichtlicher Überblick und Entwurf eines Wissenschaftsprogramms für die Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1970; *Bruno Molitor,* Was ist Sozialpolitik?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialpolitik 17 (1972), S. 184 ff.; Soziale Sicherheit, hrsg. v. Bernhard Külp und Wilfried Schreiber, Berlin 1971 (NWB Bd. 40); *Hans Peter Widmaier,* Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Zur Theorie politischer Güter, Reinbek 1976 (rororo studium Bd. 100); die Auseinandersetzung mit *Hans Albert,* Politische Ökonomie und Sozialpolitik, in: ders., Marktsoziologie und Entscheidungslogik, Neuwied/Berlin 1967, S. 175 ff., um

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tische Fragen außer Betracht. Die Gleichsetzung von Sozialpolitik und Gesellschaftspolitik, die die sozialpolitischen Erörterungen im Kaiserreich bestimmte[4], beherrscht weithin auch die Darstellungen der sozialpolitischen Aktivitäten des Reiches[5] aufgrund des Kontinuums der Meinungen über Sozialpolitik. Dabei verstärkt die Überzeugung, es handle sich bei dem Terminus Sozialpolitik um einen historischen Begriff[6], diese Betrachtensweise und damit die Einstellung, als Sozialpolitik sei zu behandeln, was die jeweilige Zeit darunter verstanden habe[7]. Auch ihre Beurteilung bewegt sich in diesem Rahmen: So wird sie etwa gemessen am Grad der Annäherung an die in die Definitionen aufgenommenen Wertvorstellungen oder an Bismarcks sozialpolitischem Leitbild — der Aussöhnung der Arbeiter mit dem Staat. Das Ergebnis einer solchen Erfolgskontrolle kann unterschiedlich sein. Heißt es etwa auf der einen Seite, die Sozialpolitik habe, durchaus im Sinne der Intentionen ihrer Urheber, eine integrative Wirkung gehabt, wie der Revisionismus innerhalb der Sozialdemokratie zeige[8], so wird auf der anderen Seite betont, die Sozialpolitik sei letztlich gescheitert, weil sie keine Sozialreform gebracht und somit nichts zur Erhaltung der Staatsreform beigetragen habe[9]. Diese oder ähnliche Beurteilungen, die sich an den gesellschaftspolitischen Intentionen Bismarcks oder den propagierten Zielen zeitgenössischer Sozialpolitiker orientieren, sind aus mehreren Gründen problematisch:

Soweit nicht auf die Zielvorstellungen der Entscheidungsträger der Sozialpolitik als einem Objekt der wissenschaftlichen Beschäftigung zurückgegriffen wird, sondern die „eigentlichen" sozialpolitischen Auf-

---

die Möglichkeit einer wissenschaftlichen Sozialpolitik findet sich in: *W. W. Engelhardt,* Möglichkeiten einer Wissenschaft von der Sozialpolitik, in: Zs. f. ges. Staatswiss. 130 (1974), S. 545 ff.

[4] Dies geht bereits aus der Definition von Sozialpolitik hervor. *S. Alfred Amonn,* Der Begriff der „Sozialpolitik", in: Schmollers Jb. 48 (1924), S. 159 ff.; *Karl Přibram,* Die Wandlungen des Begriffs Sozialpolitik, in: Festgabe für Lujo Brentano Bd. 2, München/Leipzig 1924, S. 223 ff. *Friedrich Lütge,* Der Begriff Sozialpolitik, Ein neuer Versuch, in: Jbb. f. Nat. u. Stat. 137 (1932), S. 481 ff.; vgl. auch *Kleinhenz* 1970. Auf den Sprachgebrauch im Kaiserreich rekurriert explizit Karl Erich Born in: Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, Einführungsband, hrsg. v. Karl Erich Born, Wiesbaden 1966, S. 11 ff. und Born 1972, S. 180 f.

[5] z. B. *Born* 1966, S. 11 ff.; *Born* 1972, S. 180 ff.; *Hans-Joachim Henning,* Sozialpolitik III: Geschichte, in: HdWW 7 (1977), S. 85 ff.; *Hans-Ulrich Wehler,* Das Deutsche Kaiserreich 1871 - 1918, Göttingen 1973, S. 136 ff. (Deutsche Geschichte Bd. 9); vgl. auch Gladen 1974.

[6] *Christian v. Ferber,* Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967.

[7] So — ohne Bezug auf *v. Ferber* — vor allem *Karl Erich Born.* s. Anm. 5.

[8] *Georg Fülberth,* Proletarische Partei und bürgerliche Literatur, Neuwied/Berlin 1972, S. 12 ff.

[9] *Born* 1972, S. 180.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gaben formuliert werden, die es im Kaiserreich zu verwirklichen gegolten habe und an denen die faktisch verwirklichte Sozialpolitik gemessen wird, handelt es sich um Werturteile. Verfechter der These, die Versicherungspolitik sei anstelle der notwendigen Sozialreform verfolgt worden[10], übersehen zudem, daß eine Humanisierung der Arbeitswelt — das Ziel der „eigentlichen" Sozialpolitik — eine Regelung der sozialen Sicherheit nicht überflüssig macht.

Für die bisher diskutierte Variante Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik gilt — abgesehen von der Abgrenzungsproblematik zu anderen Bereichen der Politik[11] —, daß in ihrem Rahmen Erfolgskontrollen nicht möglich sind, da hinreichend gesicherte Daten und Indikatoren für eine solche nicht vorliegen. Die angeführten Beurteilungen erweisen sich als empirisch kaum abzusichernde Hypothesen, wie kontrafaktische Kontrollbeurteilungen zeigen. So kann man etwa formulieren: Wäre die Sozialpolitik des Reiches weniger erfolgreich gewesen, dann hätte es in der Sozialdemokratie keinen Revisionismus gegeben. Oder: wären die „eigentlichen" sozialpolitischen Aufgaben gelöst worden, dann hätte die Monarchie Bestand gehabt.

Da als Sozialpolitik des Kaiserreichs nur behandelt wird, was damals als Sozialpolitik bezeichnet wurde, bleiben ganze Bereiche, die zum Kanon der Sozialpolitik gehören, außer Betracht. Gemäß dem Sprachgebrauch der Zeit, der zwischen Sozialpolitik und „Armenwesen" trennte[12], wird z. B. die Fürsorge nicht als Teilbereich der Sozialpolitik behandelt.

Weil Sozialpolitik schließlich auf der Ebene der gesellschaftlichen Leitbilder abgehandelt wird, werden die unterhalb dieser Ebene formulierten, weit weniger spektakulären sozialpolitischen Ziele, wie z. B. „. . ., die Arbeiterschaft gegenüber den unvermeidlichen Gefahren und Schäden ihres Berufslebens in ihrer wirtschaftlichen Existenz zu sichern"[13] und die Ergebnisse dieser Politik kaum diskutiert.

Mit diesem Problemaufriß sind die hier verfolgten Intentionen vorgegeben. Da es kein anerkanntes Paradigma von Sozialpolitik gibt und die Bindung an die Terminologie der Zeit problematisch ist, geht

---

[10] Zu dieser Argumentation v. a. *Wehler* 1973, S. 136 ff. Born 1972, S. 180 f. betont auch die positiven Effekte der Sozialversicherungsgesetzgebung.

[11] Da auch die Außenpolitik, um nur ein Beispiel zu nennen, das Ziel der Erhaltung einer Gesellschaft verfolgt, ist entweder auch sie als Sozialpolitik zu bezeichnen oder man ist gezwungen, Teilbereiche der Politik neu voneinander abzugrenzen.

[12] z. B. Die Einwirkung der Versicherungs-Gesetzgebung auf die Armenpflege, in: Vjhh. zur Statistik des Deutschen Reiches 1897, II, S. 1 ff.

[13] Atlas und Statistik der Arbeiterversicherung des Deutschen Reiches, Beiheft zum Reichs-Arbeitsblatt, Juni 1904, hrsg. v. Kaiserlichen Statistischen Amt, Berlin 1904, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

es zum einen um den Versuch, die Sozialversicherung des Reiches in eine Systematik von Sozialpolitik einzubauen, die es ermöglicht, ihre Stellung im Bereiche der sozialpolitischen Aktivitäten abzuschätzen und zum anderen um die Darstellung der durch sie bewirkten Effekte.

II.

Der Ansatzpunkt für den systematischen Einbau des Versicherungssystems ist nach der hier vertretenen Auffassung gegeben mit der Definition Adolph Wagners, der Sozialpolitik als Verteilungspolitik bestimmt hat[14], eine Betrachtensweise, die von der bisher diskutierten Richtung der wissenschaftlichen Sozialpolitik nicht oder nur beiläufig zur Kenntnis genommen wurde, dagegen aber den theoretischen Ansatz Liefermann-Keils bestimmt[15]. Mit der Definition, Sozialpolitik sei Verteilungspolitik ist der Akzent auf den ökonomischen Aspekt gelegt, was aber weder ausschließt, daß über den monetären Bereich hinaus „Lebenslagen"[16] insgesamt berührt werden, noch, daß gesellschaftliche Leitbilder, wie z. B. das Gerechtigkeitsargument oder das Ziel der Staatserhaltung, mit in die Untersuchung der Sozialpolitik einfließen. Dieser Ausgangspunkt ist überdies nicht mehr belastet durch eine raum-zeitliche Festlegung auf bestimmte Gesellschaftsordnungen — etwa Industriegesellschaft oder kapitalistische Gesellschaft — eine Fixierung, die z. B. die Diskussion veranlaßte, ob man für die Zeit vor der Industrialisierung von Sozialpolitik sprechen könne[17] oder den Versuch bestimmt, Sozialpolitik an kapitalistische Gesellschaften zu binden[18]. Ebensowenig ist eine solche Verwendung belastet von den

---

[14] *Adolph Wagner,* Über soziale Finanz- und Steuerpolitik, in: Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik 4 (1891), S. 4: „Unter Sozialpolitik im Allgemeinen verstehen wir diejenige Politik des Staates, welche Mißstände im Gebiete des Verteilungsprozesses mit Mitteln der Gesetzgebung und Verwaltung zu bekämpfen sucht."

[15] *Elisabeth Liefmann-Keil,* Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1961.

[16] *Gerhard Weiser,* Sozialpolitik, in: Wörterbuch der Soziologie, Bd. 3, hrsg. v. W. Bernsdorf, Frankfurt 1972, S. 770; vgl. *Ingeborg Nahnsen,* Der Systematische Ort der Sozialpolitik in den Sozialwissenschaften, in: Soziale Sicherheit 1971, S. 101; Kleinhenz 1970, S. 71 f.

[17] *Bruno Seidel,* Sozialpolitik (I) Geschichte, in: HdSW 9, S. 533.

[18] In der letzten Zeit bes. vertreten — und zwar im Anschluß an *v. Ferber* 1967 — von *Peter Widmaier* 1976; vgl. ders., Probleme der Gesellschaftspolitik, Bedingungen der Produktion von Sozialpolitik, in: Probleme der Modernisierungspolitik, hrsg. v. Wolfgang Zapf, Meisenheim 1977, (Mannheimer Sozialwissenschaftliche Studien, Bd. 14), S. 186 f. Im Gegensatz zu dieser Auffassung ist nach der hier vertretenen davon auszugehen, daß auch nichtkapitalistische Gesellschaften sich mit der Problemsituation der Sozialpolitik auseinandersetzen müssen: Erzielen Personengruppen noch nicht oder nicht mehr Einkommen, dann müssen sozialpolitische Aktivitäten immer dann entfaltet werden, wenn die Familie die Versorgung dieser Gruppen nicht mehr gewährleistet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erörterungen über die Zielgruppe der sozialpolitischen Aktivitäten — Arbeiter, sozial Gefährdete usw.[19]. Diese Gruppen können zwar nach der hier vertretenen Auffassung Ansatzpunkt für verteilungspolitische Aktivitäten sein, sie sind jedoch nicht Bestandteil der Definition. Einkommensverteilungspolitik kann auf drei Ebenen erfolgen: der interregionalen, der intertemporalen und der interpersonalen[20]. Bei dem Versuch, die Sozialversicherung in das System der Sozialpolitik einzuordnen, kann die interregionale Verteilungspolitik vernachlässigt werden. Um die interpersonale und intertemporale Verteilung in ihrer Extension bestimmen zu können, sei davon ausgegangen, daß Einkommen nur von denen erzielt werden können, die in einer gegebenen Periode über die eingesetzten Produktionsfaktoren verfügen. Jede Gesellschaft muß sich folglich mit dem Problem der Versorgung von Mitgliedern, die nicht oder nicht hinreichend am Prozeß der Erwirtschaftung von Einkommen partizipieren, auseinandersetzen. Ist deren Versorgung durch die Familie nicht, nicht mehr oder nach den geltenden Standards unzureichend gewährleistet, dann muß das übergeordnete System diesen Problemkomplex regeln. Normiert es — unter welchen Zielvorstellungen, mit welchen Instrumentarien und in welcher Höhe auch immer — die Versorgung dieser Personen, dann bedeutet dies eine Umverteilung von den wirtschaftlich Aktiven zu den Inaktiven. Sie ist zum einen gleichzusetzen mit einer Intergenerationenumverteilung: der von den Einkommensfähigen zu den noch nicht und den nicht mehr Einkommensfähigen. Da die Einkommenserwirtschaftung ebenso von individuellen Konditionen, z. B. der Gesundheit, abhängig ist wie von gesellschaftlichen, etwa der Zahl vorhandener Arbeitsplätze, stellt sich das Problem einer zweiten Art der Umverteilung: Für den Fall, daß die individuellen Konditionen eine Einkommenserwirtschaftung von Personenmehrheiten auf Zeit oder Dauer unmöglich machen, ist ihre Versorgung ein ebenso zu regelnder Tatbestand wie die derjenigen Gesellschaftsmitglieder, die aufgrund gesamtgesellschaftlicher Konstellationen kein oder kein hinreichendes Einkommen erzielen können. In diesen beiden Fällen handelt es sich um eine Intragenerationenumverteilung, die im Gegensatz zur Intergenerationenumverteilung, die auch eine intertemporale Dimension hat, rein interpersonell ist.

Die Umverteilung kann dabei in unterschiedlichen Formen erfolgen, wie an Beispielen aus der Geschichte der deutschen Sozialpolitik gezeigt werden soll. Sie kann rein monetär vollzogen werden; in die-

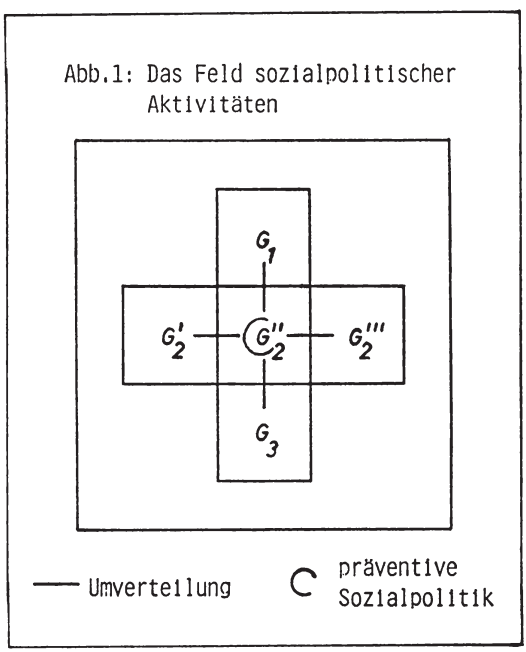
---

[19] Die Zielgruppe Arbeiter wird vorwiegend bei älteren Autoren genannt; „sozial Schwache" ist Bestandteil der Definition bei *Kleinhenz* 1970, S. 70 ff.; zum Terminus „sozial Gefährdete" vgl. *Nahnsen* 1971, S. 100.

[20] *Liefmann-Keil* 1961, S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sem Fall erhalten die Inaktiven Einkommen, d. h. Renten. Die Versorgung der Inaktiven kann aber auch über Naturalien sichergestellt werden. Verwirklicht sein kann aber auch ein System, in dem naturale Leistungen neben monetären stehen, eine Regelung, die auch nach der Reichsversicherungsordnung von 1911 noch möglich war. Die Umverteilungsinstitutionen können schließlich Teile der Konsumausgaben für die Berechtigten tätigen. So haben die Versicherungsträger die Zahlung der Heilkosten für sie übernommen. Sozialpolitik erschöpft sich aber nicht in der Umverteilung, denn diese setzt die Produktivität der wirtschaftlich Aktiven voraus und impliziert einen „angemessenen" Einkommensbezug dieser Gruppe. Um beides zu gewährleisten, sind präventive Maßnahmen erforderlich, die die Erwirtschaftung von Einkommen normieren. Hierzu gehören z. B. alle Regelungen des Arbeitsmarktes und der Arbeitsbedingungen. Damit ergibt sich das in Abb. 1 dargestellte Bild sozialpolitischer Aktivitäten.



Der Terminus Sozialpolitik schließt ein, daß die Reglung der dargestellten Zusammenhänge zielorientiertem Handeln unterworfen ist, das in mehrfacher Hinsicht von historischen Konstellationen abhängt: 1. Der institutionelle Rahmen, in dem Sozialpolitik verwirklicht wird, ist unterschiedlich. So sind z. B. die Möglichkeiten der Normierung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einkommenserwirtschaftung in einem System dezentraler Planung andere als in einem mit zentraler Lenkung, denn in diesem Falle müssen Reglungen von der Zentrale vorgenommen werden, die bei dezentraler Planung der Autonomie der Tarifpartner vorbehalten sind[21]. 2. Sozialpolitik als Verteilungspolitik ist auf das Engste mit der Wirtschaft verknüpft. Jede konkrete Ausgestaltung des Wirtschaftssystems muß auf die Verteilungspolitik Auswirkungen haben, wie umgekehrt jede verteilungspolitische Maßnahme die Wirtschaftsstruktur beeinflußt. 3. Die Möglichkeit, Sozialpolitik zu betreiben, ist weiterhin davon abhängig, was man als Programmsituation für sie zu akzeptieren bereit ist. So war etwa die Disposition in Deutschland, die Abgrenzung der Generationen (G_1) und (G_2) nach dem Alter gesetzlich festzulegen, erst von da an gegeben, als die zukünftige Wehrfähigkeit der ersteren in Zweifel gezogen wurde[22]. 4. Die Bereitschaft, Tatbestände als Problemsituationen für Sozialpolitik zu akzeptieren, ist abhängig von einem Vorverständnis von Gesellschaft, mit dem in der Regel die Leitbilder politischen Handelns korrespondieren[23]. Der Trias Programmsituation, Ziele und Maßnahmen der Sozialpolitik ist dieses hierarchische System vorgelagert, das über die Ausgestaltung der Sozialpolitik — und damit über die Verteilung des Sozialprodukts — entscheidet. Entgegen den Vorschlägen, ausschließlich die „sachbezogene" Zielebene in die wissenschaftliche Sozialpolitik einzubeziehen[24], wird hier auch die Leitbildebene einbezogen. Um die Bedeutung dieser zu illustrieren, sei etwa erwähnt, daß Liberale des 19. Jahrhunderts die Existenz einer Arbeiterfrage negierten — und damit die Notwendigkeit, sie zum Gegenstand sozialpolitischen Handelns zu machen. Ebenso ist auch die jeweilige Ausgestaltung von dieser Ebene abhängig: Selbst wenn man sich über Daten und Ziele einig ist, kann aufgrund des unterschiedlichen Vorverständnisses der Entscheidungsträger Dissens über die Organisation bestehen: Niemand wird Formen akzeptieren, die mit seinem Gesellschaftsbild nicht übereinstimmen — den Staat etwa als Träger der Sozialversicherung, wenn man der Über-

---

[21] Vgl. *Hans Lampert*, Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik im „entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus" in der DDR, in: Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, hrsg., v. H. Sanmann, Berlin 1973, S. 101 ff.

[22] Zur Geschichte des ersten Kinderschutzgesetzes in Deutschland, dem „Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken" von 1839 s. *Wolfgang Köllmann*, Die Anfänge der staatlichen Sozialpolitik in Preußen bis 1869, in: VSWG 56 (1966), S. 28 ff.

[23] Zur Differenzierung von Leitbildern und Zielsystemen s. insbesondere Horst Sanmann, Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik, in: Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik 1973, S. 61 ff.

[24] So *Sanmann* 1973, S. 62 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zeugung ist, dies sei Aufgabe von Genossenschaften als den Organisationen der Selbsthilfe.

Legt man bei der Darstellung der Sozialversicherungsgesetzgebung diese Prämissen zugrunde, dann ist offenkundig, daß das realisierte Versicherungssystem des Reiches auch dann, wenn man die präventive Sozialpolitik außer Betracht läßt, nur einen, wenn auch quantitativ den bedeutendsten Teil der damaligen Sozialpolitik ausmachte: Neben dem bereits genannten „Armenwesen" seien die Pensions- und Invalidenfonds der Gebietskörperschaften genannt, weiterhin Wohnungsgeldzuschüsse und im einzelnen nicht ausgewiesene Unterstützungsleistungen, wie sie z. B. der Reichshaushaltsetat enthielt. Diese sozialpolitischen Aktivitäten stimmten weithin mit denen der Sozialversicherungen überein: Auch hier handelt es sich um Inter- und Intragenerationenumverteilungen, wenn auch der Empfängerkreis z. T. unterschiedlich war. Betont werden muß allerdings, daß die Versicherungen einen Teil der vom „Armenwesen" Unterstützten übernahmen[25]. Der Grund für die Umschichtung liegt auf der Hand: Die Ursachen der Armut — und damit des Eintretens der Fürsorge — sind überwiegend Krankheiten und Verletzungen, Invalidität und Tod des Ernährers[26], Programmsituationen also, die für die Versicherungen Ausgangspunkte ihrer Aktivitäten wurden. Im Bereiche des sozialpolitischen Handelns der Versicherungen gab es mithin bereits vor ihrer Einrichtung institutionelle Regelungen mit vergleichbarer Zielsetzung. Auch lösten die Versicherungen keine der Organisationen ab, auch nicht das Armenwesen, teils, weil nicht alle Betroffenen versichert waren, teils, weil die Versicherungsleistungen nicht ausreichten und die Armenpflege subsidiär eintreten mußte[27]. Von einer Entlastung der Fürsorge — auch eine solche versprach man sich von der neuen sozialpolitischen Gesetzgebung[28] — kann somit nur bedingt gesprochen werden: Die steigende Zahl der Unterstützten und die wachsenden Ausgaben[29] wä-

---

[25] Vgl.: Die Einwirkungen der Versicherungsgesetzgebung auf die Armenpflege 1897, bes. S. 6 ff.

[26] *Gustav Schmoller,* Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, Teil II, Leipzig 1904, S. 326.

[27] Die Einwirkungen der Versicherungsgesetzgebung auf die Armenpflege 1897.

[28] Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 4. Legislaturperiode — IV Session 1881, Bd. 1, S. 713; vgl. Stenographische Berichte 1888/89, Bd. 4, Aktenstück 10, S. 58.

[29] Der bereits zitierte Bericht: Die Einwirkungen der Versicherungsgesetzgebung auf die Armenpflege 1897, faßt S. 8 zusammen: „Im allgemeinen ist in der Zahl der Unterstützten und in der Summe der Aufwendungen für dieselben seit Einführung der Versicherungsgesetze nicht nur keine Verminderung, sondern sogar eine beträchtliche Vermehrung eingetreten." Vgl. S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren noch höher gewesen, wenn es die Versicherungsgesetzgebung nicht gegeben hätte[30].

III.

Wenn somit nur ein Teilbereich der Sozialpolitik des Kaiserreiches in seinen Verteilungswirkungen dargestellt werden soll, dann muß zunächst die spezifische Ausgestaltung des Systems skizziert werden, wobei es nicht das Ziel sein kann, die Diskussion der Jahre von 1881 bis 1889 oder gar bis 1911 im einzelnen darzustellen. Hervorgehoben sei lediglich das Verhältnis von Leitbildern und sozialpolitischen Zielen im Bereich der sozialen Sicherung, denn dadurch wurde ein spezifisches Verteilungsmuster festgelegt. Die Versorgung der ökonomisch Inaktiven basierte vor der Einrichtung der Sozialversicherungen auf drei Einrichtungen:

— dem „Armenwesen", das auf der Basis von lokal bzw. regional erhobenen Steuern umverteilte. Dabei hatten die Träger zwar die Pflicht zur Hilfeleistung, die Betroffenen aber keinen Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen[31].

— Versicherungen, in die Unternehmer und/oder Arbeiter Beiträge zahlten und die im Versicherungsfalle Zahlungen leisteten, so etwa Hilfskassen oder Knappschaftskassen. Hierzu gehören auch Versicherungen, die seit 1871 auf der Grundlage des Haftpflichtgesetzes arbeiteten.

— Schließlich sind die bereits erwähnten Leistungen der öffentlichen Hand für einen Teil der Beschäftigten bzw. für deren Hinterbliebene zu nennen.

Die Versicherungspolitik seit 1881 knüpfte — abgesehen von der Krankenversicherung — nicht an vorhandene Institutionen an, sondern ging andere Wege, wobei die Reichsregierung, wie insbesondere aus der Begründung des ersten Entwurfs des Unfallversicherungsgesetzes hervorgeht, die Umverteilung im Rahmen gesellschaftspolitischer Leitbilder zu regeln gedachte:

> Bei der Beratung des Gesetzes vom 21. Okt. 1878 betreffend die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie ist die Nothwendigkeit anerkannt worden, die bedenklichen Erscheinungen, welche den Erlaß dieses Gesetzes nothwendig gemacht haben, auch durch positive, auf die Verbesserung der Lage der Arbeiter abzielende Maßnahmen zu bekämp-

---

30 Die Einwirkung der Versicherungsgesetzgebung auf die Armenpflege 1897, S. 5.

31 *Roscher*, System der Armenpflege und Armenpolitik, Ein Hand- und Lesebuch für Geschäftsmänner und Studierende, ²Stuttgart 1894, S. 286 ff. vgl. Stenographische Berichte 1888/89, Bd. 1, S. 162.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fen. Wenn auch die Hoffnung berechtigt ist, daß die allgemeine Besserung, welche von der neuerdings befolgten nationalen Wirthschaftspolitik für die Entwickelung des heimischen Gewerbefleißes erwartet werden darf, auch den Arbeitern durch eine allmählige Erhöhung des Arbeitsverdienstes und durch Verminderung der Schwankungen desselben zu gute kommen wird, so ist doch nicht zu verkennen, daß in der Unsicherheit des lediglich auf die Verwerthung der persönlichen Arbeitskraft beruhenden Erwerbs, welche auch bei normaler Entwicklung der heimischen Gewerbstätigkeit niemals ganz beseitigt werden kann, Mißstände begründet sind, welche zwar auch durch gesetzgeberische Maßnahmen nicht völlig aufzuheben sind, deren allmählige Milderung aber auf dem Wege besonderer, die eigenthümlichen Verhältnisse der Arbeiter berücksichtigender Gesetzgebung ernstlich in Angriff genommen werden muß[32].

Die sozialpolitische Gesetzgebung war somit gedacht als Teil der staatserhaltenden Politik, als Maßnahme, mit der man die Sozialdemokratie „positiv" zu bekämpfen versuchte. Diese Leitbildebene schlug sich auch in der vorgeschlagenen Organisation nieder, wie sich am deutlichsten am ersten Gesetzentwurf des Unfallversicherungsgesetzes zeigen läßt. Die obligatorische Unfallversicherung hätte sich auch im Rahmen privater Versicherungen verwirklichen lassen, ohne daß dadurch das sozialpolitische Ziel tangiert worden wäre. Die vorgebrachten Gründe gegen die Versicherung der Arbeiter bei privaten Gesellschaften sind nicht zwingend, in jedem Fall sind sie außerhalb der sozialpolitischen Ziele zu suchen[33]. Als Versicherungsträgerin war eine Reichsversicherungsanstalt vorgesehen, in deren Rahmen es den verpflichteten Betrieben freigestellt war, sich zu Genossenschaften zusammenzuschließen. Die geplante Reichsversicherungsanstalt muß im Zusammenhang mit dem gleichfalls vorgesehenen Reichszuschuß gesehen werden. Wenn Bismarck im Reichstag erklärte, sein Interesse am Unfallversicherungsgesetz würde schwinden, wenn der Reichszuschuß fallen sollte[34], dann ist dies nur von der Leitbildebene zu verstehen: dem Ziel der Staatserhaltung. Reichsversicherungsanstalt und Reichszu-

---

[32] Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 4. Legislaturperiode, IV. Session, Bd. 3, Anlagen zu den Verhandlungen des Reichstags Nr. 1 - 101, Aktenstück 41, Anlage 2, S. 228 f.

[33] Von den Gründen, die gegen private Versicherungsgesellschaften angeführt wurden, seien genannt: (1) Benachteiligung der Arbeiter, da es die Gesellschaften häufig auf Prozesse ankommen ließen. Dies störe das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und -nehmern. (2) Eine Unsicherheit für die Arbeiter bestehe darin, daß sie im Falle eines Konkurses einer Gesellschaft ihre Ansprüche verlieren würden. (3) Eine Kontrolle, ob alle Betriebe ihre Arbeiter versicherten, könne nicht durchgeführt werden. (4) Keiner Privatgesellschaft könne zugemutet werden, jeden Betrieb zu versichern, keinem Betrieb, für ihn unerschwinglich hohe Prämien zu zahlen. (5) Die Versicherung bei der Reichsversicherungsanstalt sei billiger als bei privaten Trägern, weil die Anstalt keine Gewinne machen solle. Vgl.: Stenographische Berichte 1881, Bd. 3, S. 228 ff.; vgl. die Reden Bismarcks und Lohmanns vor dem Reichstag, Stenographische Berichte 1881, Bd. 1, S. 711 ff. und 733 ff.

[34] Stenographische Berichte 1881, Bd. 1, S. 714.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schuß sollten, wie Bismarck am klarsten in der Debatte um die Invaliditäts- und Altersversicherung in bezug auf den Reichszuschuß darlegte, den Arbeitern verdeutlichen, daß das Reich auch für sie eine nützliche Institution sei:

> Wenn wir 700 000 kleine Rentner, die vom Reiche ihre Rente beziehen, haben, gerade in diesen Classen, die sonst nicht viel zu verlieren haben und bei einer Veränderung irrthümlich glauben, daß sie viel gewinnen können, so halte ich das für einen außerordentlichen Vortheil; ... Sie werden das nicht leugnen, ich glaube, daß wenn Sie uns diese Wohlthat von mehr als einer halben Million kleinen Rentnern im Reiche schaffen können, Sie sowohl die Regierung — ... —, aber auch dem gemeinen Mann das Reich als eine wohltätige Institution anzusehen lehren werden[35].

Die Diskussion im Reichstag zeigte, daß zwar eine prinzipielle Übereinstimmung bei den sozialpolitischen Zielen bestand — was aber nicht zugleich bedeutete, daß man sich mit der von der Leitbildebene her geprägten vorgeschlagenen Organisationsstruktur einverstanden erklärte. Die Einwände sind auch hier nicht sozialpolitischer Natur, sondern gleichfalls von unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Vorstellungen geprägt. Ordnet man sie nach der Reihenfolge der Gewichtigkeit, dann lauten die prinzipiellen Einwände, die z. T. in der Diskussion um die Invaliditäts- und Altersversicherung wiederkehrten[36]:

— Mit dieser Art der Gesetzgebung werde der Weg in den Staatssozialismus eröffnet. Bereiche, für die ausschließlich das Individuum Sorge getragen habe, ziehe der Staat an sich. Er schränke damit nicht nur die Freiheit des Individuums ein, sondern schädige auch privatwirtschaftliche Interessen, etwa die der Versicherungswirtschaft.

— Wenn das Individuum nicht die Möglichkeit habe, über Sparen die Risiken der wie immer begründeten Erwerbsunfähigkeit auszuschalten, dann müsse der Gedanke der korporativen Zusammenarbeit der einzelnen gestärkt, nicht aber die staatliche Gewalt eingesetzt werden, denn dies fördere die Atomisierung der Gesellschaft und treibe voran, was man mit der Gesetzgebung zu verhindern trachte: ihre Desintegration.

— Der geplante Reichszuschuß zerstöre nicht nur die Bereitschaft zur Selbsthilfe, sondern leiste einer parasitären Haltung dem Staat gegenüber Vorschub. Da der Reichszuschuß eine Subvention der

---

[35] Die politischen Reden des Fürsten Bismarck, hrsg. v. K. Kohl, Bd. 12, Stuttgart 1894, S. 639 f.

[36] Da hier keine Einzelnachweise gegeben werden können, sei lediglich verwiesen auf die Fundstellen: Stenographische Berichte 1881, Bd. 1, S. 673 ff., 699 ff., 733 ff. Für die in manchen Punkten vergleichbare Diskussion 1888: Stenographische Berichte 1888/89, Bd. 1, S. 139 ff.; 165 ff.; S. 199 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmer darstelle, eröffne er den Kampf um Staatszuschüsse und schaffe einen sich stets erweiternden Kreis von Berechtigten, die auf Staatshilfe Anspruch hätten. Da diesen Nicht-Berechtigte gegenüberstünden, schaffe man neue Klassen, während das Ziel sei, einen Klassenausgleich herbeizuführen.

— Die Gesetzgebung schädige, wenn man sie auf das Handwerk und die Landwirtschaft ausdehne, die in diesen Bereichen noch intakten, patriarchalischen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

— Reichszuschuß und Reichsversicherungsanstalt erhöhten entgegen der föderalen Struktur des Reiches den Zentralismus.

Im Verlaufe der Debatten erzwang die parlamentarische Struktur einen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Gesellschaftsbildern bei der Festlegung der Organisation der Versicherungen. Das Ergebnis war das auch heute noch weithin bestehende und damals z. T. als problematisch empfundene[37] gegliederte Sozialversicherungssystem[38]: Bei den Krankenkassen knüpfte man an das bereits bestehende Kassenwesen an. Arbeitgeber zahlten — mit Ausnahme der Hilfskassen, bei denen nur die Arbeitnehmer Beiträge entrichteten und die 1911 als Ersatzkassen aus dem Verband der Sozialversicherungen ausgegliedert wurden — ein Drittel der Beiträge, die Arbeitnehmer zwei Drittel. Unberührt von dieser Regelung blieben die Knappschaftskassen. Bei der Krankenversicherung bestand — im Gegensatz zu den beiden anderen Versicherungszweigen — kein Monopol eines Versicherungsträgers[39].

Träger der Unfallversicherung wurden Berufsgenossenschaften, über die das Reichsversicherungsamt, das nicht identisch ist mit der ehemals propagierten Reichsversicherungsanstalt, die Aufsicht führte. Die Beiträge brachten ausschließlich die Arbeitgeber auf. Unfallfolgen bei Beschäftigten der staatlichen Ausführungsbehörden wurden nicht über Berufsgenossenschaften geregelt, sondern über die normalen Einnahmen der öffentlichen Hand finanziert. Für diesen Personenkreis galt mithin für den Bereich des Unfallschutzes nicht das Versicherungsprinzip.

Träger der Invaliditäts- und Altersversicherung, später umbenannt in Invalidenversicherung und ab 1911 schließlich in Invaliden- und

---

[37] Stenographische Berichte 1898/99, Bd. 3, Aktenstück 93, S. 657.

[38] Zur Terminologie: *Dieter Farny*, Sozialversicherung, in: HdWW 7, S. 164.

[39] Hier standen nebeneinander: Gemeinde bzw. Ortskrankenkassen, Betriebs(Fabrik)krankenkassen, Bau-, Innungskrankenkassen, weiterhin zwei Arten Hilfskrankenkassen. Berücksichtigt werden müssen in diesem Zusammenhang auch die Knappschaftskrankenkassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hinterbliebenenversicherung, wurden regionale Organisationen, die Landesversicherungsanstalten, neben denen noch einige Sonderanstalten zugelassen waren[40]. Die Beiträge wurden je zur Hälfte von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern geleistet. Im Gegensatz zu den beiden anderen Versicherungszweigen, die die Beiträge nach dem Umlageverfahren erhoben, basierte die Invalidenversicherung — aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung wird im folgenden immer dieser Ausdruck verwendet — analog den Lebensversicherungen auf dem Kapitaldeckungsverfahren[41]. Hier wurde auch der schon bei der Unfallversicherung angestrebte Reichszuschuß verwirklicht: Das Reich zahlte jedem Rentenempfänger einen Zuschuß von maximal 50 RM pro Jahr. Festzustellen ist somit, daß zwischen den einzelnen Versicherungszweigen eine geringe organisatorische Abstimmung vorhanden ist[42], wofür als Grund die jeweils unterschiedlichen Situationen, in denen Kompromisse geschlossen werden mußten, zu sehen sind. Das gemeinsame Neue bei aller Unterschiedlichkeit der Organisationsformen im einzelnen waren zum einen die Zwangsversicherung der Risikogruppen, zum zweiten die Verteilung der Beiträge auf die versicherten Arbeitnehmer und die Arbeitgeber und drittens schließlich der Rechtsanspruch auf genau festgesetzte Leistungen der Versicherungsträger.

Fragt man, welche Bereiche der oben genannten sozialpolitischen Aktivitäten von den Sozialversicherungen abgedeckt werden sollten, dann muß zunächst festgestellt werden, welchen Beitrag sie zur Generationenabgrenzung geleistet haben. Die bereits bestehende Festlegung der ersten Generation (G_1) wurde übernommen. Mitgliedern dieser Gruppe wurde bei Eintreten des Versicherungsfalles als Beitrag zum Familieneinkommen eine Hinterbliebenenrente gezahlt[43]. Zur Abgrenzung der zweiten (G_2) von der dritten (G_3) Generation sind zunächst nur Ansätze festzustellen. Wenn auch im Rahmen der Invalidenversicherung die Versicherten ab dem siebzigsten Lebensjahr eine Altersrente beziehen konnten, dann bedeutete das noch keine Abgrenzung der beiden Generationen, weil die Altersrente als Spezialfall der Invalidenrente angesehen wurde. Sie sollte dazu dienen, die wegen des Alters verminderte Fähigkeit, Einkommen zu erzielen, auszugleichen. Trat

---

40 Zu nennen sind die Arbeiterpensionskassen der Eisenbahnen und die Knappschafts-Pensionskassen.

41 Zur Begründung s. Stenographische Berichte 1888/89, Bd. 4, Aktenstück 10.

42 Als Beispiel für die z. T. vorhandene organisatorische Abstimmung sei genannt: Das Reichsversicherungsamt bearbeitete auch für die Invalidenversicherung die Statistik, die Krankenkassen vertrieben für diesen Versicherungszweig die Beitragsmarken.

43 Eine Waisenrente wurde im Rahmen der Unfallversicherung bis zum vollendeten 15. Lebensjahr bezahlt. Vergleichbare Reglungen bestehen für die Invalidenversicherung seit 1911.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

danach die völlige Invalidität ein, dann wurde die Altersrente in die höhere Invalidenrente umgewandelt. Erst als das Überschreiten der Altersgrenze mit völliger Invalidität gleichgesetzt wurde — dies geschah durch die Gesetzesnovellierung von 1911 — war die dritte Generation (G_3) konstituiert, während bis zu diesem Zeitpunkt auch die über Siebzigjährigen der zweiten Generation zuzurechnen sind. Das Schwergewicht der Umverteilung lag somit im Bereich der Intragenerationenumverteilung von (G_2') zu (G_2''), also von den wirtschaftlich Aktiven zu denen, die aufgrund individueller Konditionen zeitweilig oder dauerhaft unfähig waren, Einkommen zu erzielen. In dem Maße, wie diese Umverteilung im Vordergrund stand, mußten Bemühungen, die die Reintegration dieser Gruppe in die der ökonomisch Aktiven zum Ziel hatten, die sozialpolitischen Aktivitäten bestimmen.

IV.

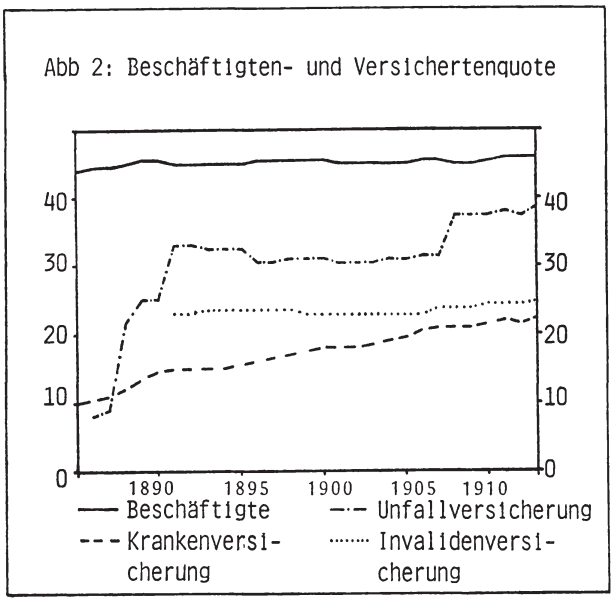
Wenn man die monetären Auswirkungen der durch die Sozialversicherungsgesetzgebung bewirkten Verteilungspolitik betrachtet, muß man zunächst berücksichtigen, daß die Bezugsgruppen der sozialpolitischen Aktivitäten nicht Generationen waren. Vielmehr sollten die Sozialversicherungen nach schichtenspezifischen Kriterien — man sprach auch offiziell von der „Arbeiterversicherung“[44] — bei zeitweiligem oder dauerhaftem Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß einen teilweisen Einkommensbezug, der als Beihilfe zum Familieneinkommen konzipiert war[45], sicherstellen. Weiterhin sollten sie einen Teil der Konsumausgaben — die für Gesundheit — für die Versicherten übernehmen. Da auf die Leistungen der Versicherungsträger z. T. nicht nur die Versicherten, sondern auch ihre Familien Anspruch hatten, ist der Kreis der Versicherten nicht mit dem der Berechtigten identisch. Da die Mitversicherten erst bei Eintritt eines Versicherungsfalles von den Organisationen erfaßt wurden, sind genaue Aussagen über die Zahl derer, die in den Genuß der Umverteilung kommen konnten, nicht möglich. Man muß sich daher, wenn man den Personenkreis, der von der Gesetzgebung erfaßt wurde, bestimmen will, mit den Angaben über die Versichertenentwicklung begnügen. Zahlen liegen für die Kranken- und die Unfallversicherung vor, für die Invalidenversicherung dagegen existieren nur Schätzwerte[46]. Die ohnehin unvollständigen Angaben der Unfallversicherung — die Zahl der bei den Versicherungsan-

[44] Die Einwirkung der Versicherungs-Gesetzgebung auf die Armenpflege 1897.

[45] s. vor allem Stenographische Berichte 1888/89, Bd. 4, Aktenstück 10, S. 53.

[46] Der Versichertenstatistik der Invalidenversicherung liegen die Ergebnisse der Berufs- und Gewerbezählung und deren Fortschreibung zugrunde; vgl. Atlas und Statistik der Arbeiterversicherung 1904, S. 12 Anm. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



stalten der Baugenossenschaften Versicherten ist nicht erfaßt[47] — können in der vom Reichsversicherungsamt veröffentlichten Form nicht übernommen werden, weil die landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften ihrer Versichertenstatistik z. T. über Jahre hinweg konstant gehaltene Zahlen zugrunde legten[48], die auf Schätzungen beruhten und zu erheblichen Doppelzählungen führten[49]. Bereinigt man die Angaben um diese — allerdings auch nur geschätzten — Werte, dann erhält man auch für diesen Versicherungszweig realistische Angaben. Die in Abb. 2[50] zusammengefaßte Entwicklung der Versichertenzahlen zeigt, sieht man von den errechneten Zahlen der Invalidenversicherung ab, ein kontinuierliches, nur von wenigen konjunkturellen Störungen

[47] Atlas und Statistik der Arbeiterversicherung 1904, S. 14 f. Anm. 2; s. auch die jeweiligen Vorbemerkungen zur Statistik der Unfallversicherung in: Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes 1888 ff.

[48] Nach der Konsolidierung der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften gelten einheitliche Angaben über die Zahl der in diesen Genossenschaften Versicherten für 1891 - 1895; 1896 - 1908 und 1909 - 1913. Die Zahlen werden nicht einzeln ermittelt, vielmehr wurden die Ergebnisse der jeweiligen Berufs- und Gewerbezählung die Basis für die Versichertenstatistik.

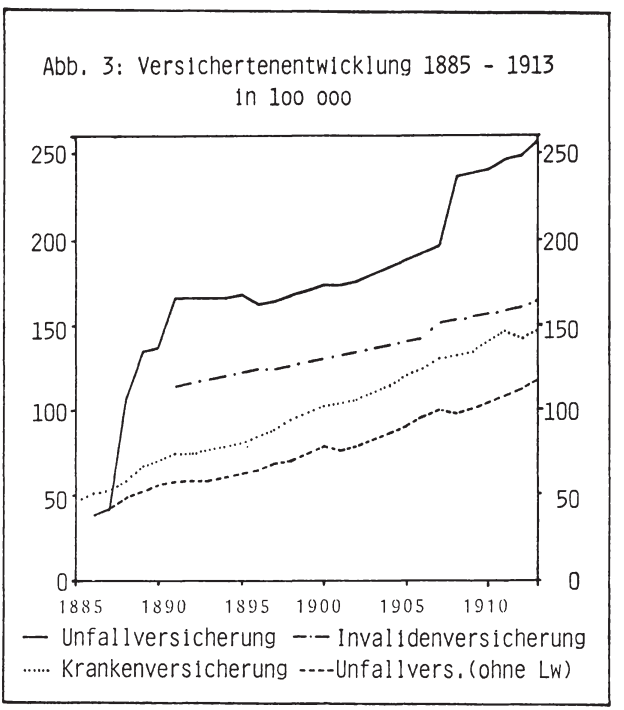
[49] Seit 1891 gibt das Reichsversicherungsamt die geschätzte Zahl der Doppelzählungen an: bis einschließlich 1907 schätzt das Amt rund 1,5 Millionen, ab 1908 3,4 Millionen Doppelzählungen: s. die Anmerkungen seit 1891 zu: „Auszugsweise Zusammenstellung der wichtigsten Zahlen aus den Tabellen" zu den jährlichen Nachweisungen. s. Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes 1893 ff.

[50] s. Tab. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unterbrochenes Wachstum. Alle größeren Schwankungen sind durch Veränderungen der Versicherungsgesetzgebung bestimmt bzw. — dies gilt für die Unfallversicherung — durch Neuberechnungen der bei den landwirtschaftlichen Genossenschaften Versicherten.

Setzt man die Versicherten in Relation zur Bevölkerungsentwicklung, dann ergibt sich das in Abb. 3 dargestellte Bild[51]: Der zunehmende Versicherungsschutz ist offenkundig:



Am Ende des Reiches sind rund 22 % der Bevölkerung gegen Krankheiten pflichtversichert, knapp unter 40 % gehören der Unfallversicherung an, etwa 25 % sind zum gleichen Zeitpunkt — rechnerisch — Mitglied bei den Invalidenversicherungen, wobei diese Versicherungsquoten nichts über die Zahl der anspruchsberechtigten Mitversicherten aussagen. Mit ihnen, so wird man schließen dürfen, ist ein erheblicher Anteil der Bevölkerung, wenn auch in unterschiedlichem Maße, ver-

[51] s. Tab. 1. Die Vergleichszahlen stammen aus: *Walther G. Hoffmann,* Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin/Heidelberg/New York 1965, S. 204 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sichert, wobei ein nicht exakt zu umschreibender „Kern" der Bevölkerung gegen alle drei von den Versicherungen erfaßten Risiken abgesichert war. Wenn die Versicherungspflicht in der Regel auch durch ein Beschäftigungsverhältnis begründet wurde, sei die Relation der Versicherten zu den Beschäftigten am Beispiel der Unfallversicherung dargestellt. Sie eignet sich insbesondere zu einem solchen Vergleich, weil bei ihr sowohl ausschließlich Erwerbstätige versichert sind als auch relativ zuverlässige Zahlen vorliegen. Legt man dabei nur die Angaben der gewerblichen Genossenschaften und die der staatlichen Ausführungsbehörden, die nicht von Schätzproblemen betroffen sind, zugrunde und vergleicht sie mit den außerhalb der Landwirtschaft Beschäftigten, wobei die Militärpersonen nicht berücksichtigt werden[52], dann ergibt sich auch hier ein kontinuierlicher Anstieg der in die Versicherung Einbezogenen auf rund 60 % der Erwerbstätigen, wobei die Wachstumsrate der Versicherten fast doppelt so hoch ist — 4,3 % zu 2,2 % — wie die der Erwerbstätigen. Zweifellos ist diese Entwicklung ein Zeichen dafür, daß der Anteil der unselbständig Beschäftigten, die in den Kreis der Versicherungspflichtigen einbezogen wurden, ebenso wuchs wie die Wirtschaftszweige, auf die der Versicherungszwang ausgedehnt wurde. Daneben aber steigt insgesamt die Zahl derjenigen, die als sonstige Versicherte einbezogen werden; dies gilt insbesondere von kleinen Unternehmern[53] und den Landwirten, die fast alle versichert waren[54]. Hier zeigt sich eine gewisse Eigendynamik der Sozialpolitik: Die als Versicherung der unselbständig Beschäftigten — exak-

---

[52] Berechnet auf der Basis der in Anm. 51 genannten Literatur.

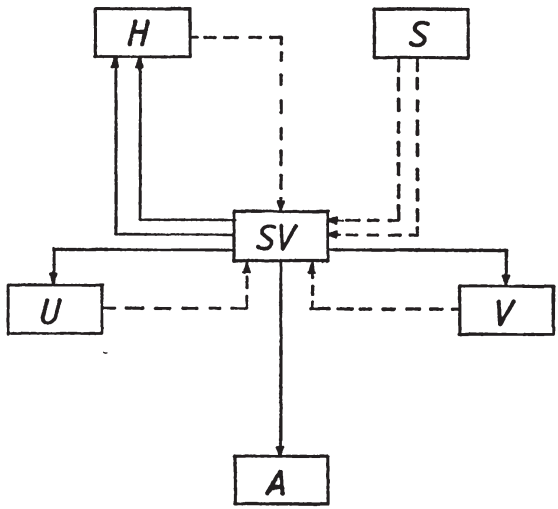
[53] s. Atlas und Statistik der Arbeiterversicherung 1904, S. 12 Anm. 5. Nach der amtlichen Statistik lautet die Reihe der z. T. pflichtversicherten Unternehmer, s. Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes 1888 ff.; in 1000:

Jahr	versicherte Unternehmer	Jahr	versicherte Unternehmer
1886	3	1900	60
1887	4	1901	65
1888	3	1902	121
1889	17	1903	139
1890	34	1904	140
1891	52	1905	143
1892	56	1906	148
1893	63	1907	151
1894	59	1908	152
1895	62	1909	153
1896	62	1910	157
1897	60	1911	161
1898	60	1912	163
1899	59	1913	190

[54] Nach den Schätzungen des Reichsversicherungsamtes ist die Zahl der versicherten Betriebe fast identisch mit der Zahl der versicherten Landwirte, s. Anmerkungen zu: „Auszugsweise Zusammenstellungen der wichtigsten Zahlen aus den Tabellen" zu den jährlichen Nachweisungen, Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes 1893 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb.4: Der Sozialhaushalt im Kreislauf



H = private Haushalte S = Staat U = Unternehmungen
V = Vermögen A= Ausland SV = Sozialversicherungen

ter: der Arbeiter — intendierte Institution weitete sich, vergleichbar ist die Entwicklung der beiden übrigen Versicherungszweige[55], aus zu einer solchen, die den „Fall" einer Risikogruppe absichert. Damit treten die ursprünglichen schichtenspezifischen Momente zurück, wenn auch quantitativ die Gruppe der unselbständig Beschäftigten eindeutig dominiert.

Um die durch die Versicherungen ausgelösten Verteilungswirkungen im einzelnen darstellen zu können, sei — wie in Abb. 4 gezeigt[56] — von einem Sozialhaushalt ausgegangen, der einzig aus den Versicherungshaushalten besteht und dessen Leistungsströme zu den anderen Haushalten verfolgt werden sollen. Einer der Leistungsströme — Zahlungen an das Ausland — wird nicht weiter berücksichtigt, da die Zahlen nur

[55] Hier ist insbesondere auf die freiwillig Versicherten zu verweisen.

[56] Vgl. *Hartmut Hensen*, Die Sozialfinanzen im Kreislauf der Wirtschaft, in: Külp / Schreiber 1971, S. 179 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unvollständig vorliegen. Im übrigen handelt es sich, wie die vorhandenen Angaben belegen, um geringfügige Leistungen[57]. Die verwirklichte Oranisation der gegliederten Sozialversicherung brachte es mit sich, daß auch zwischen den einzelnen Zweigen Zahlungsströme zu verzeichnen sind — so zahlte z. B. die Krankenversicherung für die Unfallversicherung Heilkosten, die später zurückgezahlt wurden. Solche sind im Folgenden saldiert worden.

Betrachtet man zunächst die in die Versicherungshaushalte fließenden Ströme, dann sind hier vor allem die Beiträge zu nennen. Sonstige Einnahmen, insbesondere solche aus dem Vermögen, sollen im Folgenden nicht berücksichtigt werden, weil dadurch Aussagen über die Beitragsverwendung erschwert würden.

Bei der Aufbringung der Beiträge kommen bereits Umverteilungsprinzipien zum Tragen, da gemäß den sozialpolitischen Intentionen ein Teil der Beiträge zu den Versicherungen nicht von den Mitgliedern der entsprechenden Risikogruppe aufgebraucht wurde, sondern von den Unternehmungen. Auch wenn man die Überwälzungsproblematik außer Betracht läßt[58], sind exakte Aussagen über die Verteilung der Beiträge schwierig, wenn auch — wie bereits ausgeführt — die gesetzlichen Regelungen eindeutig sind. In jedem Falle sind Aussagen über die Beiträge, die Selbständige — kleine Unternehmer und Landwirte — zur Absicherung ihres privaten Risikos in die Versicherungen gezahlt haben, nicht möglich, da ein gesonderter Nachweis darüber nicht geführt wurde. Zum anderen sind die Angaben über die zusätzlichen Leistungen, die von den Versicherten über ihre gesetzlichen Anteile hinaus aufgebracht wurden, nicht differenziert genug. Genannt seien als Beispiele die Weiterversicherung bei der Invalidenversicherung nach dem Ausscheiden aus dem Kreis der Versicherungspflichtigen und die Höherversicherung durch den Kauf zusätzlicher Marken. Schließlich sind die freiwilligen Leistungen der Unternehmungen nicht zu ermitteln[59]. Diese Problematik muß bei Aussagen über die Verteilung der Beitragsleistungen berücksichtigt werden. Folgt man ausschließlich den gesetzlichen Regelungen, dann zahlten, wie Tabelle 3

---

[57] Für die Unfallversicherung weist das Reichsversicherungsamt für die einzelnen Jahre die Abfindungen an Ausländer aus, eine Lücke jedoch besteht für die Jahre 1900 - 1902. Der ausgezahlte Höchstbetrag beläuft sich 1913 auf 398 000 Mark.

[58] Die Interpretation Gladens, Gladen 1974, S. 67 ff., der sich auch *Henning* 1977, S. 95 anschließt, bei den Prämien der Arbeitgeber handle es sich um nicht ausgezahlte Lohnanteile, ist problematisch: Daß die Lohnnebenkosten dann, wenn die Unternehmungen keine Beiträge hätten leisten müssen, an die Arbeitnehmer ausgezahlt worden wären, läßt sich ebenso wenig belegen wie eine Lohnminderung um den Beitragsanteil.

[59] Atlas und Statistik der Arbeiterversicherung 1904, S. 20, Anm. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausweist, die Versicherten zu Beginn der Periode den überwiegenden Teil der Beiträge, weil die Eigenleistungen der Gruppe für die Krankenkassen höher lagen als die Prämien der Unternehmungen für die Unfallversicherung und ihr Anteil an den Beiträgen zur Krankenversicherung. In dem Maße, wie die Prämien zur Unfallversicherung stiegen — die Beiträge zur Invalidenversicherung sind neutral, da sie je zur Hälfte von den Versicherten und den Arbeitgebern aufgebracht werden mußten — ging der Anteil der Versicherten am Beitragsaufkommen zurück, wobei er nie unter 43 % absank und im Durchschnitt der Jahre 47 % betrug.

Der Beitragszwang bedeutet für die Versicherten einen Eingriff in ihre Verfügungsrechte über ihr Einkommen, durch den die Konsumausgaben in einem gewissen Umfang festgelegt wurden. Betrachtet man die Entwicklung dieser Belastung bei den betroffenen Haushalten — s. Tabelle 3[60] — dann ergibt sich, daß sie bis 1913 auf 1,9 % der Arbeitseinkommen anstieg, wenn der Haushalt nur der Krankenversicherung angehörte, auf 2,7 %, wenn auch für die Invalidenversicherung Beiträge gezahlt werden mußten[61].

Für die Unternehmungen bedeutet der Versicherungszwang und die festgesetzte Art der Verteilung der Beiträge die Institutionalisierung von Lohnnebenkosten[62]. Mißt man ihre Höhe an der Inputgröße Arbeitskräfte[63], dann stiegen die Lohnnebenkosten bis 1913 auf 17,48 Mark pro Beschäftigtem. Mißt man sie an dem um die Summe Kapitaleinkommen aus nichtlandwirtschaftlichen Wohnungen verminderten Nettoinlandsprodukt[64], dann wuchs die Lohnnebenkostenquote bis 1913 auf rund 1 %. Wenn beide Vergleichsgrößen auch verhältnismäßig grob sind, so wird man insgesamt dennoch schließen dürfen, daß die Belastungen, die die Beiträge zu den Sozialversicherungen darstellten, als gering zu bezeichnen sind: Sie engten weder den Dispositionsspielraum der Versicherten über das Einkommen in stärkerem Ausmaß ein, noch belasteten sie in nennenswertem Umfang die Kostenstruktur der beitragsleistenden Unternehmungen.

Betrachtet man die Beitragsentwicklung bis 1913 insgesamt, dann ergibt sich das in Abb. 5[65] dargestellte Bild.

---

[60] Bei der Berechnung der Beitragsleistungen der Versicherten wurden neben den genannten zusätzlichen Leistungen auch die Rückzahlungen nicht berücksichtigt.

[61] Für die Versichertenzahlen s. Tab. 1; als Einkommensreihe wurde benutzt: *Ashok V. Desai,* Real Wages in Germany 1871 - 1913, Oxford 1968, S. 112.

[62] s. Tab. 4; auch hier gilt, daß die gesetzlichen Bestimmungen der Beitragsverteilung zugrunde gelegt wurden.

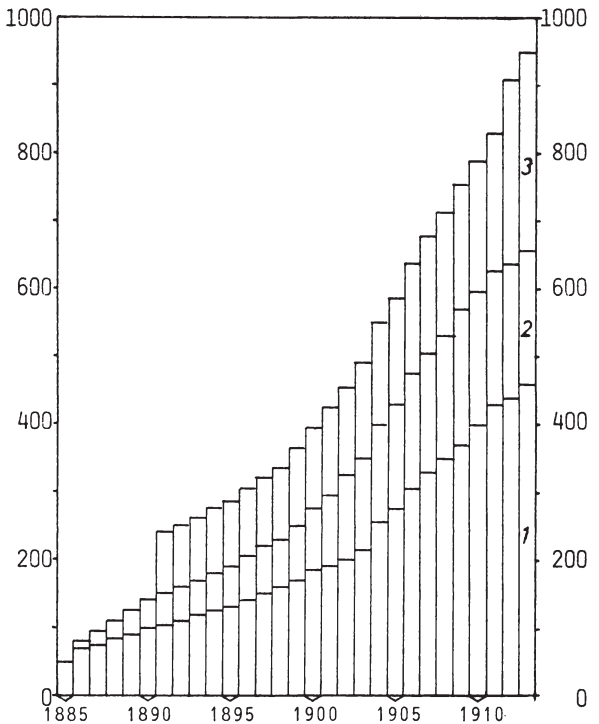
[63] s. *Hoffmann* 1965, S. 205.

[64] s. *Hoffmann* 1965, S. 506 ff.

[65] s. Tab. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb. 5 : Beitragsentwicklung der Sozialversicherungen 1885 - 1913 in Mill. M



1 Krankenversicherung 2 Unfallversicherung
3 Invalidenversicherung

Hier schon wird die überragende Bedeutung, die die Krankenversicherung im Versicherungssystem des Reiches hatte, deutlich: Im Durchschnitt der Jahre 1891 - 1913 fließen 47 % aller Beiträge an sie — vor der Einführung der Invalidenversicherung sind es weit mehr. Das hohe Wachstum — die Wachstumsrate beträgt 11,2 % — verteilt sich über den Gesamtzeitraum unterschiedlich. So ist ein beschleunigtes Wachstum insbesondere in den letzten Jahren zu beobachten: Es dauerte 18 Jahre, bis die Hälfte der Beiträge von 1913 aufgebracht wurden, während in den folgenden Jahrfünften die Beiträge gleichmäßig zunahmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Betont werden muß, daß die Beiträge nicht die einzigen Finanzmittel der Versicherungen waren; da aber durch die übrigen keine grundsätzlich andere Entwicklung als die bisher dargestellte zu verzeichnen ist, sei auf ihre Behandlung verzichtet, insbesondere, weil sie bis auf die von den Berufsgenossenschaften, den Trägern der Unfallversicherung, erhobenen Strafgelder für unzureichende Unfallverhütungsmaßnahmen sozialpolitisch irrelevant sind.

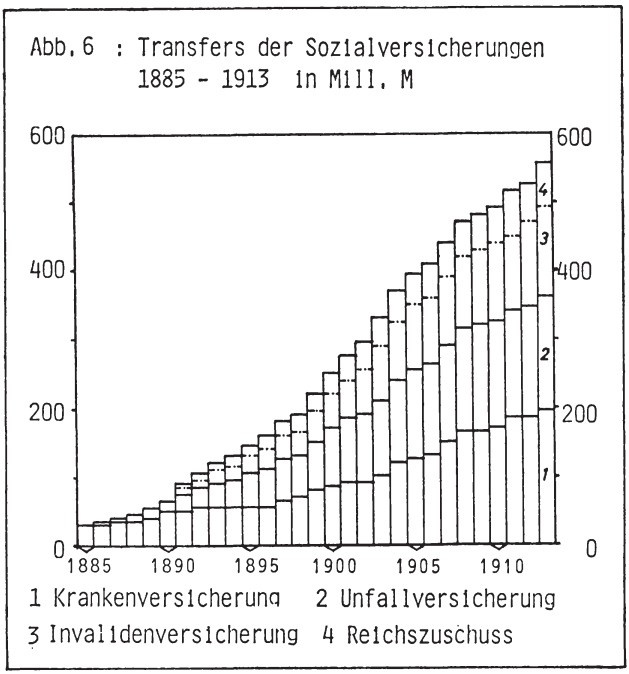
Der zweite Strom, der von den Zeitgenossen sozialpolitisch primär betont wurde, besteht aus den Transfers, die im Falle dauerhafter bzw. zeitweiliger Arbeitsunfähigkeit an die Versicherten gezahlt wurden oder bei Krankenhausaufenthalt und Todesfällen an die Angehörigen, sei es in Form von Renten oder einmaligen Entschädigungen. Zu diesen Transfers, die von den Versicherungsträgern gezahlt wurden und durch die ein Teil des Einkommens der Versicherten bzw. der Berechtigten gesichert werden sollte, kam im Rahmen der Invalidenversicherung der Reichszuschuß hinzu, der für die betroffenen Rentenempfänger in den Anfangsjahren fast so bedeutsam war wie die Leistungen der Versicherungsträger, denn zu Beginn betrug der Reichszuschuß 40 % der Rentenleistungen; er fiel dann bis 1913 auf 30 %. Betrachtet man die Entwicklung der in Abb. 6[66] dargestellten Transferzahlungen, dann ist zunächst das schon von der Beitragsentwicklung bekannte Bild zu konstatieren: Ein Wachstum der Leistungen bei allen Versicherungszweigen mit einer insgesamt ähnlich hohen Wachstumsrate von 11 %. Zu betonen ist schließlich, daß die Krankenversicherungen bis auf die Jahre 1902 - 1906 die höchsten Transferzahlungen leisteten.

Wie bei der Beitragsentwicklung ist auch hier das Wachstum nicht gleichverteilt, vielmehr sind Phasen stärkeren und schwächeren Wachstums zu unterscheiden. So sind es vor allem die ersten zehn Jahre und die ab 1906, die durch ein geringeres Wachstum gekennzeichnet sind, wobei in der Anfangsphase der Grund in den geringen Rentenzahlungen der Invalidenversicherung zu sehen ist, in der letzten Phase dagegen — wie noch zu zeigen sein wird — in der wachsenden Effizienz der Sozialinvestitionen, insbesondere der Heilbehandlungen und der Unfallverhütungsmaßnahmen, die die Höhe der ausgezahlten Rentenbeträge beeinflußte.

Aussagen über das Maß der Einkommenssicherung und über die Höhe der ausgezahlten Renten pro Kopf der Empfänger oder gar Urteile, diese Beiträge seien „hoch" bzw. „niedrig", sind problematisch, da, wie anhand der Renten an Unfallverletzten[67] gezeigt werden

[66] s. Tab. 5.
[67] s. Tab. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



soll, Durchschnittsberechnungen die beiden Determinanten der Rentenbemessung — die Höhe des Einkommens vor Eintritt des Versicherungsfalles und die Festsetzung des Grades der Erwerbsfähigkeit — nicht hinreichend berücksichtigen. In welchem Maße das frühere Einkommen die Rentenhöhe bestimmte, lassen schon die unterschiedlich hohen Renten erkennen, die die staatlichen Ausführungsbehörden, die gewerblichen Berufsgenossenschaften bzw. die landwirtschaftlichen zahlten. Wie die Angaben der Unfallversicherung zeigen, ist überdies bei den wenigsten Renten von Vollrenten auszugehen, sondern von Teilrenten[68]. Daß die Entwicklung der Renten an Verletzte nicht nur von Teilrenten, sondern von sehr niedrig bemessenen bestimmt ist, zeigt der Vergleich mit den Witwenrenten[69], die nur von einer Determinante, dem früheren Faktoreinkommen des Unfallopfers, bestimmt sind: Die Tatsache, daß die Witwenrente 20 % des ehemaligen Arbeitseinkommens betrug, die der Unfallgeschädigten dagegen bei Vollrente

[68] s. Tab. 15; die Problematik der Teilrenten berücksichtigen weder *Wehler* 1973, S. 137 f., noch *Henning* 1977, S. 97 bei der Wertung der Sozialversicherungsgesetzgebung.

[69] s. Tab. 6, Spalten 13 - 16.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

⅔ dieses Einkommens, läßt nur den Schluß zu — s. Tab. 6[70] —, daß die Renten, die mit weniger als 20 % des ursprünglichen Einkommens festgesetzt wurden, die Reihen bestimmen. Die Abweichung bei den Renten der staatlichen Ausführungsbehörden, bei denen die Witwenrenten generell niedriger liegen als die durchschnittlichen Verletztenrenten, kann nur zwei Gründe haben: Entweder waren die Unfälle faktisch schwerer, oder sie sind bei der Rentenbemessung höher bewertet worden. Aussagen über die Effizienz der Versicherungen — die dargestellte Problematik gilt, wenn sie im einzelnen auch nicht belegt werden kann, ebenfalls für die Invalidenrenten[71] — als Instrument

[70] s. Spalten 1 - 12.

[71] Auch die Invalidenrenten bestehen — bei verminderter Erwerbsfähigkeit — zu einem Teil aus Teilrenten, s. Reichs-Gesetzblatt 1911, Reichsversicherungsordnung § 1284. Die z. T. geringe Rentenbemessung hat bei der Invalidenversicherung vor allem den Grund, daß die Invalidität zu einem Zeitpunkt eintrat, an dem die Versicherten erst relativ geringe Beiträge aufgebracht hatten. Berechnungen, die man mit denen der Unfallversicherung vergleichen könnte, sind kaum durchzuführen; zum einen, weil eine Kontrollgruppe, wie sie die Witwen darstellten, nicht gegeben ist, zum anderen, weil die Zahl der Rentenempfänger nicht hinreichend genau zu erfassen ist. Die Statistik der Invalidenversicherung weist die Rentenanteile, die nicht mt den Rentenempfängern identisch sind, nach. Die Veröffentlichungen des statistischen Jahrbuches erlauben jedoch einen Überblick über die Zahl der Rentenempfänger. (Statistisches Jahrbuch des Deutschen Reiches 14 [1893]ff.)

Jahr	Invaliden-renten	Kranken-renten (in 1 000)	Alters-renten	Summe
1891			133	133
1892				188
1893	53		187	240
1894	92		205	297
1895	131		218	349
1896	180		221	401
1897	231		222	453
1898	294		223	517
1899	345		214	559
1900	450	7	215	672
1901	536	13	202	751
1902	630	17	192	839
1903	728	21	181	930
1904	803	22	169	994
1905	858	29	156	1 043
1906	892	33	145	1 070
1907	927	34	136	1 097
1908	959	32	128	1 119
1909	983	32	120	1 135
1910	1 008	31	114	1 153
1911	1 037	29	110	1 176
1912	1 066	27	105	1 198
1913	1 100	28	102	1 230

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Einkommenssicherung können mithin auf der Basis von Durchschnittsberechnungen nicht formuliert werden. Eine gewisse Vorstellung von der Bedeutung der Transfers bietet aber der Transferquotient — der Quotient von Transfers und Nettoinlandprodukt[72]: Betrug er 1885 0,2 %, so verzehnfachte er sich bis 1913 auf 2 %. Unzweifelhaft ist somit, daß die Renten, die gesicherte Einnahmen für die ökonomisch Inaktiven bedeuteten, Rückwirkungen auf die Verteilung hatten. Ebenso offenkundig ist aber auch, daß nur ein Bruchteil der Versicherten in den Genuß der Höchstrente kam.

Die dritte Reihe der sozialpolitisch intendierten Zahlungsströme — die für die Versicherten getätigten Konsumausgaben für Gesundheit — sind z. T. Bestandteil der präventiven Sozialpolitik — und zwar insoweit wie das Ziel verfolgt wurde, den Gesundheitszustand der ökonomisch Aktiven zu erhalten[73]. Das dominante Ziel aber ist, die Arbeitsunfähigen wieder in den Arbeitsprozeß zu integrieren. Diese Zahlungsströme, hier als Zahlungen für Heilbehandlung zusammengefaßt, flos-

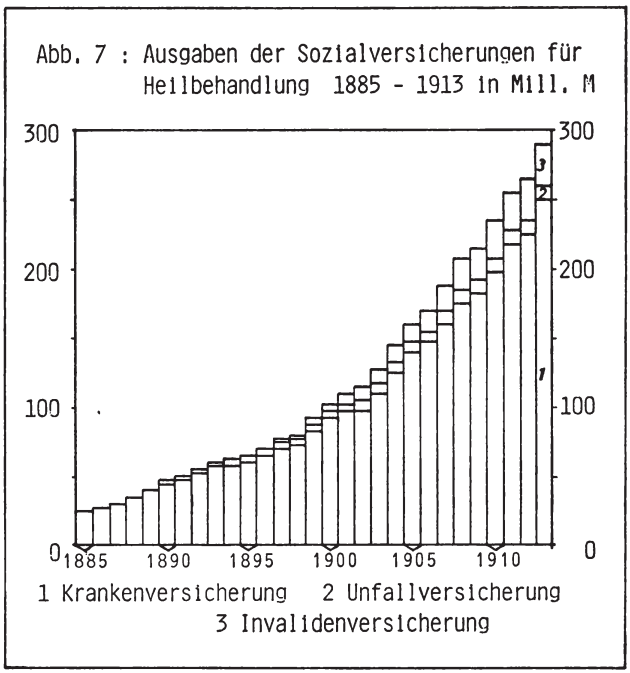
Die Zahlen sind nur z. T. identisch mit denen Borns, Born 1966, S. 153.
Die Durchschnittsrenten entwickeln sich, s. Statistisches Jahrbuch des Deutschen Reiches 36 (1915), S. 380, wie folgt:

Jahr	Invalidenrenten	Krankenrenten (in Mark)	Altersrenten
1891	114		124
1892	115		127
1893	118		129
1894	121		126
1895	124		132
1896	127		133
1897	129		136
1898	131		138
1899	132		142
1900	142	148	146
1901	146	152	150
1902	150	154	153
1903	152	156	155
1904	155	159	157
1905	159	161	159
1906	163	163	161
1907	166	166	162
1908	170	170	163
1909	175	174	164
1910	177	176	164
1911	180	177	165
1912	187	192	166
1913	195	204	167

[72] *Hoffmann* 1965, S. 506 ff.

[73] s. Reichs-Gesetzblatt 1911, Reichsversicherungsordnung § 1274, S. 746.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



sen an Unternehmungen: Ärzte, Apotheken usw. Die Entwicklung dieser Ströme ist, wie Abb. 7[74] zeigt, eindeutig bestimmt von den Leistungen der Krankenversicherungen, während die der beiden anderen Versicherungszweige sich dagegen insbesondere in den ersten Jahren bescheiden ausnehmen.

Allerdings muß betont werden, daß beide spezifische Bereiche der Heilbehandlung abdeckten. Hervorgehoben sei hier die Behandlung Tuberkulosekranker, für die die Invalidenversicherung einen Großteil ihrer Leistungen aufwandte[75]. Gerade die Heilbehandlung zeigt, daß sozialpolitische Aktivitäten Infrastrukturinvestitionen, genauer Sozialinvestitionen, nach sich ziehen: So gliederten sich die Versicherungs-

[74] s. Tab. 7.

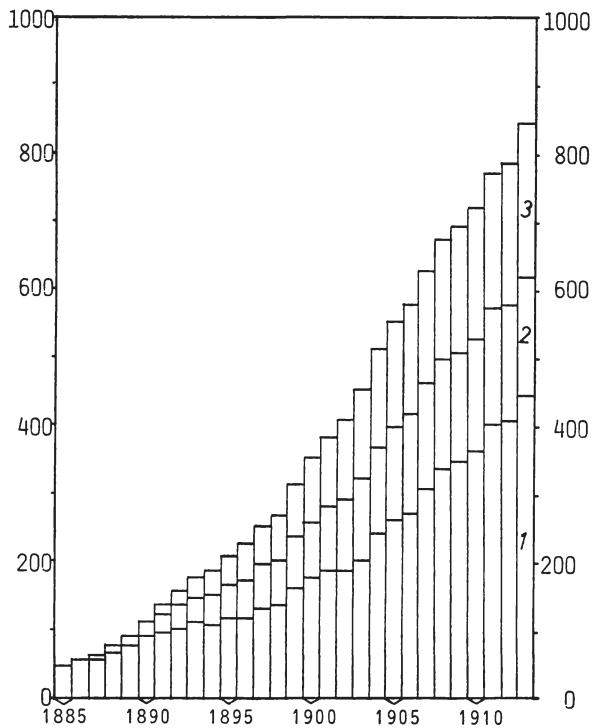
[75] s. Statistisches Jahrbuch des Deutschen Reiches 22 (1901) ff. Danach lautet die Reihe der Ausgaben für die Tuberkulosebehandlung seit 1900:

Jahr	Ausgaben in Mill. Mark	Jahr	Ausgaben in Mill. Mark
1900	6	1907	10
1901	5	1908	12
1902	6	1909	13
1903	7	1910	14
1904	7	1911	15
1905	8	1912	16
1906	9	1913	18

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

träger, insbesondere die Landesversicherungsanstalten im Rahmen der Invalidenversicherung, Krankenhäuser an, in denen die Versicherten behandelt wurden[76]. Damit verstärkten sie die ohnehin vorhandene Tendenz der öffentlichen Hand zu höheren Sozialinvestitionen[77], durch die auch neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. Neben die Umverteilungseffekte, die von der Sozialversicherungspolitik ausging, treten somit direkte Verteilungswirkungen.

Abb. 8 : Sozialausgaben der Sozialversicherungen 1885 - 1913 in Mill. M

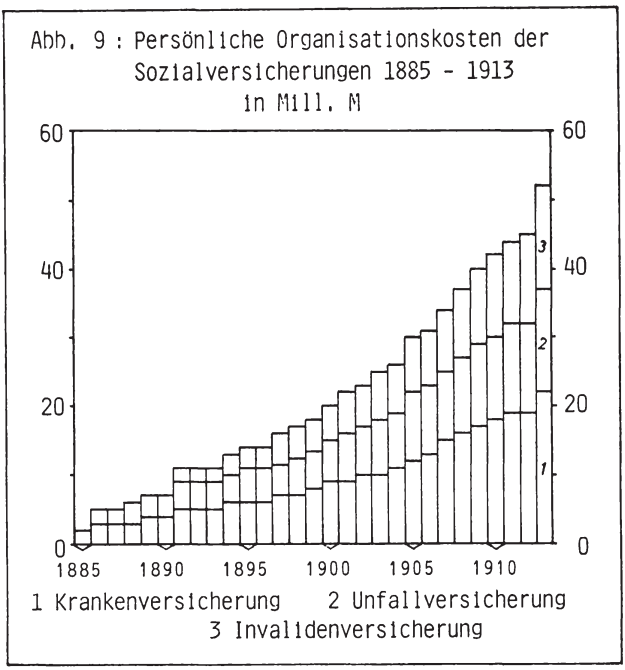


1 Krankenversicherung 2 Unfallversicherung
3 Invalidenversicherung

[76] s. Statistisches Jahrbuch des Deutschen Reiches 22 (1901) ff. Waren es 1900 erst 11 Versicherungsanstalten — einschließlich der besonderen Kasseneinrichtungen — von 40, die eigene Krankenhäuser besaßen, so sind es 1913 31 von 41.

[77] Indiz dafür ist die steigende Dichte der Krankenhausbetten, s. Anm. 103.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Faßt man die beiden sozialpolitisch intendierten Zahlungsströme, s. Abb. 8[78], die als Sozialleistungen der Versicherungen bezeichnet werden können, zusammen, dann ergibt sich, daß zunächst in wachsendem Maße die Transfers die Ausgaben bestimmen: Sie stiegen von 1885 an auf maximal 72 % der Leistungen in den Jahren von 1902 bis 1904. In den folgenden Jahren sank der Anteil langsam auf 66 %, eine Entwicklung, die dadurch bestimmt ist, daß die Träger der Unfallversicherung und der Invalidenversicherung neben der Rentenzahlung zunehmend auch die Kosten für Heilbehandlung übernahmen. Deutlich wird auch hier die überragende Bedeutung der Krankenversicherung: Die hohen Leistungen sowohl im Bereich der Transfers als auch in dem der Leistungen für Heilbehandlung haben zur Folge, daß auch nach 1891 der Anteil der Krankenversicherung an den Sozialausgaben nur wenige Jahre — von 1901 bis 1907 — unter 50 % sank.

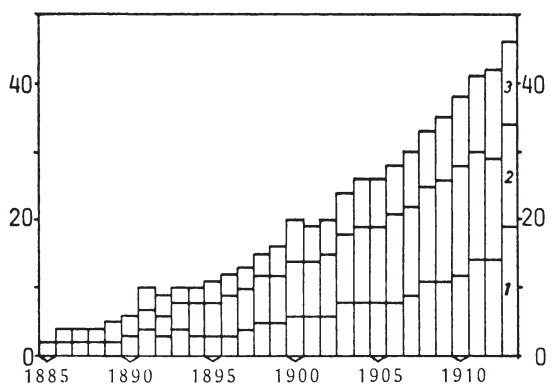
Versucht man, die Höhe der Sozialleistungen der Versicherungen insgesamt zu bestimmen, dann ist auch in diesem Falle das Nettoinlandprodukt eine angemessene Vergleichsgröße. Die so gemessene Sozialleistungsquote stieg von 0,3 % im Jahre 1885 auf 3 % im Jahre 1913.

[78] s. Tab. 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einflüsse auf die Einkommensverteilung — und zwar z. T. unmittelbarer Art — gehen von den Organisationskosten aus. Sie entspringen nicht sozialpolitischen Zielen, sondern ergeben sich aus den gewählten Institutionen der Umverteilung. Hier sind zum einen die an die privaten Haushalte fließenden Einkommen zu nennen, die die bei den Versicherungen Beschäftigten erzielten. Betrachtet man die Beschäftigtenentwicklung — die in Tab. 9 genannten Zahlen sind auch für die beiden erfaßten Versicherungszweige als Minimalzahlen anzusehen[79] —, dann ist auch hier die sonst festgestellte Expansion zu konstatieren, die sich im monetären Bereich — s. Abb. 9[80] — exakter fassen läßt. Die institutionalisierte Umverteilung hat somit auch in diesem Bereich unmittelbare Auswirkungen auf das Verteilungsmuster, wenn auch das bei den Versicherungen erwirtschaftete Arbeitseinkommen nur einen verschwindend geringen Anteil am insgesamt erzielten Arbeitseinkommen darstellte[81]. Organisationskosten sind schließlich die sächlichen Verwaltungskosten, die sich aus den unterschiedlichsten Posten zusammensetzten; z. T. flossen sie an Unternehmungen, z. T. handelt

Abb. 10 : Sächliche Organisationskosten der Sozialversicherungen 1885 - 1913 in Mill. M



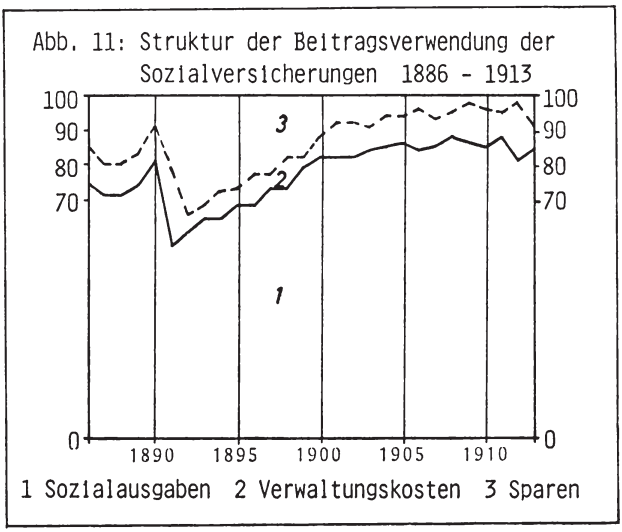
1 Krankenversicherung 2 Unfallversicherung
3 Invalidenversicherung

[79] Es fehlen nicht nur die Beschäftigtenzahlen für die Krankenkassen, sondern auch die Angaben über die Beschäftigten der Unfallversicherung: Erst ab 1903 sind neben den technischen Aufsichtsbeamten auch die Verwaltungsbeamten nachgewiesen.

[80] s. Tab. 10.

[81] Vgl. *Hoffmann* 1965, S. 496 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



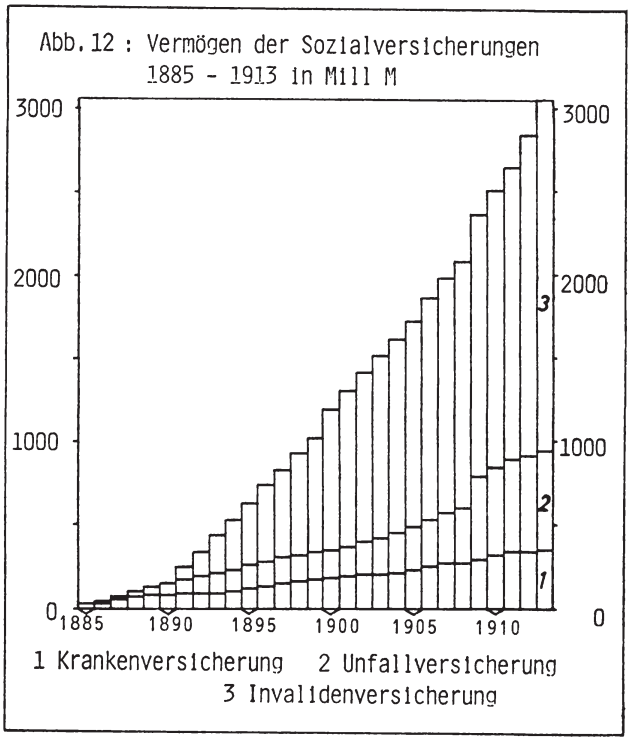
es sich um interne Kosten, die z. B. im Zuge der Verfahrensabwicklung entstanden. Somit ist ein Teil dieser Zahlungen sicherlich den persönlichen Verwaltungskosten zuzurechnen, in jedem Falle beeinflussen auch sie das Verteilungsmuster. Die Entwicklung dieser in Abb. 10[82] dargestellten Kosten verläuft auch in der Höhe vergleichbar wie die persönlichen Verwaltungskosten.

Die Darstellung der Verteilungswirkungen, die von den Sozialversicherungen ausgingen, wäre ohne den Strom zum Vermögenskonto unvollständig. Die Bedeutung dieses Elements ergibt sich aus der in Abb. 11[83] dargestellten Struktur der Beitrags-, nicht der Einnahmenverwendung. Offenkundig ist, daß insbesondere in den Anfangsjahren der Invalidenversicherung die Rücklagenbildung eine erhebliche Bedeutung besaß: Schließlich sind bis zu 35 % der Beiträge insgesamt zurückgelegt worden. Der Grund für die Bedeutung der Rücklagenbildung ist darin zu sehen, daß die Träger der drei Versicherungszweige — wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß — als Kapitalsammelstellen konzipiert waren: Sie hatten, auch darin zeigt sich das gegliederte System der sozialen Sicherheit, zwar nach von einander abweichenden, aber genau festgelegten Modalitäten Rücklagen zu bilden, deren Funktion unterschiedlich war. Da die Krankenkassen und die Berufsgenossenschaften nach dem Umlageprinzip verfuhren, waren die Rücklagen gedacht als eine Sicherung für den Fall unvorhergesehener Ausgaben. Bei der Invalidenversicherung, die, wie bereits

[82] s. Tab. 11.

[83] Berechnet auf der Basis der Tab. 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



erwähnt, nach dem Kapitaldeckungsverfahren konzipiert war, hatte die Rücklagenbildung hingegen einen anderen Stellenwert: Die Alters- und Invalidenrenten sollten aus dem gesparten Vermögen der Solidargemeinschaft der Versicherten bezahlt werden. Das auch für die Invalidenversicherung mögliche Umlageverfahren, über das auch diese Renten hätten finanziert werden können[84], wurde verworfen, weil man neben Bedenken über die zu hohe Belastung der Versicherten[85] das Solidargefühl der Generationen bezweifelte:

> Hierfür (d. h. das Kapitaldeckungsverfahren) war die Erwägung maßgebend, daß das letztere Verfahren (d. h. das Umlageverfahren), bei welchem die Last allmälig steigt, nur da empfehlenswerth erscheint, wo eine gewisse Solidarität der jetzt und künftig beitragenden Personen eine derartige Beschwerung der Zukunft rechtfertigt. Eine solche

[84] s. u. S. 32 f. In diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, daß mit der Einführung der dynamischen Rente 1957 das Kapitaldeckungsverfahren aufgegeben wurde, da nur über das Umlageverfahren die dynamischen Renten finanziert werden können. Vgl. *Farny* 1977, S. 164.

[85] Stenographische Berichte 1888/89, Aktenstück Nr. 10, S. 58 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

> Solidarität besteht wohl bei der Industrie, der Landwirthschaft etc. als solcher, beziehungsweise bei den Unternehmern derartiger Betriebe, für welche die Last gewissermaßen dinglich wirkt, aber nicht bei den in den verschiedenen Betriebszweigen nach einander beschäftigten Arbeitern. Diese kommen vielmehr nur als Generationen, als die Gesammtheit der gleichzeitig Lebenden in Frage; bei ihnen handelt es sich um eine rein persönliche Last, welche von den Lebenden selbst voll getragen werden muß und nicht füglich auf die Nachkommen gelegt werden darf[86].

Die politische Entscheidung für das Kapitaldeckungsverfahren hatte zur Folge, daß die Rücklagenbildung der Versicherungen von der Invalidenversicherung geprägt ist, wie Abb. 12[87] zeigt.

Bedeutsam ist, daß im Zuge dieser Entwicklung in wachsendem Maße Mittel zur Finanzierung zur Verfügung gestellt wurden[88], deren Anlage auch unter sozialpolitischen Aspekten von Interesse ist. Folgt man dem amtlichen Material, dann sprechen die Angaben dafür, daß die Versicherungsträger die Gelder zu einem Teil im Sinne einer präventiven Sozialpolitik angelegt haben, die ein Teil der Anlagepolitik

---

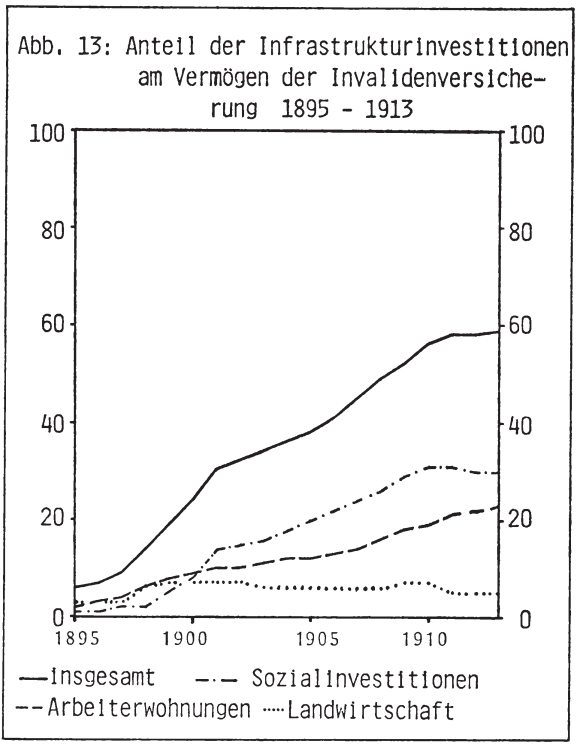
[86] Steneographische Berichte 1888/89, Aktenstück Nr. 10, S. 59 vgl. Stenographische Berichte 1888/89, 9. Sitzung, S. 142 f.

[87] s. Tab. 12.

[88] Als Nettoinvestitionsreihe ergibt sich:

Jahr	Netto-investition in Mill. M	Jahr	Netto-investition in Mill. M
1886	10	1900	171
1887	23	1901	107
1888	34	1902	106
1889	29	1903	100
1890	22	1904	108
1891	98	1905	111
1892	92	1906	132
1893	96	1907	122
1894	93	1908	106
1895	101	1909	274
1896	105	1910	140
1897	96	1911	144
1898	97	1912	196
1899	93	1913	209

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



im Interesse der Versicherten darstellte[89]. Dazu führt das Statistische Jahrbuch 1901 für die Invalidenversicherung aus:

> Bis zum Schluß des Jahres 1900 wurden von den Versicherungsanstalten Kapitalien ausgeliehen: 1. zum Bau von Arbeiterwohnungen 69,6 Millionen Mark; 2. zur Befriedigung des landwirthschaftlichen Kreditbedürfnisses (Hypotheken, Kleinbahnen, Land- und Wegeverbesserung, Hebung der Viehzucht etc.) 52,4 Millionen Mark, 3. zum Bau von Kranken- und Genesungshäusern, Volksheilstätten, Gemeindepflegestationen, Herbergen zur Heimath, Volksbädern, Blindenheimen, Kleinkinderschulen, Schlachthäusern, Wasserleitungs-, Kanalisations- und Entwässerungsanlagen, für Straßenbauten, Spar- und Konsumvereine und dergl. Wohlfahrtseinrichtungen 50,7 Millionen Mark; 1 bis 3 zusammen überhaupt 172,7 Millionen Mark[90].

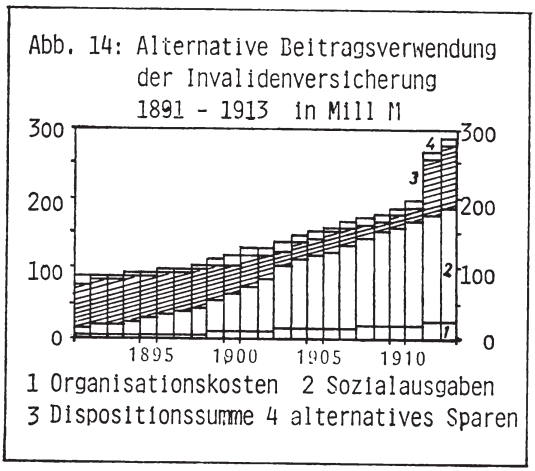
Betrachtet man die Entwicklung der Kreditvergabe für die angeführten Infrastrukturinvestitionen für den Zeitraum von 1895 - 1913,

---

[89] Reichs-Gesetzblatt 1911, Reichsversicherungsordnung § 719, vgl. § 1356. Die Anlage der Rücklagen unter dem Gesichtspunkt der Gemeinnützigkeit wird bereits in der Debatte um die Invalidenversicherung 1888/89 erwogen: s. Stenographische Berichte 1888/89, 9. Sitzung, S. 143.

[90] Statistisches Jahrbuch des Deutschen Reiches 22 (1901), S. 201.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



dann wird, wie Abb. 13 zeigt[91], deutlich, daß immer höhere Anteile des Vermögens zu gemeinnützigen Zwecken angelegt wurden.

Da für die Unfallversicherung vergleichbare Bestimmungen über die Anlageart existierten[92], muß man davon ausgehen, daß die beschriebene Art der Anlage höher ist, als hier ausgewiesen werden kann. Die dargestellten Verwendungszwecke lassen bereits erkennen, daß die Mittel überwiegend den Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellt werden[93], eine Anlagepolitik, von der vor allem die Gemeinden profitierten[94].

V.

Der Versuch, die Sozialversicherungspolitik des Kaiserreiches einer Erfolgskontrolle zu unterziehen, muß bei dem Vergleich der Ziele und ihrer Verwirklichung die Leitbildebene außer Betracht lassen, da — wie bereits betont — Indikatoren für einen solchen Vergleich (noch) nicht zur Verfügung stehen. Mithin kann eine Erfolgskontrolle nur auf der Zielbildebene — Unterstützung der wirtschaftlich Inaktiven und gesundheitliche Für- und/oder Vorsorge — erfolgen.

Zumindest problematisch ist — wie gezeigt — im Bereich der Transfers, die ausgezahlten Renten pro Kopf der Empfänger als Indikator zu wählen. Unzweifelhaft aber wird man auch dann, wenn man mit der Sozialversicherungsgesetzgebung den Beginn des Sozialstaates in

[91] s. Tab. 13.

[92] Reichs-Gesetzblatt 1911, Reichsversicherungsordnung § 719.

[93] 1913 sind rund 50 % der Mittel bei den Gebietskörperschaften angelegt.

[94] Etwa 65 % der in Anm. 93 angeführten Mittel gingen an die Gemeinden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

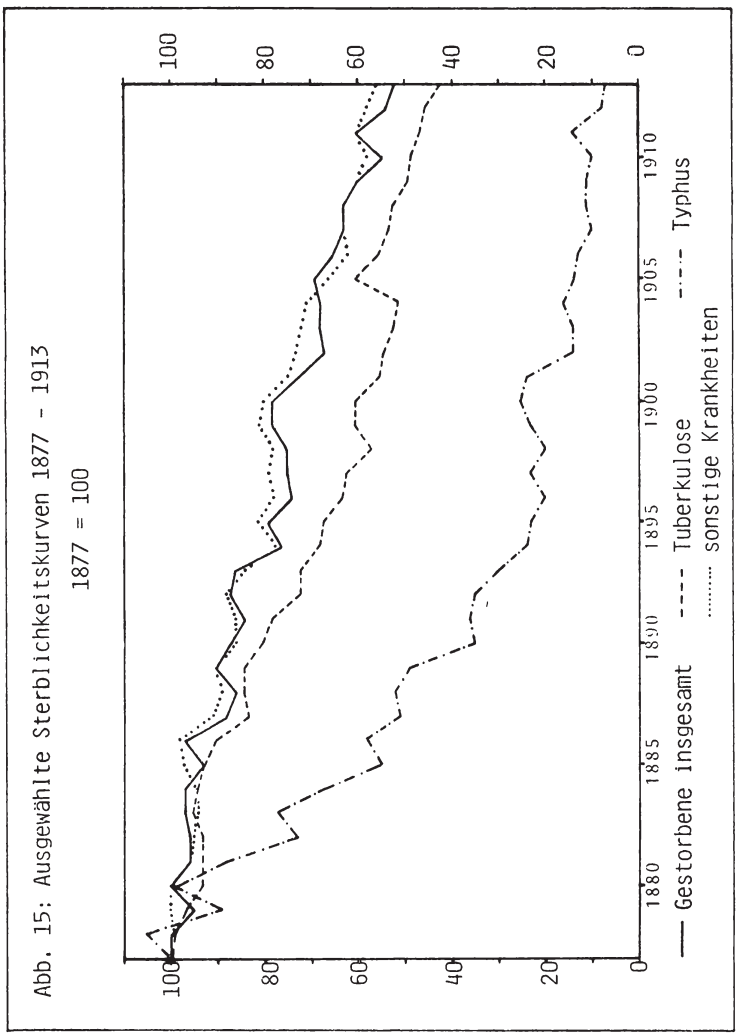
Deutschland datiert, feststellen müssen, daß die bereits hervorgehobene mangelnde Umverteilungsbereitschaft die Effizienz der Sozialversicherungen, insbesondere der Invalidenversicherung, im Bereiche der Transfers gemindert hat, wie eine Alternativrechnung belegt: Ohne Beitragserhöhung hätte die Summe, die jährlich zur Rentenzahlung zur Verfügung stand, erhöht werden können, wenn zwei Randbedingungen anders gesetzt worden wären: Wenn man auch für die Invalidenversicherung das Umlageverfahren eingeführt hätte und für die Rücklagenbildung die Bestimmungen erlassen hätte, die 1883 für die Ortskrankenkassen festgesetzt worden waren — eine Jahresausgabe als Mindestbetrag der Rücklagen[95] —, dann hätte, wie Abb. 14 zeigt[96],

[95] Reichs-Gesetzblatt 1883, Krankenversicherungsgesetz § 32.

[96] Für die Beitragsentwicklung s. Tab. 2; für die Sozialausgaben s. Tab. 8. Die Alternativreihen lauten:

Jahr	Beiträge zur Rücklage	Zusätzliche Dispositionssumme für Sozialausgaben
	in Mill. M	
1891	14	61
1892	4	67
1893	3	66
1894	5	62
1895	6	57
1896	4	60
1897	6	53
1898	4	55
1899	8	51
1900	13	42
1901	10	41
1902	10	35
1903	14	24
1904	11	26
1905	8	25
1906	7	28
1907	8	27
1908	10	20
1909	8	19
1910	10	15
1912	7	23
1911	10	82
1913	12	86

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

insbesondere in den Anfangsjahren eine deutlich höhere Summe zur Umverteilung und zur Heilbehandlung zur Verfügung gestanden; eine Feststellung, die mit Modifikationen auch für die Unfallversicherung gilt[97]. Für die Invalidenversicherung kann mithin festgestellt werden, daß zur Optimierung des sozialpolitischen Zieles eine alternative Konzeption sinnvoller gewesen wäre.

Im hypothetischen Fall sind die Leistungen überdies der Beitragsentwicklung weit besser angepaßt als in der faktischen Entwicklung. Betont werden muß allerdings, daß im angenommenen Fall die Rücklagen, gleichgültig ob man die Zinsen zur Aufstockung der Rücklagen verwendet oder sie der Summe, die umverteilt werden soll, zuschlägt. keinen nennenswerten Beitrag zur Finanzierung der Infrastruktur hätten leisten können, denn im angenommenen Fall wäre das Vermögen einschließlich Zinsen auf rund zweihundert Millionen Mark im Jahre 1913 angewachsen, eine Summe, die etwa ein Zehntel der tatsächlichen Rücklagen des Jahres 1913 ausmacht und etwa der Summe entspricht, die bereits 1900 für Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung gestellt wurde[98].

Effizienter als die Transferpolitik ist die auf Reintegration der zeitweilig Erwerbsfähigen und auf präventive Maßnahmen gerichtete Sozialpolitik einzuschätzen, wie für jeden Versicherungszweig gezeigt werden kann. So ist der Zusammenhang von Sozialversicherungsgesetzgebung und Mortalitätsentwicklung offenkundig[99]. Wenn man auch nicht von Monokausalität ausgehen kann — ähnlich wie die Sozialversicherungen wirkten die medizinischen Fortschritte und die Verbesserung der hygienischen Verhältnisse in den Städten[100] —, so ist doch seit 1885 ein deutliches Absinken der städtischen Sterblichkeitskurve zu beobachten, wie Abb. 15[101] zeigt.

---

[97] Vgl. Tab. 2 und Tab. 8.
Bei der Unfallversicherung hätte nicht das Verfahren der Beitragserhebung geändert werden müssen, wohl aber die Höhe der Rücklagen.

[98] s. Tab. 13.

[99] *Mayet,* 25 Jahre Todesursachenstatistik, in: Vjhh. zur Statistik des Deutschen Reichs 1903, III, S. 162 ff., bes. S. 166.

[100] *Mayet* 1903, S. 166.

[101] *Mayet* 1903, S. 162 ff. und Statistisches Jahrbuch des Deutschen Reiches 24 (1903) ff. Die Statistik bezieht sich auf Orte mit 15 000 und mehr Einwohnern. Aus den insgesamt 16 Reihen wurden vier ausgewählt:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jahr	Tuberkulose	Typhus	sonstige Krankheiten	Gestorbene insgesamt
	Todesursache (auf 100 000 Einwohner)			
1877	372	46	1 441	2 699
1878	367	48	1 429	2 699
1879	358	41	1 439	2 555
1880	346	43	1 442	2 708
1881	345	40	1 383	2 602
1882	346	34	1 372	2 583
1883	354	35	1 358	2 613
1884	351	31	1 358	2 604
1885	345	25	1 393	2 497
1886	336	26	1 411	2 618
1887	310	24	1 306	2 379
1888	313	24	1 281	2 318
1889	311	23	1 293	2 427
1890	298	16	1 236	2 338
1891	290	17	1 232	2 268
1892	268	16	1 273	2 348
1893	269	14	1 214	2 315
1894	254	11	1 111	2 050
1895	249	11	1 163	2 142
1896	234	9	1 124	1 999
1897	230	10	1 137	2 029
1898	214	9	1 120	2 023
1899	222	10	1 161	2 098
1900	223	11	1 145	2 107
1901	206	11	1 086	1 972
1902	199	6	1 050	1 813
1903	194	7	1 031	1 844
1904	191	7	1 023	1 841
1905	223	6	948	1 856
1906	203	6	896	1 747
1907	198	5	911	1 705
1908	193	5	900	1 707
1909	183	5	870	1 607
1910	178	4	834	1 508
1911	173	6	864	1 631
1912	166	4	835	1 459
1913	157	3	807	1 401

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei diesen unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen — hier sei nochmals betont, daß die städtischen Infrastrukturinvestitionen, die auch zum Sinken der Mortalität beigetragen haben, z. T. über die Sozialversicherungen finanziert wurden — seien insbesondere die Heilerfolge bei Tuberkulose hervorgehoben. Die Bekämpfung dieser Krankheit hatte nicht nur den Rückgang der Sterblichkeit zur Folge, vielmehr ging gleichzeitig auch die Zahl der Invalidenrenten zurück, die aufgrund dieser Krankheit gezahlt werden mußten[102].

Ebenso offenkundig wie auf die Mortalitätsentwicklung ist der Einfluß der Versicherungsgesetzgebung — wenn auch hier nicht ausschließlich auf sie zurückzuführen — auf die Krankenhaussituation und die ärztliche Versorgung der Bevölkerung insgesamt, wie die in Abb. 16[103] zusammengefaßte Ärzte- und Bettendichte belegen.

Dabei ist die steigende Bettendichte z. T. auf die bereits erwähnten Sozialinvestitionen der Versicherungsträger zurückzuführen. Im übrigen ist zumindest plausibel, daß die ständig steigenden Zahlungen an Ärzte[104] — sie sind nur für die Krankenversicherung gesondert ausgewiesen — erheblich zur verbesserten medizinischen Versorgung im Reich beigetragen haben. Als effizient müssen schließlich die präventiven Unfallverhütungsmaßnahmen bezeichnet werden, denn die Zahl

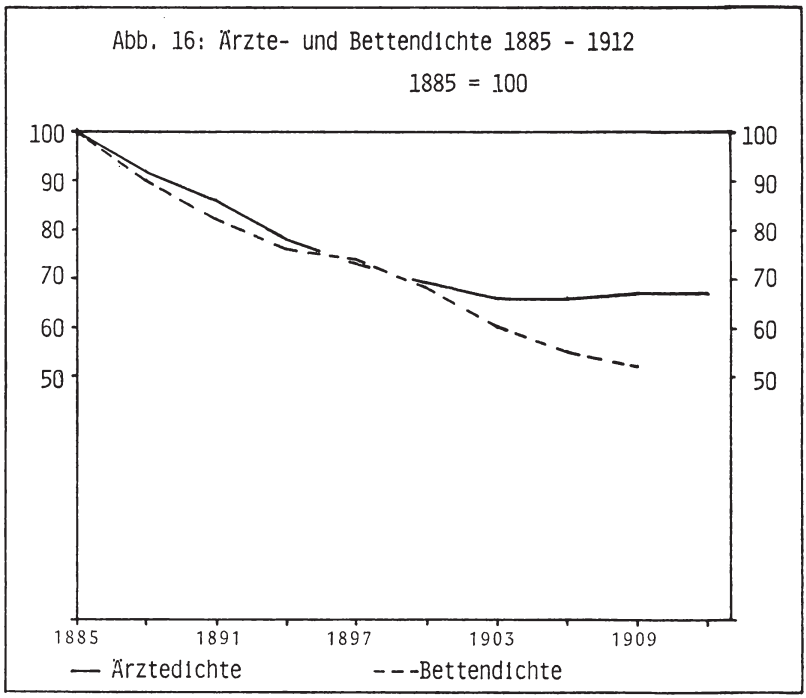
[102] Das Deutsche Reich in gesundheitlicher und demographischer Beziehung, Festschrift, den Teilnehmern am XIV. Internationalen Kongresse für Hygiene und Demographie Berlin 1907 gewidmet, Berlin 1907, S. 282 f.

[103] Börners Reichsmedizinalkalender 1885 - 1913. Die Entwicklung der Bettenzahl ist bei Hoffmann, *Hoffmann* 1965, S. 680 f. aufgrund anderer Abgrenzungen von diesen Zahlen abweichend.

Jahr	Zahl der Ärzte	Ärztedichte	Krankenhausbetten	Bettendichte
1885	15 783	2 959	94 014	497
1888	17 690	2 723	107 702	447
1891	19 630	2 535	122 213	407
1894	22 287	2 304	136 650	376
1897	24 873	2 154	146 376	366
1900	27 374	2 047	165 236	339
1903	29 997	1 954	196 102	299
1906	31 346	1 951	222 687	275
1909	31 969	1 993	249 217	256
1912	33 527	1 973		

[104] s. Tab. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



der Unfälle mit tödlichem Ausgang war relativ — s. Abb. 17[105] — trotz des Anstiegs am Ende des Zeitraumes insgesamt gesehen ebenso rückläufig wie die, die zu vollständiger Erwerbsunfähigkeit führte.

[105] Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes IV (1888) ff.

Jahr	Entschädigungsfälle	Vollrenten	Todesfälle
1886	10 540	1 778	2 716
1887	17 102	3 166	3 270
1888	21 236	2 216	3 692
1889	31 449	2 908	5 260
1890	42 038	2 708	6 047
1891	51 209	2 595	6 428
1892	55 654	2 664	5 911
1893	62 729	2 507	6 336
1894	69 619	1 784	6 361

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

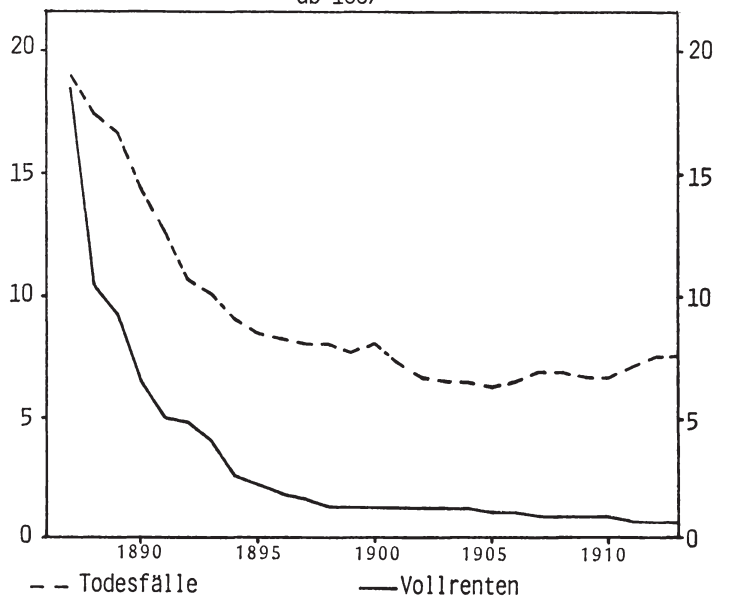
Insgesamt wird man zu dem Schluß kommen müssen, daß die Sozialversicherungspolitik nicht einheitlich beurteilt werden kann. Wenn auch unzweifelhaft ist, daß mit ihr ein erster Schritt zur Absicherung der wirtschaftlich Inaktiven erfolgte, so bleibt doch festzustellen, daß bei den Transfers, bei denen niedrige Teilrenten und die Konzeption der Renten als Beihilfen zum Familieneinkommen die Situation bestimmten, die finanziellen Möglichkeiten der Versicherungen nicht ausgeschöpft wurden. Damit wurde das formulierte Ziel „... die Arbeiterschaft gegenüber den unvermeidlichen Gefahren und Schäden ihres Berufslebens in ihrer wirtschaftlichen Existenz zu sichern"[106], nicht in dem Maße, wie es möglich gewesen wäre, erreicht. Dagegen, auch dies wird man zweifelsfrei folgern dürfen, hatte die Sozialversicherungspolitik, soweit sie Konsumausgaben für die Versicherten tätigte und präventive Ziele verfolgte, eindrucksvolle Erfolge vorzuweisen.

Jahr	Entschädigungsfälle	Vollrenten	Todesfälle
1895	75 527	1 706	6 448
1896	86 403	1 547	7 101
1897	92 326	1 507	7 416
1898	98 023	1 139	7 984
1899	106 036	1 326	8 124
1900	107 654	1 390	8 567
1901	117 336	1 446	8 501
1902	121 284	1 435	7 975
1903	129 375	1 538	8 370
1904	137 673	1 604	8 752
1905	141 121	1 487	8 928
1906	139 726	1 463	9 141
1907	144 703	1 356	9 815
1908	142 965	1 160	9 856
1909	139 070	1 118	9 363
1910	132 064	1 072	8 857
1911	132 114	988	9 443
1912	157 089	909	10 300
1913	139 633	868	10 293

[106] Atlas und Statistik der Arbeiterversicherung 1904, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb 17: Anteil der Vollrenten und Todesfälle an den Entschädigungsfällen der Unfallversicherung in v.H. ab 1887



[107] Die Zahlen entstammen:

1. Für die Knappschaftskassen:
   1885 - 1904 Statistik des Deutschen Reichs, Bd. 170 (1907), S. 50*
   1904 - 1908 Vjhh. zur Statistik des Deutschen Reichs 19 (1910), II, S. 69
   1909 - 1913 Vjhh. zur Statistik des Deutschen Reichs 25 (1914), II, S. 2
2. Für die Krankenversicherung: Statistik des Deutschen Reichs Bd. 24, 38, 53, 59, 65, 72, 78, 84, 90, 96, 121, 127, 133, 140, 147, 156, 163, 170, 177, 186, 194, 229, 238, 248, 258, 268, 277
3. Für die Unfallversicherung: Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts IV (1888) ff.
4. Für die Invalidenversicherung: Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts IX (1893) ff.
   a) Ohne die Zahl der bei den Versicherungsanstalten Versicherten
   b) Stand Jahresabschluß, ab 1888 Jahresdurchschnitt
   c) 1891 - 1907 abzüglich 1,5 Mill. Versicherte, ab 1908 abzüglich 3,4 Mill. Versicherte wegen Doppelversicherung
   d) ausschließlich Schätzwerte
   e) Für 1912 und 1913 ohne die in den Hilfskassen Versicherten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabellenanhang

Tabelle 1:

Versicherte der Sozialversicherungen 1885 - 1913 in 1000[107]

Jahr	Knappschaftskassen	Krankenversicherung	Summe 1 und 2	Unfallversicherung (o. Lw)[a]	Unfallversicherung (m. Lw)[a]	Invalidenversicherung
	1	2	3	4	5	6
1885	377	4 294[b]	4 671			
1886	374	4 570	4 944	3 725	3 725	
1887	379	4 842	5 222	4 122	4 122	
1888	392	5 398	5 790	4 767	10 344	
1889	413	6 144	6 557	5 286	13 375	
1890	438	6 580	7 018	5 531	13 620	
1891	463	6 880	7 343	5 726	16 515[c]	11 490[d]
1892	473	6 955	7 428	5 725	16 514	11 650
1893	468	7 107	7 575	5 829	16 619	11 813
1894	474	7 283	7 757	5 902	16 692	11 977
1895	480	7 526	8 006	6 100	16 889	12 145
1896	498	7 945	8 443	6 416	16 105	12 314
1897	529	8 337	8 866	6 758	16 447	12 486
1898	556	8 770	9 326	7 057	16 746	12 660
1899	587	9 156	9 743	7 415	17 104	12 836
1900	638	9 521	10 159	7 704	17 393	13 015
1901	678	9 642	10 320	7 678	17 367	13 197
1902	671	9 858	10 529	7 894	17 583	13 381
1903	685	10 224	10 909	8 276	17 965	13 567
1904	708	10 711	11 419	8 687	18 376	13 756
1905	719	11 184	11 903	9 053	18 743	13 948
1906	762	11 689	12 451	9 538	19 227	14 143
1907	806	12 139	12 945	9 983	19 672	14 958
1908	867	12 324	13 191	9 895	23 674	15 226
1909	885	12 520	13 405	9 988	23 767	15 444
1910	886	13 069	13 955	10 375	24 154	15 660
1911	900	13 619	14 519	10 848	24 627	15 878
1912	933	13 218[e]	14 151[e]	11 211	24 795	16 099
1913	989	13 566	14 555	11 701	25 804	16 324

[107] Anmerkung siehe S. 148.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2:

Beitragsentwicklung der Sozialversicherungen 1885 - 1913 in Mill. M[108]

Jahr	Knappschaftskassen	Krankenversicherung	Summe 1 und 2	Unfallversicherung	Invalidenversicherung	Summe Sozialversicherungen
	1	2	3	4	5	6
1885	6	56	62			62
1886	7	63	70	12		82
1887	7	68	75	20		95
1888	8	75	83	27		110
1889	8	84	92	34		126
1890	9	92	101	38		139
1891	10	97	107	46	89	242
1892	11	100	111	49	89	249
1893	11	107	118	54	90	262
1894	11	112	123	59	93	275
1895	11	118	129	63	95	286
1896	12	127	139	67	100	306
1897	13	136	149	68	101	318
1898	14	145	159	74	105	336
1899	15	155	170	82	113	365
1900	17	166	183	90	122	395
1901	18	172	190	109	128	427
1902	19	181	200	124	132	456
1903	20	194	214	137	139	490
1904	22	232	254	148	149	551
1905	25	251	276	158	153	587
1906	28	277	305	167	162	634
1907	32	300	332	172	170	674
1908	38	314	352	182	175	709
1909	39	331	370	199	179	748
1910	40	358	398	200	188	786
1911	41	387	428	197	200	825
1912	45	394	439	193	272	904
1913	48	414	462	194	290	946

[108] Quellen wie in Anmerkung 107. Die hier wiedergegebenen Zahlen sind mit denen Borns, Born 1966, S. 147 nicht vergleichbar, da bei Born nur die Beiträge der Versicherten mitgeteilt sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Beiträge der Versicherten zu den Sozialversicherungen 1885 - 1913 in Mill. M[109]

Jahr	Knappschaftskassen	Krankenversicherung	Summe 1 und 2	Unfallversicherung	Invalidenversicherung	Summe Sozialversicherungen
	1	2	3	4	5	6
1885	3	42	45			45
1886	4	42	46			46
1887	4	45	49			49
1888	4	50	54			54
1889	4	57	61			61
1890	5	61	66			66
1891	6	65	71		44,5	115,5
1892	6	67	73		44,5	117,5
1893	6	71	77		45	122
1894	6	75	81		46,5	127,5
1895	6	79	85		47,5	132,5
1896	7	85	92		50	142
1897	7	91	98		50,5	148,5
1898	8	97	105		52,5	157,5
1899	8	104	112		56,5	168,5
1900	10	111	121		61	182
1901	10	115	125		64	189
1902	10	121	131		66	197
1903	11	130	141		69,5	210,5
1904	12	155	167		74,5	241,5
1905	14	168	182		76,5	258,5
1906	16	185	201		81	282
1907	17	201	218		85	303
1908	19	210	219		87,5	306,5
1909	20	221	241		89,5	330,5
1910	21	240	261		94	355
1911	21	260	281		100	381
1912	23	264	287		136	423
1913	24	277	301		145	446

[109] Quellen wie in Anmerkung 107. Bis auf die Angaben zu den Knappschaftskassen, für die die amtlichen Unterlagen verwendet wurden, sind die Zahlen gemäß den gesetzlichen Bestimmungen berechnet: $^2/_3$ der Beiträge für die Krankenversicherung werden von den Versicherten aufgebracht, zur Unfallversicherung leisten sie keinen Beitrag, die Beiträge zur Invalidenversicherung wurden zur Hälfte von ihnen aufgebracht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Beiträge der Unternehmungen zu den Sozialversicherungen 1885 - 1913 in Mill. M[110]

Jahr	Knappschaftskassen	Krankenversicherung	Summe 1 und 2	Unfallversicherung	Invalidenverrung	Summe Sozialversicherungen
	1	2	3	4	5	6
1885	3	11	14			14
1886	3	21	24	12		36
1887	3	23	26	20		46
1888	4	25	29	27		56
1889	4	27	31	34		65
1890	4	31	35	38		73
1891	4	32	36	46	44,5	126,5
1892	5	33	38	49	44,5	131,5
1893	5	36	41	54	45	140
1894	5	37	42	59	46,5	147,5
1895	5	39	44	63	47,5	154,5
1896	5	42	47	67	50	164
1897	6	45	51	68	50,5	169,5
1898	6	48	54	74	52,5	180,5
1899	7	51	58	82	56,5	196,5
1900	7	55	62	90	61	213
1901	8	57	65	109	64	238
1902	9	60	69	124	66	259
1903	9	64	73	137	69,5	279,5
1904	10	77	87	148	74,5	309,5
1905	11	83	94	158	76,5	328,5
1906	12	92	104	167	81	352
1907	15	99	114	172	85	371
1908	19	104	123	182	87,5	392,5
1909	19	110	129	199	89,5	417,5
1910	19	118	137	200	94	431
1911	20	127	147	197	100	444
1912	22	130	152	193	136	481
1913	24	137	161	194	145	500

[110] s. Anmerkung 109.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Transfers der Sozialversicherungen 1885 - 1913 in Mill. M[111]

Jahr	Knappschaftskassen	Krankenversicherung	Summe 1 und 2	Unfallversicherung	Invalidenversicherung	Reichszuschuß	Summe 5 und 6	Summe Sozialversicherungen
	1	2	3	4	5	6	7	8
1885	3	27	30					30
1886	3	29	32	2				34
1887	3	30	33	5				38
1888	3	32	35	9				44
1889	3	37	40	13				53
1890	4	44	48	18				66
1891	5	46	51	24	9	6	15	90
1892	5	49	54	29	13	9	22	105
1893	6	51	57	35	17	11	28	120
1894	5	48	53	41	21	14	35	129
1895	6	51	57	47	25	17	42	146
1896	5	52	57	53	29	19	48	158
1897	6	58	64	59	33	22	55	178
1898	6	61	67	60	37	24	61	188
1899	8	71	79	73	42	27	69	221
1900	9	78	87	82	50	31	81	250
1901	11	81	92	91	58	34	92	275
1902	10	82	92	99	66	38	104	295
1903	11	87	98	111	77	42	119	328
1904	12	106	118	120	85	45	130	368
1905	13	114	127	128	91	47	138	393
1906	13	116	129	135	96	49	145	409
1907	15	134	149	143	100	49	149	441
1908	17	147	164	149	105	50	155	468
1909	19	148	167	153	110	51	161	481
1910	18	150	168	155	115	52	167	490
1911	19	169	188	156	120	53	173	517
1912	19	166	185	161	126	55	181	527
1913	19	177	196	166	135	58	193	555

[111] Quellen s. Anmerkung 107. Die Gruppierung erfolgte z. T. anders als bei dem amtlichen Material: Beitragsrückzahlungen wurden, soweit sie einzeln ausgewiesen sind, mit den Beiträgen saldiert, sonstige einmalige Leistungen der Versicherungsträger wurden als Transfers behandelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Renten an Verletzte und Witwenrenten der Unfallversicherung 1886 - 1913[112]

Jahr	Berufliche Genossenschaften			Landwirtschaftliche Genossenschaften			Staatliche Ausführungsbehörden	
	Empfänger in 1 000	Renten in 1 000 M	Renten pro Kopf in M	Empfänger in 1 000	Renten in 1 000 M	Renten pro Kopf in M	Empfänger in 1 000	Renten in 1 000 M
	1	2	3	4	5	6	7	8
1886	7	942	135					103
1887	18	3 346	186				1	339
1888	30	5 619	187		15		2	632
1889	42	8 110	193	5	424	85	4	919
1890	60	10 832	181	15	1 288	86	5	1 261
1891	79	13 528	171	28	2 506	90	7	1 641
1892	93	15 845	170	46	3 793	82	9	2 014
1893	110	18 216	166	64	5 125	80	11	2 417
1894	130	20 854	160	85	6 648	78	13	2 780
1895	149	23 446	157	109	8 176	75	14	3 165
1896	170	26 447	156	136	9 988	73	17	3 570
1897	192	29 698	155	162	11 508	71	19	4 003
1898	215	33 260	155	186	12 935	70	21	4 464
1899	240	37 109	155	210	14 392	69	24	4 868
1900	263	41 370	157	229	15 669	68	26	5 285
1901	290	46 958	162	253	17 470	69	28	5 814
1902	314	51 644	164	279	19 328	69	30	6 340
1903	340	56 591	166	307	21 519	70	32	6 918
1904	369	61 840	168	334	23 269	70	35	7 437
1905	396	66 679	168	359	24 674	69	36	7 897
1906	421	70 869	168	372	25 252	68	38	8 312
1907	443	75 405	170	385	25 669	67	40	8 731
1908	461	78 931	171	389	25 912	67	41	9 090
1909	466	80 594	173	391	26 033	67	43	9 481
1910	463	81 218	175	386	25 822	70	43	9 683
1911	462	81 383	176	381	25 506	67	44	9 838
1912	457	81 492	178	378	25 564	68	44	10 004
1913	447	82 396	184	378	25 919	69	45	10 197

[112] s. Anmerkung 107; ohne Versicherungsanstalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Renten pro Kopf in M	Unfallversicherung insgesamt: Empfänger in 1000	Renten in 1000 M	pro Kopf in M	Witwenrente pro Kopf in M: berufl. Genossenschaften	landwirtschaftl. Genossenschaften	staatl. Ausführungsbehörden	insgesamt
9	10	11	12	13	14	15	16
	7	1 045	149	95		98	95
339	19	3 685	194	119		121	119
316	32	6 266	196	130	33	123	126
230	51	9 453	185	139	59	125	128
252	80	13 381	167	141	66	124	127
234	114	17 675	155	149	69	130	128
224	148	21 652	146	156	73	132	134
220	185	25 758	139	157	73	138	134
214	228	30 282	133	160	74	137	134
226	272	34 787	128	158	77	140	133
210	323	40 005	124	159	76	140	133
211	373	45 209	121	160	78	142	134
213	422	50 659	120	163	78	144	136
203	474	56 369	119	165	80	145	137
203	518	62 324	120	168	79	150	139
208	571	70 242	123	171	78	149	140
211	623	77 312	124	170	81	150	140
216	679	85 028	125	179	81	152	146
212	738	92 546	125	179	83	152	146
219	791	99 250	125	180	84	155	148
219	831	104 433	126	183	85	156	150
218	868	109 805	127	186	87	159	153
222	891	113 933	128	189	87	159	154
220	900	116 108	129	192	89	166	157
225	892	116 723	131	196	90	167	160
224	887	116 727	132	198	92	171	163
227	879	117 060	133	202	93	174	167
227	870	118 512	136	206	95	177	170

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7:

Zahlungen an Unternehmungen für Heilbehandlung durch die Sozialversicherungen 1885 - 1913 in Mill. M[113]

Jahr	Knappschaftskassen	Krankenversicherung	Summe 1 und 2	Unfallversicherung	Invalidenversicherung	Summe Sozialversicherungen
	1	2	3	4	5	6
1885	3	21	24			24
1886	3	24	27			27
1887	3	26	29			29
1888	3	30	33	1		34
1889	3	36	39	1		40
1890	4	41	45	2		47
1891	4	44	48	2		50
1892	4	47	51	3		54
1893	4	52	56	3		59
1894	4	54	58	4		62
1895	5	56	61	4	1	66
1896	5	60	65	4	1	70
1897	5	66	71	4	2	77
1898	6	67	73	5	2	80
1899	6	78	84	5	4	93
1900	7	85	92	5	6	103
1901	8	88	96	6	8	110
1902	8	91	99	7	10	116
1903	9	100	109	7	11	127
1904	10	115	125	7	13	145
1905	11	127	138	8	14	160
1906	12	134	146	8	16	170
1907	13	149	162	8	18	188
1908	15	161	176	9	22	207
1909	16	168	184	9	23	216
1910	17	181	198	9	26	233
1911	19	200	219	9	28	256
1912	20	207	227	9	28	264
1913	22	227	249	10	31	290

[113] s. Anmerkung 107.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 8:

Die Sozialausgaben der Sozialversicherungen 1885 - 1913 in Mill. M[114]

Jahr	Knappschaftskassen	Krankenversicherung	Summe 1 und 2	Unfallversicherung	Invalidenversicherung	Summe Sozialversicherungen
	1	2	3	4	5	6
1885	6	48	54			54
1886	6	53	59	2		61
1887	6	56	62	5		67
1888	6	62	68	10		78
1889	6	73	79	14		93
1890	8	85	93	20		113
1891	9	90	99	26	15	140
1892	9	96	105	32	22	159
1893	10	103	113	38	28	179
1894	9	102	111	45	35	191
1895	11	107	118	51	43	212
1896	10	112	122	57	49	228
1897	11	124	135	63	57	255
1898	12	128	140	65	63	268
1899	14	149	163	78	73	314
1900	16	161	179	87	87	353
1901	19	169	188	97	100	385
1902	18	173	191	106	114	411
1903	20	187	207	118	130	455
1904	22	221	243	127	143	513
1905	24	241	265	136	152	553
1906	25	250	275	143	161	579
1907	28	283	311	151	167	629
1908	32	308	340	158	177	675
1909	35	316	351	162	184	697
1910	35	331	366	164	193	723
1911	38	369	407	165	201	773
1912	39	373	412	170	209	791
1913	41	404	445	176	224	845

[114] s. Anmerkung 107.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 9:

Beschäftigte der Sozialversicherungen 1886 - 1913[115]

Jahr	Unfall-versicherung 1	Invaliden-versicherung 2
1886	39	
1887	79	
1888	125	
1889	157	
1890	148	
1891	165	897[a)]
1892	158	1 183
1893	170	1 289
1894	209	1 393
1895	202	1 554
1896	205	1 648
1897	214	1 763
1898	224	1 829
1899	229	1 929
1900	238	2 623
1901	244	2 978
1902	273	3 212
1903	3 715[b)]	3 425
1904	3 884	3 917
1905	4 034	4 218
1906	4 321	4 501
1907	4 456	4 873
1908	4 652	5 229
1909	4 743	5 553
1910	4 855	5 734
1911	4 937	5 862
1912	5 049	6 517
1913	5 378	6 939

[115] s. Anmerkung 107.

a) Im Zeitraum 1891 - 1899 ohne die Beschäftigten bei den Sonderanstalten

b) Seit 1903 erst sind neben dem technischen Personal die Verwaltungsbeamten nachgewiesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 10:

Persönliche Verwaltungskosten der Sozialversicherungen 1885 - 1913 in Mill. M[116]

Jahr	Knappschaftskassen	Krankenversicherung	Summe 1 und 2	Unfallversicherung	Invalidenversicherung	Summe Sozialversicherungen
	1	2	3	4	5	6
1885		2	2			2
1886		3	3	2		5
1887		3	3	2		5
1888		3	3	3		6
1889		4	3	3		7
1890		4	4	4		7
1891		5	5	4	2	11
1892		5	5	4	2	11
1893		5	5	4	2	11
1894		6	6	4	3	13
1895		6	6	5	3	14
1896		6	6	5	3	14
1897		7	7	5	4	16
1898		7	7	6	4	17
1899		8	8	6	4	18
1900		9	9	6	5	20
1901		9	9	7	6	22
1902		10	10	7	6	23
1903		10	10	8	7	25
1904		11	11	8	7	26
1905		12	12	10	8	30
1906		13	13	10	8	31
1907		15	15	10	9	34
1908		16	16	11	10	37
1909		17	17	12	11	40
1910		18	18	12	12	42
1911		19	19	13	12	44
1912		19	19	13	13	45
1913		22	22	15	15	52

[116] s. Anmerkung 107.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 11

Sächliche Verwaltungsausgaben der Sozialversicherungen 1885 - 1913 in Mill. M[117]

Jahr	Knappschaftskassen	Krankenversicherung	Summe 1 und 2	Unfallversicherung	Invalidenversicherung	Summe Sozialversicherungen
	1	2	3	4	5	6
1885		2	2			2
1886		2	2	2		4
1887		2	2	2		4
1888		2	2	2		4
1889		2	2	3		5
1890		3	3	3		6
1891	1	3	4	3	3	10
1892		3	3	3	3	9
1893		4	4	4	2	10
1894		3	3	5	2	10
1895		3	3	5	3	11
1896		3	3	6	3	12
1897	1	3	4	6	3	13
1898	1	4	5	7	3	15
1899	1	4	5	7	4	16
1900	1	5	6	8	6	20
1901	1	5	6	8	5	19
1902	1	5	6	9	5	20
1903	1	7	8	10	6	24
1904	1	7	8	11	7	26
1905	1	7	8	11	7	26
1906	1	7	8	13	7	28
1907	1	8	9	13	8	30
1908	2	9	11	14	8	33
1909	2	9	11	15	9	35
1910	2	10	12	16	10	38
1911	2	13	15	16	10	41
1912	2	13	15	14	13	42
1913	2	17	19	16	11	46

[117] s. Anmerkung 107.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 12

Rücklagen der Sozialversicherungen 1885 - 1913 in Mill. M[118]

Jahr	Knappschaftskassen	Krankenversicherung	Summe 1 und 2	Unfallversicherung	Invalidenversicherung[a)]	Summe Sozialversicherungen
	1	2	3	4	5	6
1885	6	26	32			32
1886	6	28	34	8		42
1887	6	41	47	18		65
1888	6	60	66	33		99
1889	6	72	78	50		128
1890	7	77	84	66		150
1891	7	83	90	84	74[b)]	248
1892	8	86	94	100	146	340
1893	9	84	93	116	227	436
1894	10	94	104	130	295	529
1895	10	105	115	143	372	630
1896	10	121	131	154	450	735
1897	13	133	146	158	527	831
1898	14	148	162	160	606	928
1899	18	152	170	165	686	1 021
1900	20	156	176	170	846	1 192
1901	24	163	187	183	929	1 299
1902	26	173	199	199	1 007	1 405
1903	21	180	201	220	1 084	1 505
1904	22	191	213	240	1 160	1 613
1905	23	203	226	260	1 238	1 724
1906	24	230	254	283	1 319	1 856
1907	25	245	270	304	1 404	1 978
1908	13	254	267	327	1 490	2 084
1909	18	269	287	497[c)]	1 574	2 358
1910	22	296	318	518	1 662	2 498
1911	25	313	338	545	1 759	2 642
1912	32	307	339	570	1 929	2 838
1913	39	311	350	591	2 106	3 047

[118] s. Anmerkung 107.

a) Da bei der Invalidenversicherung unterschiedliche Werte als Vermögen angesehen werden können, müssen die hier angenommenen Werte angegeben werden. Als Vermögen sind hier behandelt: Kassenbestand, Ankaufspreis oder Auszahlungspreis der Wertpapiere und Darlehen, Zinsertrag, Grundstücke

b) Zwischen 1891 - 1899 ohne das Vermögen der Sonderanstalten

c) Ab 1909 ausgewiesenes Vermögen abzüglich der Tilgungssummen der schwebenden Reichsschuld.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 13

Die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen durch die Invalidenversicherung 1895 - 1913 in Mill. M[119]

Jahr	Arbeiterwohnungen	landwirtschaftliche Infrastruktur	städtische Infrastruktur	eigene Krankenhäuser	Summe 3 und 4	Finanzierung insgesamt
1895	8	10			4	22
1896	12	13			6	31
1897	21	17			10	48
1898	35	36			14	85
1899	52	45			36	133
1900	78	55	54	12	66	199
1901	88	65	108	18	126	279
1902	103	67	128	24	152	322
1903	118	70	149	29	178	366
1904	133	73	178	33	211	417
1905	151	76	211	36	247	474
1906	173	79	246	41	287	539
1907	196	90	292	47	339	625
1908	239	96	340	54	394	729
1909	281	103	389	56	454	838
1910	320	110	447	60	507	937
1911	362	114	482	64	546	1 022
1912	418	114	517	68	585	1 117
1913	483	120	562	80	642	1 245

[119] s. Anmerkung 107. Für den Zeitraum 1895 - 1899 wurde herangezogen: Statistik der Invalidenversicherung für die Jahre 1891 - 1899, bearbeitet im Reichs-Versicherungsamt, Berlin 1901.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 14

Zahlungen an Ärzte durch die Krankenversicherung 1885 - 1913 in Mill. M[120]

Jahr	Knappschaftskassen	Krankenversicherung	Summe 1 und 2
1885	1	9	10
1886	1	10	11
1887	1	11	12
1888	1	13	14
1889	1	15	16
1890	1	17	18
1891	1	18	19
1892	1	19	20
1893	1	21	22
1894	1	22	23
1895	1	23	24
1896	2	25	27
1897	2	27	29
1898	2	29	31
1899	2	32	34
1900	2	34	36
1901	2	36	38
1902	2	37	39
1903	3	41	44
1904	3	48	51
1905	4	53	57
1906	4	57	61
1907	4	63	67
1908	5	68	73
1909	5	71	76
1910	5	76	81
1911	5	84	89
1912	6	86	92
1913	6	94	100

[120] s. Anmerkung 107.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Bedeutung des Gesundheitswesens für die Entwicklung der Lebenschancen der deutschen Bevölkerung zwischen 1870 und 1913[1]

Von *Reinhard Spree*, Berlin

1. Einleitung

Der Untersuchungsgegenstand liegt quer zu einer ganzen Reihe von wissenschaftlichen Disziplinen, die ihn in jeweils typischer Weise anders definieren und erforschen. Entsprechend streuen einschlägige Literaturquellen von der Sozialmedizin und -hygiene über Sozial- und Wirtschaftspolitik, Soziologie (Theorien und Forschungen zur sozialen Ungleichheit und zum sozialen Wandel) und Sozialpsychologie (Einstellungen zu gesellschaftlich und subkulturell variierenden Definitionen von Krankheit und Gesundheit) bis zur Medizin-, Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Jeder Versuch einer Gegenstandseingrenzung muß unter diesen Voraussetzungen in der einen oder anderen Hinsicht verkürzung wirken und problematisch sein. In erster Annäherung kann zum Beispiel das Gesundheitswesen definiert werden als die Summe derjenigen Personen, Institutionen und materiellen Ressourcen, die faktisch darauf ausgerichtet sind, die Gesundheit des Individuums zu erhalten, zu schützen oder wiederherzustellen sowie die Auswirkungen von Krankheiten oder Gebrechen zu minimieren[2]. Die nicht am Individuum ansetzenden, sondern über Veränderungen der materiellen und institutionellen Umwelt auf die menschliche Gesundheit einwirkenden Dienste und Maßnahmen-Komplexe (Infrastruktur-Politik) werden somit ausgegrenzt. Zugleich wird unterstellt, daß die Möglichkeit des Wirksamwerdens der angebotenen Leistungen des Ge-

---

[1] Dieser Aufsatz entstand im Zusammenhang mit einem noch nicht abgeschlossenen Projekt zur Erforschung sozialer Ungleichheit im Reproduktionsbereich (Alltagsleben) seit der Mitte des 19. Jahrhunderts in Deutschland, das am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung Berlin durchgeführt wird. Die Fachhochschule für Wirtschaft Berlin hat die Arbeiten durch eine Reduktion des Lehrdeputats des Verfassers von 18 auf 14 Semesterwochenstunden unterstützt. Claudia Huerkamp, Uta Ottmüller, Jens Naumann, Armin Triebel und den Diskutanten im Wirtschaftshistorischen Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sei für kritische Anregungen gedankt.

[2] Vgl. *R. Kohn* u. *K. L. White* (Hg.): Health Care. An International Study, London usw. 1976, S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sundheitswesens (im engen Sinne) in der Regel ein Mindestmaß an Initiative oder Kooperation auf seiten des Individuums erfordert.

Eine so starke Einengung sowohl auf der Angebots- wie auf der Nutzungsseite mag für die Zwecke einer historischen Untersuchung zu streng erscheinen, erlaubt aber eine klarere Strukturierung des komplexen Beziehungsgefüges, innerhalb dessen die hier interessierenden Veränderungen von Gesundheit beziehungsweise Krankheit und Tod stattgefunden haben, die allzu leicht als Effekte eines expandierenden Gesundheitssystems deklariert werden. Insofern soll an der getroffenen Unterscheidung von spezifisch zweckgerichtetem Gesundheitswesen einerseits, multi-funktionaler, nicht zuletzt jedoch gesundheitsrelevanter materieller Infrastruktur andererseits festgehalten werden. Das Unterscheidungskriterium ist nicht nur die Eindeutigkeit der Zweckbestimmung, sondern insbesondere die Unterschiedlichkeit der Zugangsregelung: Während die Nutzung des Leistungsangebots im Rahmen des Gesundheitswesens individuell zu regulieren ist und im allgemeinen an Gegenleistungen des Interessenten gebunden ist, kommen die gesundheitsbeeinflussenden Leistungen der nicht dem Gesundheitssystem zugerechneten Infrastruktur-Komplexe auf teilweise recht diffuse Art und Weise größeren Menschengruppen zugute, deren „Gegenleistung" allenfalls in der Zahlung von Steuern besteht.

Der zweite definitionsbedürftige Begriff, Lebenschancen, sei hier direkt auf das Gesundheitswesen bezogen. Es wird davon ausgegangen, daß dieser Begriff nicht unabhängig von einem historisch gegebenen Differenziertheitsgrad der individuellen Bedürfnis-Skala und einem entsprechenden Befriedigungsniveau gefaßt werden kann. Er ist also in historisch-spezifischer Weise zu definieren. Für die gewählte Untersuchungsperiode, das Deutsche Kaiserreich, dürfte eine Begriffsfassung angemessen sein, die von folgender Überlegung geleitet wird: Je drükkender sich im Bevölkerungsdurchschnitt die Schwierigkeiten des schlichten Überlebens des einzelnen und seiner Angehörigen darstellen, je niedriger das Durchschnittseinkommen und die mittlere Lebenserwartung der Neugeborenen, je höher andererseits die Säuglings- und Kindersterblichkeit sowie der Anteil der mehr oder weniger arbeitsunfähigen potentiellen Erwerbspersonen, desto sinnvoller erscheint es, Lebenschancen ganz handfest im Sinne von Chancen zu einem möglichst langen und gesunden Leben zu interpretieren. Dabei meint gesund die Abwesenheit von subjektiv wahrgenommener Beeinträchtigung der physischen Leistungsfähigkeit beziehungsweise von Schmerz[3]. Gesundheit erscheint insofern gleichzeitig als (subjektives) Ziel und (gesellschaftliches) Mittel.

---

[3] Vgl. *P. R. Lee:* Health and Well-Being, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Bd. 373, 1967, S. 194.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der medizinhistorischen und demographischen Literatur ist es umstritten, ob der Ausbau des Gesundheitssystems während des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts in den mittel- und westeuropäischen Staaten in der Lage war, an Gesundheit und verlängertes Leben gekoppelte Lebenschancen nennenswert zu beeinflussen[4]. Prononciert wird z. B. die (von Medizinern gelegentlich heftig bekämpfte) Meinung vorgetragen, daß zumindest die Wirkungen der präventiven und kurativen Medizin lange Zeit überschätzt wurden. Demgegenüber müßten bezüglich der fraglichen Periode viel stärker Komponenten wie allgemeine Hygiene-Maßnahmen und -Propaganda, besonders im Zusammenhang mit der Städte-Assanierung, insofern also Veränderungen der gesundheitsrelevanten Infrastruktur, aber auch wachsender durchschnittlicher Lebensstandard und Veränderungen der Nahrungsqualität in Betracht gezogen werden. Sogar „rein" biologische, zumindest nicht gezielt beeinflußte Prozesse, wie etwa Veränderungen des Immun-Systems, kämen als Erklärungen für die durchschnittliche Erhöhung der Lebenserwartung in Betracht.

Für Deutschland liegen bisher keine umfassenden einschlägigen Untersuchungen vor. Zwar gibt es schon seit Ende des 19. Jahrhunderts eine ständig anwachsende Literatur, in der Meinungen zum angeschnittenen Problem vorgetragen werden, doch sind die empirischen Belege in der Regel dürftig, vor allem fehlt ein begründetes Abwägen zwischen den verschiedenen denkbaren Einflüssen[5]. Ausnahmen stellen die Erörterungen bei Lee[6] und Dickler[7] dar. Ersterer begnügt sich allerdings mit einer knappen Skizze, letzterer wiederum beschränkt

---

[4] Geradezu „schulbildend" in dieser Frage die Arbeiten McKeowns. Vgl. z. B. *T. McKeown* u. *R. G. Record:* Reasons for the Decline of Mortality in England and Wales during the Nineteenth Century, in: Population Studies, Bd. 16, 1962/63, S. 94 - 122; *T. McKeown,* The Modern Rise of Population, London 1976, bes. S. 152 - 163; *L. H. Rydell:* Trends in Infant Mortality: Medical Advances or Socioeconomic Changes, in: Acta Sociologica, Bd. 19, 1976, H. 2, S. 147 - 168; dort, S. 150, das ketzerische Zitat: "... 1912 was the first year in the history in which the random patient with a random disease consulting a random physician had better than a 50 - 50 chance of benefiting from the encounter."

[5] Vgl. z. B. *A. Grotjahn:* Soziale Pathologie, 3. Aufl., Berlin 1923, S. 44 ff., 50 ff., 449 f.; *F. Prinzing:* Handbuch der medizinischen Statistik, 2. Aufl., Bd. 2, Jena 1931, S. 474, 482 ff., 513 ff.; ders.: Die Gesundheitsstatistik, in: R. Abel (Hg.): Handbuch der praktischen Hygiene, Bd. 1, Jena 1913, S. 40 ff.; oder als neuere Darstellung *H. Kaupen-Haas:* Gesundheitsverhalten und Krankheitsverhalten aus historischer Sicht. Zwei Strategien zur Gesundheitssicherung, in: Jahrbuch für kritische Medizin, Bd. 1, Berlin 1976, S. 86 - 100.

[6] *W. R. Lee:* Germany, in: ders. (Hg.): European Demography and Economic Growth, London 1979, S. 149 - 158.

[7] *R. A. Dickler:* Labor Market Pressure Aspects of Agricultural Growth in the Eastern Region of Prussia, 1840 - 1914: A Case Study of Economic-Demographic Interrelations during the Demographic Transition, Ph. D. Diss. Pennsylvania: University of Pennsylvania 1975, S. 152 - 217.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seine Untersuchung auf die preußischen Ostprovinzen und gelangt gerade hinsichtlich möglicher Wirkungen sowohl der Expansion des Gesundheitswesens als auch — in noch stärkerem Maße — des Ausbaus der Infrastruktur zu nicht immer überzeugenden Ergebnissen. Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung ist die Schlußfolgerung von Lee, wonach die Diskussion um die Ursachen des säkularen Rückgangs der Sterblichkeit in Deutschland nach wie vor offen sei, denn keine der bekannteren Hypothesen sei durch die verfügbaren Daten ausreichend gesichert[8]. Stellt man das Problem in einen systematischen Zusammenhang und prüft zusätzliche empirische Belege, wird man zumindest bezüglich der einen oder anderen Hypthese zu einer Aussage über ihre Wahrscheinlichkeit kommen können. Die in der Kontroverse befindlichen Faktoren werden sich deutlicher gegeneinander gewichten lassen. Damit wird die Problematik nicht endgültig gelöst, aber einer Klärung ein wenig näher gebracht werden können. Im Vordergrund wird die Frage stehen, ob diejenigen Wandlungen des durchschnittlichen Gesundheitszustandes der Bevölkerung, deren wesentlichste Tendenzen sich in dem während der letzten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts stattfindenden Rückgang der durchschnittlichen Sterblichkeit zusammenfassen lassen, durch den Ausbau des Gesundheitswesens eindeutig und in nennenswerter Weise beeinflußt wurden. In diesem Kontext sind die ergänzenden oder alternativen denkbaren Einflußfaktoren zu diskutieren. Darüber hinaus ist, stärker als in einschlägigen Studien bisher üblich, den Phänomenen der regionalen und sozialen Ungleichheit der Verteilung von Lebenschancen gemäß der hier vorgenommenen Definition Aufmerksamkeit zu schenken. Dadurch werden einige Schlaglichter auf die Umverteilung von Lebenschancen infolge wachsender Infrastruktur im weitesten Sinne geworfen. Gelegentlich kann außerdem ein Blick auf die relative Stabilität oder Veränderung von Ungleichheitsrelationen in bestimmten Dimensionen von Lebenschancen als Prüfkriterium für das Ausmaß der Wirksamkeit der zu untersuchenden Determinanten des durchschnittlichen Gesundheitszustandes dienen.

2. Veränderungen des Gesundheitszustands der Bevölkerung

Den Hintergrund für die aufgeworfenen Fragen geben markante Veränderungen der Volksgesundheit (als grober Indikator für realisierte Lebenschancen) ab. Will man einen Überblick über ein so komplex strukturiertes Gebilde wie den Gesundheitszustand einer Bevölkerung gewinnen, muß man sich, um nicht in den Details unterzugehen, auf eine sinnvolle Indikatoren-Auswahl beschränken, die notwendig

[8] Vgl. *W. R. Lee*, S. 158.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

simplifiziert und vergröbert. Die hier anzusprechenden Kennziffern sind in Auseinandersetzung mit modernen Systemen von Gesundheitsindikatoren einerseits[9], dem als wichtigster Quelle dienenden medizinischen Berichtswesen des Kaiserreichs andererseits[10] zusammengestellt worden.

Wichtigster Indikator im angesprochenen Zusammenhang ist die Entwicklung der Lebenserwartung. Diese hat sich durchschnittlich zwischen 1871/80 und 1901/10 erhöht, allerdings bei beiden Geschlechtern in unterschiedlichem Umfang. In den meisten Altersgruppen war der Zugewinn der Frauen an Lebensjahren größer als der der Männer, außerdem ist die bei Frauen schon 1871/80 in den unteren Altersgruppen (bis 30 oder 40 Jahre) um 2 bis 3 Jahre längere Lebensdauer zu berücksichtigen. Beide Geschlechter realisierten den stärksten Gewinn an Lebensjahren in der Altersklasse der 0-jährigen, das heißt bei den Säuglingen. Deren Lebenserwartung stieg während des Kaiserreichs um 9 bis 10 Jahre. Auch bei den Einjährigen war der Zuwachs mit 8,6 Jahren bei den Knaben und 9,1 Jahren bei den Mädchen noch beachtlich. Er halbierte sich bei den 15-jährigen (4,3 Jahre bei den Knaben, 4,8 Jahre bei den Mädchen). Mit Eintritt in das Erwerbsalter glichen sich sowohl die Ausgangsziffern bei Frauen und Männern als auch der jeweilige Zugewinn deutlich an. Er betrug in der Klasse der 30-jährigen nur noch 3 bis 4 Jahre, bei den 45-jährigen weniger als 2 Jahre bei den Männern, 2,5 Jahre bei den Frauen[11].

Was also den Zugewinn an reinem Lebensalter betrifft, profitierten von den sterblichkeitssenkenden Entwicklungen während des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts vor allem Säuglinge und Kleinkinder. Aber auch in mittleren Altersgruppen stieg die Lebenserwartung noch spürbar an. Als wichtigste Komponenten sind die allgemeine (durchschnittliche) und die Säuglingssterblichkeit zu untersuchen. Sieht man

---

[9] Vgl. bes. *Ch. Helberger:* Soziale Indikatoren für das Gesundheitswesen der BRD. Ansätze, Probleme, Ergebnisse, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 60, 1976, H. 1, S. 29 - 63, sowie die dort zitierte Literatur.

[10] Vgl. vor allem die von der Medizinal-Abteilung des preußischen Ministeriums der geistlichen, Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten bearbeiteten jährlichen Berichte „Das Sanitätswesen des Preußischen Staates im Jahre ..." (später: „Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates ..."); vgl. auch Festbeiträge zu Kongressen etc., z. B. Das Deutsche Reich in gesundheitlicher und demographischer Beziehung. Festschrift, den Teilnehmern am 14. Internationalen Kongresse für Hygiene und Demographie Berlin 1907 gewidmet vom Kaiserlichen Gesundheitsamte und vom Kaiserlichen Statistischen Amte, Berlin 1907.

[11] Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Wirtschaft. Langfristige Reihen 1871 bis 1957 für das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart usw. 1958, S. 21 (Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 199).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von den kriegsbedingten „Sprüngen“ 1866 und 1871 ab, so erreichte die allgemeine Sterblichkeitsziffer ihren Höhepunkt im Reichsdurchschnitt zu Beginn der 1870er Jahre (1872/73: 28,7 Gestorbene pro 1000 der mittleren Bevölkerung) und fiel dann rasch ab. Bis 1913 war sie fast auf die Hälfte gesunken (15 pro 1 000)[12]. Deutlich, wenn auch nicht ganz so stark, der Rückgang der Säuglingssterblichkeit. Sie stagnierte bis Mitte der 1880er Jahre zwischen 22 und 23 % und sank auch bis 1900 nur um 1 bis 2 Prozentpunkte. Ein deutlicher Fall der Säuglingssterblichkeit setzte erst um die Jahrhundertwende ein (häufig vom Jahre 1906 an datiert)[13] und machte bis Kriegsbeginn im Vergleich zum Ausgangsniveau während der 1870er Jahre etwa 7 bis 8 Prozentpunkte aus[14]. Demnach müssen die sterblichkeitssenkenden Faktoren zunächst stärker bei den Erwachsenen wirksam geworden sein, dann — zeitlich nur wenig verschoben — bei Kindern und Jugendlichen und erst mit 2 bis 3 Jahrzehnten Verzögerung bei den Säuglingen. Dennoch war die gegen Ende des 19. Jahrhunderts zögernd beginnende Verringerung der Säuglingssterblichkeit so groß, daß ihr Effekt in bezug auf die Erhöhung der Lebenserwartung den der sterblichkeitssenkenden Faktoren in allen höheren Altersgruppen schon im Durchschnitt der Jahre 1901/10 deutlich übertraf. Dazu dürfte der während der 1870er Jahre sich andeutende, aber möglicherweise bis zum Ende des 19. Jahrhunderts als Zyklus-Phänomen interpretierbare[15] und im übrigen durchschnittlich noch relativ geringe Geburtenrückgang nicht unwesentlich beigetragen haben, der sich seit der Jahrhundertwende mit großen negativen Wachstumsraten trendmäßig durchsetzte. Durch den Geburtenrückgang verringerte sich der Anteil der besonders krankheitsgefährdeten Altersgruppen (Säuglinge und Kleinstkinder) an der Bevölkerung. Direkt auf die Gesundheit der Säuglinge und Kleinkinder einwirkende Faktoren und der Geburtenrückgang ergänzten sich also etwa seit 1900 zu der starken Senkung der durchschnittlichen Sterblichkeitsrate.

Diese globalen Hinweise seien durch einige Informationen über wesentliche Ungleichheitsrelationen ergänzt. Gemessen am hier eingeführten Konzept von Lebenschancen müßte die Verteilungsfrage vor allem im Hinblick auf Unterschiede in bezug auf Gesundheit, Wohlbefinden und Schmerzfreiheit untersucht werden. Das ist aus naheliegenden

---

12 Vgl. *W. G. Hoffmann* u. a.: Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin usw. 1965, S. 172 ff.

13 Vgl. zu dieser Datierung *F. Rott:* Der Rückgang der Säuglingssterblichkeit, in: A. Grotjahn u. a. (Hg.): Ergebnisse der sozialen Hygiene und Gesundheitsfürsorge, Bd. 1, Leipzig 1929, S. 85.

14 Vgl. Prinzing, Handbuch, Bd. 2, S. 375 ff.

15 Vgl. *Dickler,* S. 72, 206 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gründen kaum möglich[16], angesichts des Untersuchungszeitraums aber auch nicht unbedingt notwendig. Die durchschnittliche Sterblichkeit, besonders die von Säuglingen und Kleinkindern, war bis ins 20. Jahrhundert hinein trotz aller Fortschritte noch so hoch, die Lebensbedrohung so allgemein, daß die Sterblichkeitsstatistik eine unter den historisch gegebenen Bedingungen ausreichend zuverlässige und sensible Indikator-Ebene für das Ausmaß realisierter Lebenschancen darstellt. Hinzu kommt, daß mit großer Zuverlässigkeit vom Ausmaß der Todesbedrohung auf das der Gesundheitsgefährdung der betreffenden Personengruppe geschlossen werden kann, also auf das Ausmaß relativer Privilegierung oder Deprivation im Hinblick auf verlängertes und gesundes Leben. Dieser Zusammenhang hat sich erst mit erheblich steigendem durchschnittlichem Einkommens- und Konsum-Niveau sowie unter dem Einfluß einer immer stärker in die Verteilung von Lebenschancen eingreifenden, tendenziell perfektionierten Infrastruktur (Wohlfahrtsstaat) während der letzten 2 Jahrzehnte in der Bundesrepublik Deutschland stärker aufgelöst.

Bekanntlich kann soziale Ungleichheit im Hinblick auf die unterschiedlichsten demographischen und gesellschaftlich-ökonomischen Merkmale definiert werden: Alter, Geschlecht, Wohnort (Gemeindegrößenklasse), Beruf, Berufsstellung, Einkommen, Vermögen, Prestige usw. Im folgenden können nur einige Beispiele aus vier Dimensionen dargestellt werden: regionale Verteilung, Alter, Einkommen (Wohlstand) und Berufsstellung. Zunächst die Stadt-Land-Unterschiede der Durchschnittssterblichkeit am Beispiel Preußens: Der Vorteil dieses Indikators besteht einerseits in der Länge des Zeitraums, für den er verfügbar ist, andererseits in der ziemlich zuverlässigen statistischen Erfassung. Der Nachteil ist darin zu sehen, daß der rechtliche Stadt-Begriff zugrunde gelegt wurde, der keineswegs immer eine sozialökonomisch sinnvolle Abgrenzung von städtischem und ländlichem Milieu ermöglicht. Angesichts populärer Vorstellungen über die gesundheitsschädigenden und lebensbedrohenden Bedingungen und Folgen der (mit zunehmender Urbanisierung verbundenen) Industrialisierung würde man erwarten, daß die Städte eine durchschnittlich höhere Sterblichkeit aufwiesen. Das war in Preußen bereits 1849/55 der Fall, als in den Städten auf 1 000 lebende Personen 31,5 Gestorbene (einschließlich der Totgeborenen) kamen, auf dem Lande dagegen nur 29,8. Dieser Abstand wurde bis zum Beginn der 1860er Jahre nicht geringer. Demnach bestand eine überhöhte städtische Sterblichkeit schon zu einer Zeit, als die Industrialisierung darauf kaum Einfluß gehabt haben kann. Deren Auswirkungen auf die Durchschnittssterblichkeit der städtischen Bevölkerung sind sogar eher in einer Beschleunigung der Mortalitätssenkung seit Mitte der 1870er Jahre zu sehen: Nach einem (allgemeinen kriegsbedingten) Sterblichkeitsanstieg während der frühen 1870er Jahre (in

[16] Vgl. zu den Problemen einer modernen Morbiditätsstatistik Helberger, S. 35 f. Bezüglich des Untersuchungszeitraums Prinzing, Handbuch, Bd. 1, S. 193 - 209. Versuche mit Indikatoren des Wohlbefindens *F. M. Andrews* u. *S. B. Withey:* Social Indicators of Well-Being. Americans' Perceptions of Life Quality, New York u. London 1976; *N. M. Bradburn u. D. Caplovitz:* Reports on Happiness. A Pilot Study of Behavior Related to Mental Health, Chicago 1965.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Städten 1871/75 auf 31,4 Gestorbene einschließlich Totgeburten pro 1 000 Einwohner, in den Landgemeinden auf 28,3) erfolgte ein kontinuierlicher, starker Rückgang der städtischen Sterblichkeit, während diese auf dem Lande bis Mitte der 1880er Jahre stagnierte. Schon zu Beginn der 1890 Jahre kam es zum Ausgleich zwischen städtischer und ländlicher Durchschnittssterblichkeit, seitdem lag die ländliche sogar über der städtischen[17].

Ähnliche Resultate kann man für andere deutsche Bundesstaaten während des Kaiserreichs feststellen, die sich auf die Formel bringen lassen: zunehmende relative Verbesserung der durchschnittlichen Lebensbedingungen in den Städten, die spätestens seit Beginn des 20. Jahrhunderts (in einigen Bundesstaaten auch schon früher) größere Überlebenschancen als das Land geboten zu haben scheinen. Dieser Eindruck täuscht aber, denn die Entwicklungstendenz in den Städten erfaßte einerseits nicht alle Altersklassen gleichmäßig, vielmehr in erster Linie die Gruppe der 15- bis 30-jährigen; andererseits war gerade diese Altersgruppe in den Städten aufgrund der Wanderungsgewinne besonders stark vertreten[18]. Dennoch kann als Tatbestand hervorgehoben werden, daß während der Untersuchungsperiode die Lebensbedrohung in der wichtigen ersten Hälfte des arbeitsfähigen Alters allmählich spürbar abgebaut wurde, wovon speziell die städtische Bevölkerung profitierte. Dabei wurden die gesundheitsgefährdenden und -schädigenden Einflüsse industrieller Arbeit sowie städtischer Lebens- und Wohnweisen offenbar durch verschiedene Faktoren überkompensiert, die wiederum besonders im städtischen Milieu wirksam wurden.

Allerdings waren von dieser Entwicklung nicht nur die verschiedenen Altersgruppen in abweichendem Umfang betroffen, vielmehr differenzierten andere Merkmale der Lebenslage teilweise noch stärker. Leider liegen Informationen über soziale Unterschiede der Sterblichkeit zwar für den Untersuchungszeitraum in großer Zahl vor, betreffen jedoch fast ausschließlich jeweils einen bestimmten Zeitpunkt, gelten dann auch nur für meist eng begrenzte Regionen und wurden in der Regel unter Verwendung nicht vergleichbarer Differenzierungskriterien gewonnen. Aus der vorhandenen Menge einschlägiger Informationen lassen sich somit keine Entwicklungen oder deutlichen Zusammenhänge ablesen, vielmehr entsteht ein buntscheckiges Bild, das einen ausgesprochen statischen Eindruck vermittelt. Und zwar starben Menschen besonders häufig und früh, wenn sie arm waren, in beengten, sanitär unterausgestatteten Wohnungen lebten, unsichere Arbeitsplätze hatten,

---

[17] Vgl. Prinzing, Handbuch, Bd. 2, S. 578 f.; Preußische Statistik, Bd. 188, Berlin 1904, S. 15.

[18] Insofern ist die sogenannte rohe (durchschnittliche) Sterblichkeitsziffer ein sehr grobes Maß, das bei großen Unterschieden im Altersaufbau der verglichenen Populationen verzerrte Ergebnisse liefert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die sie häufig wechseln mußten und deshalb oft arbeitslos waren, keinen verwertbaren Beruf erlernt hatten usw. Kurz: Es werden die verschiedensten Teilaspekte eines Armuts-Syndroms angesprochen, ohne daß sich diese zu einem strukturierten Zusammenhang fügen und Ansätze zu historischen Veränderungen erkennen ließen. Die wenigen Ausnahmen sind Studien, die den sogenannten indirekten oder ökologischen Ansatz der Ungleichheits-Analyse verwenden, bei denen also nicht Individuen als Merkmalsträger fungieren, sondern regionale Einheiten. Die ableitbaren Aussagen sind stets, und das gilt besonders für die Sterblichkeit, höchst unsicher, erst recht, wenn längere Perioden betrachtet werden[19].

Um ein Beispiel zu geben, sei auf eine in Bremen durchgeführte Untersuchung der Sterblichkeitsentwicklung von 1876 bis 1900 verwiesen, die auf einem Vergleich sozio-ökonomisch unterscheidbarer Stadtviertel (Straßenzüge) basiert[20]. Die wichtigste ableitbare Aussage ist die, daß die regionale Ungleichheit im Spiegel der Durchschnittssterblichkeit von 1876 bis 1900 deutlich zugenommen hat. Je besser das Wohnviertel, desto stärker fiel während der betrachteten Periode die Sterblichkeit, so daß sich die regionalen Differenzen vergrößerten. Diese Tendenzaussage müßte zunächst durch eine Untersuchung der wechselnden sozialen und altersmäßigen Zusammensetzung der verglichenen Populationen überprüft werden. Solange das nicht geschehen ist, gilt die Aussage nur für das Verhältnis zwischen den verglichenen Stadtteilen, nicht jedoch für damit identifizierte Personengruppen[21]. Auch eine kausale Bedeutung der Wohnqualität für die Verteilung von Lebenschancen darf aus diesem Beispiel nicht ohne weiteres gefolgert werden, da anderweitig erworbene Gesundheitsschädigungen und Einkommensbeeinträchtigungen häufig dazu führten, daß billigere und somit meist auch hygienisch minderwertige Wohnungen gesucht werden mußten[22]. In Stadtteilen mit billigen Wohnungen konzentrierte

---

[19] Die soziale, ökonomische und demographische Zusammensetzung der durch regionale Einheiten definierten Populationen veränderten sich während einer mehrjährigen Periode in der Regel stark.

[20] Vgl. *J. Funk:* Die Sterblichkeit nach sozialen Klassen in der Stadt Bremen, in: Mitteilungen des Bremischen Statistischen Amts im Jahre 1911, H. 1, Bremen 1911, S. 1 - 12.

[21] Es handelt sich hier um ein Beispiel für die sogenannte „Ecological Fallacy"; vgl. zu den Problemen u. a. *W. S. Robinson:* Ecological Correlations and the Behavior of Individuals, in: American Sociological Review, Bd. 15, 1950, S. 351 - 357.

[22] Es handelt sich um ein auch heute noch beobachtbares typisches Moment der Slum-Bildung. Vgl. bezüglich dieser Folgen der Tuberkulose u. a. *D. Blasius:* Geschichte und Krankheit. Sozialgeschichtliche Perspektiven der Medizingeschichte, in: Geschichte und Gesellschaft, 2. Jg., 1976, H. 3, S. 397 - 402; *Grotjahn,* S. 52 - 64, 70 - 75.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich besonders die von chronischen Krankheiten betroffene Bevölkerung.

Ein anderer Indikator, der zusätzliche Erscheinungsformen ungleich verteilter Lebenschancen und deren Veränderung in den Blick rückt, ist die Tuberkulose-Sterblichkeit. Während des Untersuchungszeitraums hatte sie eine sinkende Tendenz und entwickelte sich in etwa parallel zur Durchschnittssterblichkeit, von der sie jeweils etwa 10 % ausmachte. Nimmt man die akuten Erkrankungen der Atmungsorgane hinzu, so gingen pro Jahr während der Untersuchungsperiode jeweils mindestens 20 bis 25 % der Durchschnittssterblichkeit auf das Konto dieser beiden (diagnostisch nicht immer klar unterschiedenen) Todesursachen. Um so bedeutsamer erschien schon den Zeitgenossen der statistisch ausgewiesene Rückgang der TB-Sterblichkeit, der zum Beispiel in Preußen von 1875 bis 1903 bereits 38 % ausmachte und sich bis 1913 sogar noch beschleunigte (1875 = 319 pro 100 000 Einwohner, 1903 = 197 und 1913 = 137)[23].

Stellt man Stadt- und Landgemeinden gegenüber, wird ersichtlich, daß die TB-Sterblichkeit während des gesamten Untersuchungszeitraums in den Städten größer war als auf dem Lande, daß sie in den Städten etwas langsamer fiel und daß sich deshalb die Übersterblichkeit an Tuberkulose in den Stadt- gegenüber den Landgemeinden bis 1914 sogar etwas vergrößerte, und zwar von 26 % im Jahre 1876 auf 35 % im Jahre 1914. Die oben konstatierte Verringerung der Durchschnittssterblichkeit in den preußischen Städten im Verhältnis zum Lande während des frühen 20. Jahrhunderts spiegelte sich demnach nicht in der TB-Sterblichkeit[24].

Aber nicht nur regionale Unterschiede beziehungsweise solche nach Gemeindegrößenklasse kennzeichneten den Rückgang der TB-Sterblichkeit, sondern ebenso unterschiedliche Auswirkungen auf die beiden Geschlechter sowie auf die einzelnen Altersgruppen. Der Geschlechtsunterschied drückt sich darin aus, daß Frauen im Durchschnitt des preußischen Staates zu Beginn des Untersuchungszeitraums eine niedrigere TB-Sterblichkeit aufwiesen

[23] Vgl. *A. Kayserling:* Die Tuberkulose in ihrem Verhältnis zur Mortalität in Deutschland, in: B. Fränkel (Hg.): Der Stand der Tuberkulose-Bekämpfung in Deutschland, Denkschrift, dem Internationalen Tuberkulose-Kongreß in Paris 1905 ..., Berlin 1905, S. 8 f.; *Grotjahn,* S. 49.

[24] Dies Ergebnis dürfte durch die problematische Stadt-Definition mitbedingt sein. Eine Untersuchung des Rückgangs der TB-Sterblichkeit von 1886/88 bis 1903/05 auf der Ebene der preußischen Regierungsbezirke ließ sichtbar werden, daß in der Regel die stärker industrialisierten, bevölkerungs- und städtereicheren westlichen Bezirke erheblich stärkere Rückgänge zu verzeichnen hatten als die östlichen, die fast alle unter dem Durchschnitt blieben; vgl, Grotjahn, S. 68, nach Hillenberg. Dem entspricht die aus den Statistiken der TB-Sterblichkeit für Städte mit mehr als 15 000 Einwohnern ablesbare Tendenz einer gegenüber dem preußischen Landesdurchschnitt beschleunigten Senkung seit Beginn des 20. Jahrhunderts.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als Männer. Dieser Vorsprung verringerte sich bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts recht deutlich, denn die Übersterblichkeit der Männer an Tuberkulose nahm von 25 % (355 : 283 pro 100 000 Einwohner im Jahre 1875) auf 19 % ab (207 : 174 im Jahre 1902). Sie verringerte sich bis 1913 auf 8 % (142 : 131)[25]. Interessant sind hier die Unterschiede zwischen Stadt und Land. In den preußischen Städten betrug nämlich 1875 die Übersterblichkeit der Männer 36 % und stieg bis zur Jahrhundertwende sogar leicht an, während sie sich auf dem Lande im selben Zeitraum von 13 % auf 5 % verringerte. Die Unterschiede der geschlechtsspezifischen TB-Sterblichkeit wurden erst während des Ersten Weltkriegs aufgrund erheblich verstärkter Frauen-Erwerbstätigkeit eingeebnet. Damit ist aber ein Hinweis darauf gegeben, daß die zitierten geschlechtsspezifischen Sterblichkeits-Verhältnisse nicht für alle Altersstufen gleich gewesen sein dürften. Aus einer Zusammenstellung der Tuberkulose-Sterblichkeit in Preußen zwischen 1875/79 und 1914, in der sowohl nach Geschlecht als auch nach Altersgruppen unterschieden wird, lassen sich folgende hier hervorzuhebende Tendenzen ablesen[26]:

— Bis 1914 fand ein Rückgang der TB-Sterblichkeit nicht nur im Durchschnitt der preußischen Bevölkerung statt, sondern auch in allen Altersgruppen und bei beiden Geschlechtern.

— Dieser Rückgang war bei Männern relativ stärker, und zwar mit zunehmendem Alter und entsprechend stark erhöhtem Ausgangsniveau der altersspezifischen Sterblichkeit um so ausgeprägter[27].

— Bei Frauen war der Rückgang der TB-Sterblichkeit in den Altersgruppen zwischen 20 und 40 Jahren besonders gering. Es ergibt sich eine leichte Übersterblichkeit der Frauen vom 5. Lebensjahr an, die 1875/79 nur bis zum 20. Lebensjahr reichte, 1901 aber schon bis zum 30. Lebensjahr und ab 1911 bis zum 40. (nur in der Altersgruppe von 20 - 25 Jahren überwog auch 1914 noch die männliche TB-Sterblichkeit die weibliche: 191 : 185 pro 100 000 Lebende).

— Die sich immer deutlicher seit Ende des 19. Jahrhunderts herausschälende Übersterblichkeit der Frauen mittleren Alters, die 1914 schließlich bis zum 40. Lebensjahr andauerte, wurde auch nach dem Ersten Weltkrieg nicht abgebaut, so daß von einer säkularen Tendenz gesprochen werden kann. Formal betrachtet, resultierte diese Tendenz nicht aus einer Zunahme der altersspezifischen weiblichen TB-Sterblichkeit, sondern aus deren relativer Stagnation bei starkem Rückgang der männlichen TB-Sterblichkeit in den entsprechenden Altersgruppen. Als wesentliche Ursache wurde schon von zeitgenössischen Beobachtern die zunehmende Erwerbstätigkeit der Frauen mittleren Alters und die dadurch bedingte

---

[25] *Nach A. Würzburg:* Über den Einfluß des Alters und des Geschlechts auf die Sterblichkeit an Lungenschwindsucht, in: Mittheilungen aus dem Kaiserlichen Gesundheitsamte, Bd. 2, Berlin 1884, S. 96 f. *Kayserling,* S. 8 f.; Grotjahn, S. 50.

[26] Nach Würzburg, S. 96 f.; Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates im Jahre 1901, Berlin 1903, S. 221; *B. Möllers:* Deutsche Tuberkulosestatistik, in: K. H. Blümel (Hg.): Handbuch der Tuberkulose-Fürsorge, Bd. 1, München 1926, S. 157 f.

[27] Rückgang der altersspezifischen TB-Sterblichkeit bei Männern zwischen 1875/79 und 1914 in Preußen: 45 % (20 - 25 J.), 54 % (25 - 30 J.), 60 % (30 - 40 J.), 63 % (40 - 50 J.), 70 % (50 - 60 J.), 77 % (60 - 70 J.); Quellen wie Anm. 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erhöhte Exponiertheit gegenüber Ansteckungsmöglichkeiten bei gleichzeitig reduzierter Abwehrbereitschaft verantwortlich gemacht[28].

Diese hier nur angedeuteten Unterschiede nach Gemeindegrößenklasse, Geschlecht und Alter bei einem wichtigen Gesundheits-Indikator (TB-Sterblichkeit) verweisen auf eine übergeordnete Differenzierungsebene, die vermutlich in der Form der Berufstätigkeit beziehungsweise in den konkreten Arbeitsplatzanforderungen besteht. Die Bedeutung dieser Dimension ist von der jungen Gewerbe- und Berufshygiene seit den 1890er Jahren wiederholt durch zeitpunktbezogene und untereinander wegen regionaler und begriffsdefinitorischer Abweichungen unvergleichbare quantitative Informationen belegt worden. Eine besonders sorgfältige Studie für Stuttgart in den Jahren 1893 - 1902 unterschied drei Sozialgruppen nach der Stellung im Beruf (Selbständige, Freiberufler und höhere Beamte in einer Gruppe, mittlere und untere Beamte sowie Angestellte in einer zweiten, Arbeiter, Dienstboten, Tagelöhner usw. in einer dritten) und verglich die tatsächliche TB-Sterblichkeit dieser drei Gruppen (gegliedert nach Altersklassen) mit der gemäß dem Bevölkerungsanteil der jeweiligen Gruppe zu erwartenden Sterblichkeit[29]. In allen Altersgruppen (von 20 bis 69 Jahren) lag die realisierte TB-Sterblichkeit der Arbeiter höher als der Erwartungswert, zugleich übertraf sie die Sterblichkeit der beiden übrigen Sozialgrupen erheblich, und zwar im Durchschnitt aller Altersklassen um fast 80 %. Den aus dieser Statistik ablesbaren Tendenzen entspricht die aufgrund des zahlreichen, heterogenen Materials sehr plausibel erscheinende, aber auch recht globale These, daß die Arbeiter im weitesten Sinne noch gegen Ende des Kaiserreichs hinsichtlich der Verteilung von Lebenschancen als deprivierte Gruppe zu gelten haben, während besonders Beamte und Angestellte sowie Teile der Selbständigen begünstigt erscheinen.

Allerdings könnte sich diese Disparität seit Beginn des 20. Jahrhunderts leicht verringert haben. Einen direkten Beleg für diese Annahme besitzen wir nicht, aber man kann mit gewissen Vorbehalten die Hamburger Statistik der TB-Sterblichkeit, gegliedert nach dem durchschnittlich versteuerten Einkommen der hier wiederum als Merkmalsträger dienenden Stadtteile, in dieser Richtung deuten. Vergleicht man die TB-Sterblichkeit in den Stadtteilen mit einem durchschnittlichen versteuerten Jahreseinkommen bis zu 2 000 Mark mit derjenigen in den Stadtteilen mit höherem Durchschnittseinkommen während der Periode 1892 bis 1914, so betrug die Übersterblichkeit an Tuberkulose in den

[28] Vgl. *Grotjahn*, S. 49 f.

[29] Vgl. *W. Weinberg:* Die Tuberkulose in Stuttgart 1873 - 1902, in: Medicinisches Correspondenz-Blatt des Württembergischen ärztlichen Landesvereins, Bd. 76, 1906, S. 25 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ärmeren Stadtteilen zu Beginn der 1890er Jahre im Mittel mehr als 150 % und 1914 immer noch 50 bis 70 %[30]. In beiden Stadtteil-Gruppen verringerte sich die TB-Sterblichkeit während dieses Zeitraums, ohne daß ein Niveau-Ausgleich stattfand, jedoch sank die TB-Sterblichkeit in den ärmeren Stadtteilen offenbar rascher als in den wohlhabenderen. Man könnte dies als Hinweis auf eine Tendenz zum Ausgleich von Lebenschancen zwischen sozio-ökonomisch unterschiedenen Bevölkerungsgruppen während des frühen 20. Jahrhunderts im Spiegel der Sterblichkeits-Statistik interpretieren.

Nicht nur wegen der Schwäche des Belegmaterials erschiene eine solche Folgerung dennoch zu pauschal und zu optimistisch. Dagegen sprechen besonders Untersuchungen mit Hilfe des zuverlässigsten Indikators aus dem Bereich der Sterblichkeits-Statistik, der Säuglingssterblichkeit. Die herrschende Meinung, wonach die Säuglingssterblichkeit erst seit Beginn des 20. Jahrhunderts eine sinkende Tendenz aufwiese, stützt sich nämlich nur auf Durchschnittsaussagen, die, abgesehen von regionalen Disparitäten, insbesondere solche sozialer Art verdecken. Gliedert man das Material der preußischen Statistik bezüglich der Säuglingssterblichkeit nach der seit 1877 angegebenen Berufsstellung (des Vaters, bei Unehelichen: der Mutter) in sechs bedeutsame Sozialgruppen[31], so lassen sich während des Untersuchungszeitraums drei Teilperioden ausmachen, die durch jeweils abweichende Relationen der sozial differenzierten Säuglingssterblichkeit gekennzeichnet waren. Während der ersten Phase von 1877 bis 1886 stieg die durchschnittliche Säuglingssterblichkeit noch leicht an; von 1887 bis 1902 stagnierte sie dagegen durchschnittlich und war dann von 1903 bis 1913 tendenziell rückläufig. Die erste Phase war durch eine nahezu parallele Entwicklung der im Niveau eng beieinander liegenden gruppenspezifischen Sterblichkeitsziffern charakterisiert, das heißt, die sich in der Berufsstellung ausdrückenden sozialen Unterschiede schlugen nicht in gravierender Weise auf die Lebenschancen der Säuglinge durch. Während der zweiten Teilperiode nahmen die Disparitäten langsam, während der dritten schließlich rapide zu. Als besonders

---

[30] Nach *E. Hübener:* Allgemeine Epidemiologie und Immunität, Leipzig 1918, S. 209 (Weyl's Handbuch der Hygiene, Bd. 8, 2. Aufl.); *Grotjahn,* S. 65; Prinzing, Gesundheitsstatistik, S. 36; *A. Flatzeck,* Kritik der Sozialhygiene, München 1929, S. 50 ff.

[31] Es wurden folgende Gruppen gebildet: Selbständige (bis 1901 einschl. Freie Berufe), Beamte (ab 1902 einschl. Freie Berufe), Angestellte, „gelernte Arbeiter" (Gesellen, Gehilfen, Fabrikarbeiter usw.), „ungelernte Arbeiter" (Tagelöhner, Lohndiener usw.), Dienstboten und Gesinde. Vgl. ausführlicher *R. Spree:* Die Entwicklung der differentiellen Säuglingssterblichkeit in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts. (Ein Versuch zur Mentalitätsgeschichte), in: A. E. Imhof (Hg.): Mensch und Gesundheit in der Geschichte, Husum: Matthiesen Verlag 1980, bes. Schaubild 1 und Anm. 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

begünstigt erscheinen unter dem Aspekt einer vergleichsweise geringen und schon seit Mitte der 1880er Jahre rasch sinkenden Sterblichkeit die Kinder von Beamten und Angestellten (zu denen später auch die Freiberufler gerechnet wurden), also die Kinder des sogenannten neuen Mittelstandes. Alle anderen Sozialgruppen verschlechterten ihre relative Position, besonders drastisch seit Beginn des 20. Jahrhunderts. Nimmt man die Säuglingssterblichkeit als Maßstab für die Verteilung von Lebenschancen im oben definierten Sinne ernst, wozu auch neueste Indikatoren-Untersuchungen immer wieder Anlaß geben, so müßte man aus den preußischen Ziffern zwei Folgerungen ableiten:

— Eine Verringerung sozialer Ungleichheit beziehungsweise eine Umverteilung von Lebenschancen zugunsten bisher deprivierter Gruppen fand während des Untersuchungszeitraums nicht statt. Vielmehr kann vor dem Hintergrund einer durchschnittlichen Verbesserung der Überlebenschancen aller Sozialgruppen von einer Vergrößerung der Disparitäten ausgegangen werden. Der sich abzeichnende Fortschritt kam offenbar im großen und ganzen allen gesellschaftlichen Gruppen, jedoch nicht allen im selben Umfang zugute.

— Das Ausmaß der relativen Deprivation der Arbeiter sowie der übrigen Unterschichten scheint sich eher vergrößert zu haben.

Innerhalb des zunächst durch seine verbreiterte Spannweite charakterisierten Gefüges sozialer Ungleichheit deuten sich für die Gesellschaft langfristig folgenreiche Veränderungen der relativen Positionen von Gruppen an. Als hinsichtlich der verfügbaren Lebenschancen besonders begünstigte Gruppe kristallisierte sich während des Untersuchungszeitraums immer deutlicher der „neue Mittelstand" heraus. Berücksichtigt man dessen starkes zahlenmäßiges Wachstum während des frühen 20. Jahrhunderts und den damit einhergehenden Wandel seiner typischen sozialen Rekrutierung und Zusammensetzung, so erscheint diese Bewertung der Position des „neuen Mittelstandes" als eine beachtliche Verwerfung gegenüber dem hergebrachten und von Zeitgenossen auch noch überwiegend so wahrgenommenen Statusgefüge. Für ebenso bedeutsam kann die Tatsache gehalten werden, daß die gelernten Arbeiter in dieser Betrachtungsweise stets eine den Selbständigen (als besonders heterogene Großgruppe) vergleichbare Position einnahmen. Auch hier deutet sich so etwas wie eine langfristige Aufwertung an. Dagegen entspricht die schlechte Position der ungelernten Arbeiter und besonders der Dienstboten und des Gesindes den traditionellen Vorstellungen.

Etwas überspitzt ausgedrückt, kündigen sich in diesen Ergebnissen, die auf die Entwicklung von Mentalitäten und Handlungsmustern in einem wichtigen Teilbereich gesellschaftlichen Lebens (Reproduktions-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bereich) verweisen, diejenigen gesellschaftsstrukturellen Veränderungen an, die in der Nachkriegszeit unter dem etwas irreführenden, ideologisch belasteten Begriff der „nivellierten Mittelstandsgesellschaft" diskutiert wurden. Die Grundlage für diese Entwicklung kann hypothetisch darin gesehen werden, daß sich schon während des Kaiserreichs der „neue Mittelstand" (mit deutlichem Vorsprung vor allen anderen Sozialgruppen) des Zugangs zu den Lebenschancen vermittelnden Instrumenten, Kenntnissen und Institutionen versicherte, die in zunehmendem Maße durch die rasch wachsende Infrastruktur (vor allem in den Bereichen Gesundheit und Bildung) bereitgestellt und umverteilt wurden[32].

Bevor den vielfältigen Verweisen auf mögliche Determinanten der skizzierten Entwicklungen nachgegangen wird, sei noch einmal auf Durchschnitts-Indikatoren eingegangen. Es fragt sich nämlich, ob die Bevölkerung bei im allgemeinen verlängerter Lebensdauer und sinkender Sterblichkeit während des Kaiserreichs auch gesünder geworden ist, das heißt weniger krankheitsanfällig. Dafür müßte man eine Morbiditäts-Statistik besitzen, die selbst in der Bundesrepublik erst ansatzweise entwickelt ist; für die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg kann man nur auf wenige problematische Angaben zurückgreifen. Als Indikatoren seien hier Krankheitshäufigkeit und -dauer der Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Mitglieder) angeführt. Die Arbeitsunfähigkeitstage pro Mitglied stiegen im Reichsdurchschnitt von 6,1 (1885) über 7,0 (1903) auf 8,7 (1913) an. Das entspricht einer Erhöhung der Krankheitshäufigkeit um 2,6 Tage. Gleichzeitig nahmen die Arbeitsunfähigkeitstage pro Krankheitsfall (Krankheitsdauer) im Durchschnitt um 6,6 Tage zu, von 14,0 (1885) auf 20,6 (1913)[33]. Diesen Informationen kann angesichts des gewachsenen Anteils der GKV-Mitglieder an der Gesamtbevölkerung einiges Gewicht beigemessen werden, so daß von einer leichten Verschlechterung des subjektiv und institutionell wahrgenommenen durchschnittlichen Gesundheitszustandes auszugehen ist[34]. Schließlich könnte der Indikator „Verpflegungstage im Krankenhaus" als zusätzlicher Beleg gelten, denn seine Größe verdreifachte sich nahezu von 1877 bis 1901 und nahm in den nächsten

---

32 Differenzierter bei Spree: Strukturierte soziale Ungleichheit im Reproduktionsbereich. Zur historischen Analyse ihrer Erscheinungsformen in Deutschland 1870 bis 1913, in: *J. Bergmann,* u. a. (Hg.): Geschichte als politische Wissenschaft, Stuttgart 1979, S. 68 - 109.

33 Nach Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, Jg. 8, 1887, bis Jg. 36, 1915.

34 Allerdings sind die Zahlen neben dem sich möglicherweise verändernden Krankheitsbewußtsein der Arbeiterbevölkerung beeinflußt durch wechselnde Richtlinien der Krankenkassen; vgl. dazu u. a. *Prinzing,* Handbuch, Bd. 1, S. 193 - 209.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zehn Jahren bis 1911 noch einmal um zwei Drittel des vorherigen Wachstums zu. Anfang des 20. Jahrhunderts beschleunigte sich demnach die jährliche Zunahme der Verpflegungstage, sie übertraf von 1877 bis 1911 das Bevölkerungswachstum um mehr als das Dreifache. Allerdings sollte man diesen Indikator wohl weniger im Sinne zunehmender Morbidität der Bevölkerung interpretieren; vielmehr machte die Bevölkerung bei wahrgenommenen Gesundheitsbeeinträchtigungen verstärkt vom Angebot stationärer Pflege Gebrauch — darin zweifellos unterstützt durch die gesetzliche Krankenversicherung einerseits, das sich bessernde Prestige der Krankenhaus-Medizin andererseits[35].

Besonders die zuletzt angeführten Indikatoren des allgemeinen Gesundheitszustandes lassen sich kaum sinnvoll interpretieren, ohne auf die während des Untersuchungszeitraums stattgefundenen Entwicklungen im Bereich des Gesundheitswesens im engeren Sinne, der gesundheitsrelevanten Infrastruktur im weiteren Sinne einzugehen. Nichts scheint näherzuliegen und entspricht mehr einer seit 70 bis 80 Jahren immer wieder von Medizinern wie Nicht-Medizinern vorgebrachten Überzeugung, als daß die Tatsachen einer beachtlichen Erhöhung der mittleren Lebenserwartung ebenso wie die Senkung der Sterblichkeit im Durchschnitt, innerhalb aller Altersgruppen und bei nahezu sämtlichen wichtigen Todesursachen der quantitativen Expansion und qualitativen Verbesserung des Gesundheitssystems zuzuschreiben sind[36]. Selbst die zitierten problematischen Morbiditäts-Indikatoren sprechen ja nicht gegen eine solche These. Mit Blick auf die erhöhten Leistungsanforderungen im industriell-gewerblichen Bereich seit Beginn der Industrialisierung und auf die sich im Zuge der zunehmenden Wohnungsnot zunächst allgemein eher verschlechternden Wohnungsbedingungen in den Städten könnte man stets behaupten, daß sich der durchschnittliche Gesundheitszustand ohne Expansion des Gesundheitswesens noch stärker, als es in den Indikatoren zum Ausdruck kommt, verschlechtert hätte. Um die Stichhaltigkeit der

---

[35] Vgl. *P. vor dem Esche:* Die Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhäusern in Deutschland von 1876 bis zur Gegenwart, in: Archiv für Hygiene, Bd. 138, 1954, S. 397.

[36] Vgl. z. B. aus zeitgenössischer Sicht *Kirchner:* Die Seuchenbekämpfung unter Berücksichtigung der einschlägigen deutschen und preußischen Gesetzgebung, sowie *Aschenborn:* Ärzte, beides in: *Rapmund* (Hg.): Das Preußische Medizinal- und Gesundheitswesen in den Jahren 1883 - 1908. Festschrift zur Feier des 25jährigen Bestehens des Preußischen Medizinalbeamten-Vereins, Berlin 1908, S. 196 f., 352 f.; *O. v. Bollinger:* Wandlungen der Medizin und des Ärztestandes in den letzten 50 Jahren, München 1909, S. 40 f. Etwas vorsichtiger, aber im Prinzip von der „kausalen Bedeutung" des Ausbaus der ärztlichen Versorgung für den Rückgang der Infektionskrankheiten und der Sterblichkeit überzeugt, z. B. *Esche,* Die Verbreitung der Ärzte im Deutschen Reich bzw. in der Bundesrepublik von 1876 - 1950, in: Archiv für Hygenie, Bd. 138, 1954, S. 374.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genannten Vermutung einschätzen zu können, sei in Umrissen der Ausbau des Gesundheitswesens während des Kaiserreichs skizziert.

3. Zur Entwicklung des Leistungsangebots im Gesundheitswesen

Die im folgenden zu behandelnden Indikatoren betreffen zwei Bereiche, die Quantität des Leistungsangebots innerhalb des Gesundheitssystems sowie dessen Qualität. Jeder Bereich wird in mehreren Dimensionen beschrieben, zu denen fallweise noch die Verteilungsdimension hinzutritt. Zunächst einige Kennziffern für die Expansion des Leistungsangebots. Ein häufig benutzter Indikator ist hier die Zahl der Ärzte. In der Gegenwart bereitet die Abgrenzung dieses Indikators keine allzu großen Schwierigkeiten, während seine Definition, besonders in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, erhebliche Probleme aufwirft. Durch die Gewerbeordnung von 1869, die die Ausübung der Heilkunde in § 1 zu den Gewerben rechnete und freigab, wurde geradezu ein Doppelsystem etabliert. Während einerseits der Ärztestand im Zuge seiner zunehmenden Professionalisierung auf Vereinheitlichung besonders durch staatlich sanktionierte Ausbildungsgänge, Prüfungen und Anerkennungsverfahren drängte, wurden gleichzeitig große Bereiche der Beratung und Behandlung von Kranken weitgehend unkontrollierten Personengruppen überlassen — von den approbierten Ärzten und ihren Standesorganisationen heftig als „Kurpfuscher", „Quacksalber" usw. bekämpft[37]. Gleichwohl kann man, gerade aufgrund neuester Erfahrungen mit den Defiziten der professionellen, naturwissenschaftlich fundierten Medizin einerseits, gewissen Vorzügen einer aus verschiedensten Traditionen und Wissenschaften schöpfenden Parallelmedizin (Naturheilkunde, Psychosomatische Medizin usw.) andererseits, nicht ohne weiteres davon ausgehen, daß sich einzig die approbierten Ärzte während des Kaiserreichs um die Volksgesundheit verdient gemacht hätten. Hinzu kommt, daß besonders in ländlichen Regionen eine alte Tradition bestand, im Fall wahrgenommener Erkrankungen zunächst auf bewährte „Hausmittel" zurückzugreifen, sodann auf den Rat und die praktische Hilfe einer ganzen Reihe von „Heilkundigen" aus dem örtlichen Milieu („Weise

[37] Vgl. *A. Gottstein:* Das Heilwesen der Gegenwart, Berlin 1924, S. 262 - 318, der im übrigen eine sehr gemäßigte Haltung der von ihm so benannten Laienmedizin gegenüber einnimmt, dazu S. 311 ff. Belege der Heftigkeit des „Kampfes gegen das Kurfuschertum" dagegen u. a. regelmäßig unter der Rubrik „Kurpfuscherei" in den Jahresberichten „Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates ...", vgl. z. B. den Bericht für das Jahr 1901, Berlin 1903, S. 495, wo — ohne Beleg — behauptet wird: „Bei der dünkelhaften Überhebung und meist skrupellosen Gewissenlosigkeit einer großen Anzahl dieser höchst minderwertigen und zweifelhaften, Kurpfuscherei treibenden Personen ist es nicht verwunderlich, daß der von ihnen zugefügte Schaden an Leben und Gesundheit ein beträchtlicher ist."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frauen", Wunderheiler, „Hexenmeister"), dann eventuell auf den Pfarrer, vielleicht sogar auf den (Volksschul)lehrer[38] und erst ganz zuletzt — häufig aber eben gar nicht — auf einen approbierten Arzt, der meist weit entfernt in der nächsten Stadt wohnte.

Wenn hier dennoch auf die approbierten Ärzte als wichtigstem Indikator für die Personalausstattung des Gesundheitswesens zurückgegriffen wird, dann vor allem wegen der statistisch einigermaßen exakten Erfassung, der sich — nach dem Gesagten nur allzu verständlich — die übrigen Heilpersonen weitgehend entzogen. Wurden 1876 im Deutschen Reich 13 728 Ärzte registriert, waren es 1900 schon 27 374 und 1913 sogar 34 136. Demnach verdoppelte sich das entsprechende Leistungsangebot von 1876 bis 1900 und stieg bis 1913 noch einmal um fast 50 %, gemessen am Stand von 1876. Dabei beschleunigte sich der Zuwachs gegen Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts deutlich. Weniger eindrucksvoll fiel die Steigerung der Arztdichte aus (berechnet auf 10 000 Einwohner), die 1876 bei 3,2 lag, bis 1900 auf 4,9 anstieg und 1913 5,1 erreichte. Gemessen am Bevölkerungswachstum fand demnach eine Verlangsamung des Angebots an approbierten Ärzten während der letzten beiden Jahrzehnte des Untersuchungszeitraums statt, besonders zu Beginn des 20. Jahrhunderts[39].

Bedenkt man, daß auch 1913 noch im Reichsdurchschnitt etwa 2 000 Einwohner auf einen approbierten Arzt entfielen und daß jeder dieser Ärzte rund 15 km² zu betreuen hatte, wird deutlich, daß trotz der genannten Zuwächse bis zum Ende des Untersuchungszeitraums im Mittel erst ein mäßiges Versorgungsniveau erreicht werden konnte. Diese Aussage ist natürlich in hohem Maße irreführend (abgesehen von den Verzerrungen, die daraus resultieren, daß bei der Durchschnitts-Betrachtung die extremen regionalen Versorgungsdifferenzen verdeckt werden)[40], weil eben die Rolle der Ärzte bei der praktischen Gesundheitsberatung beziehungsweise Krankenbehandlung in verschie-

[38] Vgl. *Gottstein,* S. 312 f.; *H. Pompey:* Pastoralmedizin — der Beitrag der Seelsorge zur psycho-physischen Gesundheit, in: A. E. Imhof (Hg.): Mensch und Gesundheit; Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates im Jahre 1901, S. 493; bezeichnend für die ‚moderne' Sicht des Problems *R. Schenda:* Das Verhalten der Patienten im Schnittpunkt professionalisierter und naiver Gesundheitsversorgung, in: *M. Blohmke,* u. a. (Hg.): Handbuch der Sozialmedizin, Bd. 3: Sozialmedizin in der Praxis, Stuttgart 1976, S. 31 - 45, der Laienmedizin und Selbstmedikation unter dem hier wertend benutzten Begriff „Subkulturales Gesundheitsverhalten" abhandelt.

[39] Nach *Esche,* Verbreitung der Ärzte, S. 374, 381; *M. Stürzbecher:* Die medizinische Versorgung und die Entstehung der Gesundheitsfürsorge zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Deutschland, in: *G. Mann,* u. *R. Winau* (Hg.): Medizin, Naturwissenschaft, Technik und das Zweite Kaiserreich, Göttingen 1977, S. 240 f., 251 - 257.

[40] Vgl. *Esche,* Verbreitung der Ärzte, S. 375 - 379, 382 f.; *Stürzbecher,* Medizinische Versorgung, S. 241 ff. Die regionale Arztdichte scheint sich während des Untersuchungszeitraums im Sinne einer Konzentration der Ärzte auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

denen Regionen und Bevölkerungsgruppen starke Abweichungen aufwies. Als (ebenfalls noch unzulänglich bleibende) Hinweise können die in Preußen seit 1902 durch die Kreisärzte ermittelten Zahlen derjenigen Personen gelten, die als Nicht-Approbierte „gewerbsmäßig die Heilkunst betrieben" („Kurpfuscher"). Da keine generelle amtliche Meldepflicht für diese „Kurpfuscher" bestand, außerdem höchst unklar sein mußte, wer überhaupt dieser Personenkategorie zuzurechnen war, schließlich wohl auch erhebliche Informationsdefizite bei den Kreisärzten anzunehmen sind (weil viele der unter „Kurpfuscherei" zu rechnenden Beziehungen wahrscheinlich von den Betroffenen verschwiegen behandelt wurden), sollte den veröffentlichten Zahlen keine allzu große Bedeutung beigemessen werden. Immerhin machen sie deutlich, daß die fragliche Personengruppe in Preußen zahlreich vertreten war und sich von 1903 bis 1913 sogar von 5 148 auf 5 610 — trotz aller „Verfolgungen" und sonstigen Bekämpfungsmaßnahmen durch die ärztlichen Standesorganisationen — vergrößern konnte[41]. Bezogen auf die jeweils vorhandenen approbierten Ärzte (1903: 18 219 und 1913: 20 394)[42] errechnet sich für den preußischen Staat ein von 1903 bis 1913 an-

---

industrielle Agglomerationen bzw. Städte entwickelt zu haben. Ländlich-agrarische Regionen blieben erheblich hinter städtisch-industriellen zurück. Besonders seit 1900 nahm die Spannweite zwischen höchster und niedrigster Arztdichte pro Region in diesem Sinne erheblich zu. Mehrere durchgeführte statistische Tests auf Veränderungen der relativen Position der einzelnen Regionen hinsichtlich ihrer Arztdichte bestätigen diesen Eindruck nur indirekt. Von 1876 bis 1909 veränderten sich z. B. die Variationskoeffizienten für approbierte Ärzte pro 10 000 Einwohner in den preußischen Provinzen nicht signifikant. Es zeigt sich auch, daß die Einführung der gesetzlichen Krankenversicherung zu keinen erheblichen Umstrukturierungen führte: Die Korrelation zwischen GKV-Mitgliedern und der Zahl approbierter Ärzte pro preußischer Provinz ist schon 1887, also zu einem Zeitpunkt, zu dem die GKV kaum wirksam geworden war, ebenso hoch wie 1909 (1887 : $r = 0{,}94$; 1909 : $r = 0{,}92$). Zwar ist das gewählte Aggregationsniveau — preußische Provinzen — im Prinzip zu hoch, um die Verteilungsfrage stichhaltig zu beantworten, doch legen die Ergebnisse der Berechnungen zumindest den Schluß nahe, daß sich bei Vergrößerung der absoluten Versorgungsunterschiede zwischen größeren Regionen deren relative Position während des Untersuchungszeitraums nicht veränderte: Durch das Zurückbleiben der ländlich-agrarisch strukturierten Regionen wurden keine neuen Muster sozialer Ungleichheit etabliert, vielmehr schon überlieferte verfestigt. Vgl. ähnliche Schlußfolgerungen bei *K. Borchardt:* Regionale Wachstumsdifferenzierung in Deutschland im 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung des West-Ost-Gefälles, in: *W. Abel,* u. a. (Hg.): Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedrich Lütge, Stuttgart 1966, S. 336, 339.

[41] *Gottstein* vermutet, daß sich die Zahl der Laienmediziner, besonders während der letzten beiden Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts, stark vergrößerte und von allen offiziellen Statistiken weit unterschätzt wird; vgl. *Gottstein,* S. 312 f.

[42] Nach: Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates im Jahre 1903, Berlin 1905, S. 437 ff.; Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates im Jahre 1913, S. 467 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nähernd konstant gebliebener „Kurpfuscher-Anteil“ von 28 %. Betrachtet man die Angaben für die einzelnen Regierungsbezirke, wird die Zufälligkeit der Angaben ziemlich deutlich. Andererseits läßt sich jedoch die faktische Bedeutung der nicht-etablierten Medizin für die Gesundheitsversorgung ahnen. So gab es zum Beispiel im Stadtkreis Berlin 1903 wie 1913 jeweils über 1 000 ermittelte, gewerbsmäßige „Kurpfuscher“ (die dennoch nur rund ein Drittel der vorhandenen Ärztezahl erreichten). Dagegen verhielten sich die Zahlen der in Frankfurt/Oder 1903 ermittelten 302 „Kurpfuscher“ zu den in diesem Regierungsbezirk vorhandenen Ärzten wie 3 : 4. Eine Relation, die derjenigen im Regierungsbezirk Köslin entsprach (wo 1903 117 „Kurpfuscher“ gemeldet wurden). Wenn auch die Verhältnisse im einzelnen sehr unterschiedlich waren, ist doch als Tendenz erkennbar, daß die Bedeutung der „Kurpfuscher“ in den ländlichen, östlichen Regionen Preußens erheblich größer war als in den westlichen Regionen (so wurden zum Beispiel 1903 im Regierungsbezirk Arnsberg 36 „Kurpfuscher“ ermittelt, die nur 4 % der vorhandenen Ärztezahl ausmachten)[43]. Aufgrund ihrer notwendigen Ungenauigkeit können diese Angaben unsere Vorstellungen von den Versorgungsverhältnissen verschiedener Regionen oder Bevölkerungsgruppen während des Untersuchungszeitraums nicht konkretisieren. Andererseits sind sie ein Indikator dafür, daß sich zwar an der Zahl der approbierten Ärzte wichtige Entwicklungstendenzen des sich zunehmend professionalisierenden Gesundheitssystems ablesen lassen, die jedoch kaum geeignet erscheinen, Veränderungen der Intensität der Gesundheitsversorgung breiter Bevölkerungsgruppen zu beurteilen. Während die von den Kreisärzten ermittelten „Kurpfuscher“-Zahlen ein Verhältnis von 2 - 3 Ärzten pro sonstiger Heilperson suggerieren, dürfte die tatsächliche Relation nahezu umgekehrt gewesen sein, besonders in ländlichem Milieu.

Ein zweiter, langfristig vielleicht sogar noch bedeutsamerer Teil des quantitativen Leistungsangebots im Gesundheitswesen war die Entwicklung der Krankenhäuser während der Kaiserzeit. Auch hier gibt es Abgrenzungsprobleme zwischen öffentlichen, privaten und Uni-

---

[43] Die starken Schwankungen der „Kurpfuscher-Zahlen“ könnten auf erhebliche örtliche Fluktuation dieses Personenkreises verweisen, der ja tatsächlich teilweise sein Gewerbe im Herumziehen ausübte. Manche Schwankungen sind jedoch so krass, daß sie eher auf die Unzuverlässigkeit der Erhebungsmöglichkeiten zu beziehen sind. z. B. wurden im Regierungsbezirk Arnsberg 1903 nur 36, 1913 dagegen 224 „Kurpfuscher“ registriert, dem keine Erhöhung der Ärztezahl entspricht, so daß sich das Verhältnis „Kurpfuscher“ — Ärzte von 4 % auf 26 % erhöhte; in Hannover veränderte sich die Kurpfuscher-Zahl im selben Zeitraum von 93 auf 200 (im Verhältnis zu den Ärzten: 20 % auf 45 %). Gleichzeitig verringerten sich die „Kurpfuscher“ im Regierungsbezirk Danzig von 145 auf 21 (in Relation zu den Ärzten: von 46 % auf 7 %.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

versitätskrankenhäusern einerseits, allgemeinen Krankenhäusern und spezialisierten Nerven-, Augenheil- sowie Entbindungsanstalten andererseits. Aus pragmatischen Gründen erfolgt eine Beschränkung auf die Allgemein-Krankenhäuser, deren Leistungsangebot durch die Bettenzahl wiedergegeben werden soll. Zuverlässige Zählungen für das gesamte Deutsche Reich begannen 1877 mit einem Bestand von 72 219 Betten, der bis 1911 auf 266 831 Betten anstieg[44]. Während dieses Zeitraums hatte sich die Zahl der Betten in Allgemein-Krankenhäusern also nahezu vervierfacht. Dabei ist zu beachten, daß allein 1900 bis 1911 fast dasselbe zusätzliche Angebot geschaffen wurde wie in der Zeit von 1877 bis 1900, nämlich etwa 100 000 Betten. Während die Zahl der approbierten Ärzte im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts nur noch langsam wuchs, beschleunigte sich die Zunahme der Krankenhaus-Betten deutlich. Auch im Verhältnis zur Bevölkerungszahl nahm das Betten-Angebot rasch zu, von 16,5 (pro 10 000 Einwohner) im Jahre 1877 auf 41,5 im Jahre 1911. Nimmt man sämtliche Krankenhaus-Typen zusammen, wuchs das relative Betten-Angebot von 24,5 pro 10 000 Einwohner (1877) auf 69,0 im Jahre 1913[45].

Mit einem kurzen Hinweis sei hier die gesetzliche Krankenversicherung bedacht, deren Einrichtung und Entwicklung eine erhebliche Triebkraft bei der Erhöhung der Ärztezahl, besonders aber beim Wachstum des Betten-Angebots in Krankenanstalten zugebilligt wird. Die Mitgliederzahl der GKV (in Tsd.) stieg von 4 294 im Jahre 1885 auf 13 566 im Jahre 1913, an, wobei 1885 die Mitgliederzahl 9,2 % der Bevölkerung ausmachte, 1913 knapp über 20 %[46]. Da um 1900 schon fast 17 % Bevölkerungsanteil erreicht waren, folgt daraus, daß sich der Ausbau der GKV zwischen 1900 und 1913 unter dem Aspekt der Mitgliederzahlen verlangsamt hat. Immerhin wurde mit den genannten Versicherten-Quoten zwischen 1900 und 1913 ein beachtliches Versorgungsniveau erreicht, dessen Auswirkungen auf die Entwicklung des Gesundheitssystems vermutlich erst mit gewissen Verzögerungen eintraten.

Nach diesen kurzen Informationen über die Wachstumsdynamik des quantitativen Leistungsangebots jetzt einige Hinweise auf dessen Qualität. Die Schwierigkeit besteht in diesem Falle darin, angemessene Indikatoren zu finden. Erwünscht sind sensible Beurteilungs-, Leistungs- und Output-Indikatoren, um die man sich gegenwärtig in der

---

[44] Nach *Esche,* Versorgung mit Krankenhäusern, S. 387 f.; *Stürzbecher,* Medizinische Versorgung, S. 249, 258.

[45] Derselbe Bettenzuwachs pro 10 000 Einwohner wie 1877 - 1913 im Deutschen Reich wurde noch einmal von 1913 - 1974 — allerdings beschränkt auf das Gebiet der Bundesrepublik — realisiert, wo derzeit etwa 116 Betten pro 10 000 Einwohner gezählt werden; vgl. Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit: Daten des Gesundheitswesens — Ausgabe 1977 —, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 241.

[46] Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Wirtschaft, 1958, S. 72· *W. Thiele:* Zum Verhältnis von Ärzteschaft und Krankenkassen 1883 bis 1913, in: Das Argument, AS 4: Entwicklung und Struktur des Gesundheitswesens. Argumente für eine soziale Medizin, V, 1974, S. 29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussion um Sozialindikatoren in aller Welt bemüht, gerade im Gesundheitsbereich jedoch meist mit beschränktem Erfolg. Das gilt besonders dann, wenn Indikatoren im wesentlichen auf der Basis amtlicher Statistik gewonnen werden sollen, die jedoch fast ausschließlich Inputs (vor allem in der Form von Ausgaben oder Einnahmen) registriert. Die im folgenden benutzten Indikatoren werden auch in der aktuellen Debatte noch für sinnvoll erachtet[47]. Ein solcher Qualitäts-Indikator ist die jahresdurchschnittliche Verweildauer im Krankenhaus. 1877 betrug sie in den Allgemein-Krankenhäusern im Schnitt 33,3 Tage. Bis Ende der 1880er Jahre ging sie um etwa 3 Tage zurück, stagnierte dann bis 1901 auf diesem Niveau (30,6 Tage) und sank in den letzten Jahren vor dem 1. Weltkrieg auf 28 Tage[48]. Während des gesamten Untersuchungszeitraums verkürzte sich die Verweildauer im Allgemein-Krankenhaus demnach um 5 Tage, das heißt um etwa 16 %. Man kann in dieser Entwicklung eine Qualitätsverbesserung der stationären Versorgung sehen, die rascher zu Erfolgen führte, doch reicht ein einzelner Indikator, der zudem leicht manipulierbar ist, für ein solches Urteil zweifellos nicht aus. Das gilt auch für den zweiten Qualitäts-Indikator, die prozentuale jahresdurchschnittliche Betten-Auslastung. Während diese 1877 in den Allgemein-Krankenhäusern nur 51 % betrug, lag sie 1901 schon bei 60 % und erreichte 1911 65 %[49]. Demnach hatten die Verpflegungstage erheblich rascher zugenommen als die Betten, so daß die Auslastungs-Verbesserung von 1877 bis 1901 immerhin 18 % betrug und von 1901 bis 1911 noch einmal zusätzlich 9 %. Vordergründig handelt es sich bei diesem Indikator eher um einen Effizienz-Maßstab, der deutlich werden läßt, daß im Krankenhauswesen während des Kaiserreichs, beschleunigt seit den 1890er Jahren, ein gewisses Überangebot geschaffen wurde, das sich nur sehr allmählich abbaute[50]. Für eine Verbesserung der stationären Versorgung spricht der Indikator nur indirekt, wenn nämlich unterstellt wird, daß popularisierte Behandlungserfolge die Nachfrage der Bevölkerung so wachsen ließen, daß sich dadurch der „Bettenüberhang" reduzierte.

Ein in der modernen Gesundheitsstatistik gebräuchlicher Qualitätsindikator ist die Zahl der Ärzte beziehungsweise der Pflegepersonen pro Krankenhausbett, in der sich die Betreuungsintensität spiegeln soll. Obwohl die notwendigen Ausgangszahlen vorzuliegen scheinen, lassen sich stichhaltige

---

47 Vgl. *Helberger*, S. 38 - 44, 56 ff.

48 Nach *Esche*, Versorgung mit Krankenhäusern, S. 392.

49 *Esche*, Versorgung mit Krankenhäusern, S. 390.

50 Zum Vergleich: Die jahresdurchschnittliche prozentuale Belegung stieg bis 1939 auf rd. 84 %, damit auf ein Niveau, das dem in Akut-Krankenhäusern in der Bundesrepublik während der frühen 1970er Jahre entspricht. Davon war man gegen Ende des Untersuchungszeitraums noch um 20 Prozentpunkte entfernt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aussagen während des Untersuchungszeitraums schwer treffen, weil die Angaben bezüglich der Krankenhaus-Ärzte höchst problematisch sind. Bis zum 1. Weltkrieg übten grundsätzlich in kleineren Anstalten und meist auch in größeren die leitenden Ärzte ihr Amt nur nebenberuflich aus. Das galt auch für einen großen Teil der nachgeordneten Ärzte[51]. Welchen Anteil ihrer Kraft oder Zeit die einem Krankenhaus zugerechneten Ärzte tatsächlich der Krankenversorgung widmeten, wieviel dagegen wissenschaftlicher Forschung (zum Beispiel in Labors) beziehungsweise der Nachwuchsausbildung oder eben — und das dürfte regelmäßig ein besonders großer Posten gewesen sein — ihrer privaten Praxis, muß in der Regel offen bleiben. Mit den entsprechenden Unsicherheiten behaftete Vergleichszahlen aus Reichserhebungen, die der Bundesrat veranlaßt hatte, lassen erkennen, daß beispielsweise 1876 in 3 000 Krankenhäusern 140 900 Betten vorhanden waren, denen insgesamt 12 000 Ärzte zuzuordnen sind. Von den letzteren standen aber nur 334 ausschließlich dem Krankenhaus zur Verfügung (wobei Laborarbeit und Ausbildungstätigkeit immer noch nicht von der stationären Betreuung getrennt sind), so daß auf einen solchen „Krankenhaus-Arzt" etwa 422 Betten entfielen. Für 1898/1900 erhält man ein etwas besseres, aber immer noch recht ungünstiges Bild: In 6 300 Krankenhäusern gab es 370 000 Betten, denen 21 000 Ärzte gegenüberzustellen sind. Von diesen waren 1 927 ausschließlich im Krankenhaus tätig; einem „Krankenhaus-Arzt" sind also 192 Betten zuzurechnen. Die Betreuungsintensität hat sich bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts somit erhöht, so daß von hier aus — der Zahlenunsicherheiten durchaus eingedenk — auf eine Qualitätsverbesserung der Patientenversorgung in den Krankenhäusern geschlossen werden kann[52].

Zur selben Zeit, um 1900, zählte man in den Krankenhäusern 41 679 Pflegepersonen, woraus sich die Relation von einer Pflegekraft pro neun Betten errechnen läßt. Diese Zahlenangabe vermittelt zweifellos ein korrekteres Bild der tatsächlichen Betreuungsintensität in den Krankenanstalten, obwohl auch die Zahlen über Pflegepersonen mit großen Unsicherheiten behaftet sind[53].

Jedoch kann die Qualitätsentwicklung der Krankenhausbehandlung nicht nur an der Erhöhung der Betreuungsintensität gemessen werden, denn wesentliche Bereiche des medizinischen Fortschritts während der letzten Jahrzehnte des 19. und des frühen 20. Jahrhunderts sind untrennbar mit der Krankenhausentwicklung verbunden, zum Beispiel Verbesserungen und Verfeinerungen der Untersuchungsmethoden (Röntgen-Strahlen, Sero-Diagnostik), Erweiterung der pathologischen Kenntnisse und Erschließung neuer Wissensgebiete (Bakteriologie; Einführung von Asepsis und Antisepsis in die Krankenhaus-

---

[51] Vgl. *H. Goerke:* Personelle und arbeitstechnische Gegebenheiten im Krankenhaus des 19. Jahrhunderts, in: *H. Schadewaldt* (Hg.): Studien zur Krankenhausgeschichte im 19. Jahrhundert im Hinblick auf die Entwicklung in Deutschland, Göttingen 1976, S. 63 ff.; *H. Schadewaldt:* Idee und Wirklichkeit des Krankenhauses im 19. Jahrhundert, sowie *A. Murken:* Die Entwicklung des Krankenhauses seit dem 19. Jahrhundert, beides in: Das Krankenhaus, Bd. 63, 1971, H. 7.

[52] Vgl. *Goerke,* Personelle Gegebenheiten, S. 62 f.

[53] Vgl. *Goerke,* Personelle Gegebenheiten, S. 66.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

behandlung, besonders innerhalb der Chirurgie)[54]. Die angedeuteten Fortschritte bei Diagnose und Therapie sowie die Verbesserungen der apparativen Ausstattung lassen sich allerdings schwer messen und insofern auf hoch aggregierter Ebene nicht darstellen; sie müssen deshalb hier unberücksichtigt bleiben.

Einen weiteren, historisch-spezifisch definierten Indikator der Qualität des Leistungsangebots im Gesundheitswesen stellt die Kombination von Ausgaben der Invalidenversicherung für Tuberkulose-Heilverfahren in Verbindung mit den bekanntgegebenen „Heilerfolgen" dar. Die einzige größere Bevölkerungsgruppen erreichende kurativ-medizinische Maßnahme zur Eindämmung der Lungentuberkulose während des Kaiserreichs, die zwar auch umstritten war und ist, aber aufgrund handfester Daten diskutiert werden kann, waren die Behandlungen minderbemittelter Tuberkulöser in den seit Mitte der 1890er Jahre propagierten und sich rasch ausbreitenden Volks-Lungenheilstätten. Seit 1897 wurden derartige Heilbehandlungen zur Abwendung erkennbar drohender Arbeitsunfähigkeit in verstärktem Maße von der Invalidenversicherung finanziert. Betrugen die Ausgaben der Invalidenversicherung für TB-Heilbehandlungen 1893 noch 107 000 Mark im Jahr, waren es 1897 schon über eine Million, 1901 über 5 Millionen,

---

[54] Vgl. *Aschenborn,* S. 353; *Goerke,* Personelle Gegebenheiten, S. 69 ff.; *J. H. Wolf:* Ausstattung und Einrichtung des Krankenhauses in Deutschland 1870 - 1900, in: *H. Schadewaldt* (Hg.): Studien zur Krankenhausgeschichte, S. 38 - 55. Man konnte nur im Krankenhaus an wichtigen Fortschritten der medizinischen Diagnostik und Therapie teilhaben, weil auf apparative Ausstattungen zurückgegriffen werden mußte, die in der privaten Praxis selten, beim Hausbesuch des Arztes in der Regel gar nicht verfügbar waren. Das wird als Hauptgrund für das seit Ende des 19. Jahrhunderts rasch zunehmende Interesse bürgerlicher Kreise an Krankenhausbehandlung genannt. Ein Indikator für die Zunahme dieser bisher in den Krankenhäusern weitgehend fehlenden Klientel kann in der raschen Zunahme der privaten Kliniken einerseits, den Bemühungen um abgehobene, bessere Pflegeklassen für den Mittelstand innerhalb der kommunalen Krankenhäuser andererseits gesehen werden. Größenordnungen: Wuchs die Zahl der in öffentlichen Allgemein-Krankenhäusern verpflegten Kranken von 356 395 im Jahre 1877 auf 1 533 552 im Jahre 1913 an, d. h. um 330 %, nahm im selben Zeitraum die Patientenzahl in Privatanstalten von 50 152 auf 902 126 zu, also um 1 699 % (Quelle: Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, Jg. 1927, S. 432). Obwohl die Zurechnung von bestimmten Sozialgruppen zu Krankenanstalten gemäß deren Trägerschaft problematisch ist, wird dennoch auch in der einschlägigen Literatur ähnlich argumentiert: „Gehobenen Ansprüchen ... vermochten die Privatkliniken zu entsprechen" (Quelle: Goerke, Personelle Gegebenheiten, S. 56). Vgl. im übrigen zu dieser Problematik ausführlich *M. Stürzbecher:* Allgemeine und Spezialkrankenhäuser, insbesondere Privatkrankenanstalten im 19. Jahrhundert in Berlin, in: H. Schadewaldt (Hg.): Studien zur Krankenhausgeschichte; ders.: Zur Geschichte der privaten Krankenanstalten in Berlin, in: Berliner Ärzteblatt, Bd. 82, 1969, T. 2; ders.: Aus der Diskussion über das ‚Klassenlose Krankenhaus' in Alt-Berlin, in: Berliner Ärzteblatt, Bd. 85, 1972, T. 1. Aus zeitgenössischer Sicht: Das Deutsche Reich in gesundheitlicher und demographischer Beziehung, S. 244.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1909 mehr als 16 Millionen und 1913 rund 18 Millionen Mark[55]. Die Zahl der mit Hilfe dieser Mittel Behandelten stieg von 3 334 im Jahre 1897 auf 47 021 im Jahre 1913. Diese Zahlen für sich belegen eine Vervielfachung des Mittelaufwandes sowie der Begünstigten innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums. Damit wird zuallererst die Dringlichkeit dokumentiert, die man der Bekämpfung der Lungentuberkulose beimaß.

Unter Qualitätsaspekt interessieren mehr die bekanntgegebenen „Heilerfolge"[56]. Eine auf der Statistik des Reichsversicherungsamtes beruhende Aufstellung für den Zeitraum 1897 bis 1913 zeigt, daß 1897 bei 3 334 Behandelten in 68 % der Fälle ein „Heilerfolg" bei Entlassung vorhanden war; allerdings mußten sich innerhalb der fünf Jahre dauernden Nachprüfungsfrist 73 % dieser „Geheilten" einer erneuten Behandlung unterziehen. Bis 1903 hatte sich die Zahl der Behandelten versechsfacht (20 148), die „Heilerfolgs-Quote" war auf 80 % gestiegen, die „Rückfall-Quote" auf 55 % gesunken. 1913 schließlich betrug die „Heilerfolgs-Quote" (bei gegenüber 1903 nochmals mehr als verdoppelter Patientenzahl) sogar 92 %; die letzte ermittelte „Rückfall-Quote" (für Behandlungen aus dem Jahre 1908) betrug 39 %. Das spräche für einen zwar relativen (gemessen am problematischen Heilungsbegriff), aber doch spürbaren Erfolg der Heilstätten-Behandlung und für einen sinnvollen Mittelaufwand, insgesamt für eine Qualitätsverbesserung der Gesundheitsversorgung in einem seinerzeit äußerst bedeutsamen Bereich. Gerade dieser letzte Aspekt jedoch, die gesellschaftliche Relevanz, erschien den zeitgenössischen Kritikern problematisierungsbedürftig: Wenn in den letzten Jahren vor Ausbruch des 1. Weltkriegs mit minimal 600 000 und maximal einer Million an Lungentuberkulose Erkrankten innerhalb des Deutschen Reichs gerechnet wurde, bedeuteten die oben angeführten Behandelten-Zahlen, für die pro Jahr 16 bis 18 Millionen Mark aufgewendet wurden, daß der Anteil der derart Begünstigten mit maximal 8 %, wahrscheinlich aber nur 5 % der Behandlungsbedürftigen anzusetzen ist[57].

---

[55] *A. Grotjahn*, u. *J. Kaup* (Hg.): Handwörterbuch der Sozialen Hygiene, Bd. 1, Leipzig 1912, S. 496; Amtliche Nachrichten des Reichs-Versicherungsamts, Jg. 1909, 2. Beiheft, S. 10 f.; *C. Jaenicke:* Landesversicherungsanstalten und Tuberkulosebekämpfung, mit besonderer Berücksichtigung der Tätigkeit der Landesversicherungsanstalt Thüringen, in: *K. H. Blümel* (Hg.): Handbuch der Tuberkulose-Fürsorge, Bd. 1, S. 181.

[56] Der häufig kritisierte Begriff ‚geheilt' bedeutete: Von dem betreffenden Patienten wurde angenommen, daß er nicht innerhalb der nächsten 5 Jahre wegen Erwerbsunfähigkeit zum Rentenfall würde. Dieser ‚Erfolg' wurde durch Nachuntersuchungen innerhalb der 5-Jahres-Frist kontrolliert. Zur Kritik u. a. *Prinzing*, Handbuch, Bd. 2, S. 478 ff.

[57] *Grotjahn* sprach in diesem Zusammenhang von Fehlallokation der verfügbaren Mittel; Grotjahn, S. 76 - 93. Zur Verbesserung der Heilungs-Quoten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die wenigen verfügbaren Indikatoren der Qualitätsentwicklung des Gesundheitswesens sprechen dafür, daß nicht nur eine starke Vergrößerung des Leistungsangebots während des Kaiserreichs zu verzeichnen war, sondern daß dieses Angebot auch beachtlich verbessert wurde. Auffällig ist außerdem eine nicht unerhebliche Effizienz-Steigerung, besonders im Krankenhauswesen, deren qualitative Komponente im Hinblick auf die Gestaltung der stationären Versorgung jedoch schwer abzuschätzen ist. Fraglich bleibt oft bei den Informationen über gesundheitsdienstliche Angebote, wie groß oder wie eingeschränkt der Kreis der Begünstigten war. Die angeführten Zahlen aus dem Bereich der TB-Heilbehandlungen machen deutlich, daß nur ein Bruchteil der Behandlungsbedürftigen tatsächlich in den Genuß von Maßnahmen kam. Angesichts der leitenden Fragestellung nach dem direkten Einfluß des Gesundheitswesens auf die Verlängerung der durchschnittlichen Lebensdauer beziehungsweise auf die Senkung der Sterblichkeit erscheinen die zuletzt angeführten Kennziffern aber auch hinsichtlich ihrer Zeitdimension interessant: Kann mit ihnen unter Berücksichtigung ihrer Datierung der Rückgang der TB-Sterblichkeit erklärt werden?

Mit der Diskussion dieser auf die TB-Sterblichkeit eingeschränkten Frage kann exemplarisch gezeigt werden, wie sich die allgemeiner formulierte Untersuchungsthematik angehen läßt. Schon die zeitgenössische Diskussion zu Beginn des 20. Jahrhunderts wies drei Fronten auf: Die Anhänger der Bakteriologie schrieben die konstatierte langfristige Senkung der TB-Sterblichkeit der im Jahre 1882 erfolgten Entdeckung des Tuberkelbazillus durch Robert Koch und daran anknüpfenden pharmakologischen Entwicklungen zu, die Anhänger der Heilstätten-Bewegung machten die Aufwendungen, Behandelten-Zahlen und Behandlungserfolge in diesem Bereich verantwortlich, die Anhänger der Sozialhygiene dagegen die Assanierungs-Bemühungen und sonstigen hygienepolitischen Maßnahmen[58]. Vergegenwärtigt man sich, daß die TB-Sterblichkeit mindestens seit Ende der 1870er Jahre rückläufig war; berücksichtigt man zudem den relativ beschränkten Personenkreis, der in den Genuß der Heilstätten-Behandlung kommen konnte (fast ausschließlich Personen im Erwerbsalter mit möglichst großer Heilungschance; nur 5 bis 8 % der Erkrankten), und stellt schließlich in Rech-

durch vorherige verschärfte Selektion des „Patientenguts" vgl. u. a. *H. Flatten:* Die Bekämpfung der einzelnen übertragbaren Krankheiten, in: R. Abel (Hg.): Handbuch der praktischen Hygiene, Bd. 1, S. 695 f.

[58] Anhänger der Bakteriologie u. a. *Kayserling,* Die Tuberkulose, S. 5 f., der als zusätzlichen Faktor die Einführung der GKV erwähnt; Anhänger der Heilstättenbehandlung z. B. *H. Gebhard:* Die Erfolge der Heilstätten für Lungenkranke, in: *B. Fränkel* (Hg.): Stand der Tuberkulose-Bekämpfung, S. 159 - 211; abgewogene Position des Hygienikers bei Prinzing, Handbuch, Bd. 2, S. 474, 513 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nung, daß diese Maßnahmen erst gegen Ende der 1890er Jahre einsetzten, eine nennenswerte Breite insofern erst während des frühen 20. Jahrhunderts erreichten, so ist offensichtlich, daß die Lungen-Heilstätten den Rückgang der TB-Sterblichkeit bis Ende des 19. Jahrhunderts überhaupt nicht und in der Folgezeit auch nur zusammen mit weiteren Determinanten beeinflußt haben können.

Eindrucksvoller erscheint vor diesem Hintergrund der Verweis auf die Erfolge der Bakteriologie. Beachtlich ist jedoch, daß Kochs Entdeckung während des gesamten Untersuchungszeitraums nicht die Entwicklung eines wirksamen Gegenmittels erlaubte. Die gewonnene Kenntnis des TB-Erregers und seiner Ausbreitungsweise sowie die Entwicklung des Tuberkulins als eines geeigneten Diagnose-Instruments konnten — für sich genommen — die TB-Sterblichkeit nicht einschränken. Vielmehr entfalteten sie ihre große Bedeutung erst im Rahmen der Sozialhygiene. Die von dieser schon vorher propagierten Bekämpfungsmittel (Isolierung Erkrankter, Stärkung der Widerstandskräfte gefährdeter Personen durch geeignete Bekleidungs- und Ernährungsmaßnahmen, Erhöhung der allgemeinen Wohnungs-Hygiene) konnten nun gut begründet, detailliert und insgesamt gezielt verbessert werden[59]. In diesem Sinne schrieb Rott 1929, daß durch Robert Kochs Entdeckung die Tuberkulose-Therapie nur allmählich in andere Bahnen gelenkt werden konnte. Sie bestand bis in die 1920er Jahre hinein „weit mehr in einer vorbeugend wirkenden Wohnungs- und Wirtschaftsfürsorge als in einer eigentlichen spezifischen Heilfürsorge ... Die Tuberkulosefürsorge früherer Zeit wirkte in der Hauptsache durch hygienische Aufklärung und Belehrung"[60]. Betrachtet man allerdings die während des Kaiserreichs zunächst sprunghaft zunehmende erschreckende Wohnungsnot, besonders in den Städten, und die vor dem 1. Weltkrieg nur minimale Fortschritte zeitigende Bemühung staatlicher und privater Organisationen um wirksamere Wohnungs-Fürsorge, so muß die praktische Bedeutung hygienischer Volksaufklärung für die Entwicklung der TB-Sterblichkeit zumindest bis Ende des 19. Jahrhunderts, wahrscheinlich aber sogar bis zum 1. Weltkrieg, gering eingeschätzt werden. Das sich verallgemeinernde Problembewußtsein dürfte langfristig nicht folgenlos geblieben sein, kann aber den beachtlichen Rückgang der TB-Sterblichkeit innerhalb des Deutschen Reichs weder für sich genommen noch in Verbindung mit der Heilstätten-Behandlung hinreichend erklären. Da auch die generellen Assanierungs-Maßnahmen, von denen noch zu sprechen sein wird, die Verbreitung oder auch Eindämmung der Tuberkulose nur wenig beeinflußt haben, ist man hier auf gänzlich andere Begründungen für den

[59] Vgl. *Flatten*, S. 693; Prinzing, Handbuch, Bd. 2, S. 513.

[60] *Rott*, S. 98.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sterblichkeits-Rückgang verwiesen. Ehe diesem Argumentationsstrang gefolgt wird, sei jedoch ein Blick auf weitere wesentliche Todesursachen geworfen, die vielleicht zu einer anderen Beurteilung der Expansion des Gesundheitswesens führen könnten.

Das Problem läßt sich besser eingrenzen, wenn die beiden markantesten Aspekte des Sterblichkeits-Rückgangs während des letzten Drittels des 19. Jahrhunderts in Deutschland hervorgehoben werden: Es waren dies (mit Blick auf die altersspezifischen Sterblichkeits-Raten) der einsetzende starke Fall der Kinder- und Jugendlichen-Sterblichkeit (Altersgruppe der Ein- bis Fünfzehn-Jährigen) und (mit Blick auf die Todesursachen) der Rückgang der Sterblichkeit an akuten Infektionskrankheiten (abgesehen von der TB-Sterblichkeit, die den chronischen Infektionskrankheiten zugerechnet wurde). Beide Aspekte sind insofern aufeinander verwiesen, als die wichtigsten akuten Infektionskrankheiten (Scharlach, Masern, Diphterie, Keuchhusten, Lungenentzündung, Typhus, Brechdurchfall, Gelb- und Fleckfieber) besonders Kinder und Jugendliche gefährdeten. Ein merklicher Bedeutungsverlust der Infektionskrankheiten mußte sich insofern primär in einem Rückgang der Kinder- und Jugendlichen-Sterblichkeit ausdrücken. Das relative Gewicht einiger Todesursachen kann am Beispiel der Todesursachen-Statistik der deutschen Orte mit 15 000 und mehr Einwohnern für die Jahre 1877 bis 1904 dargestellt werden[61]. Die durchschnittliche Sterblichkeit ging in diesen Städten von 270 (pro 10 000 Einwohner, die Säuglingssterblichkeit wurde eingerechnet) im Jahre 1877 auf 184 im Jahre 1904 zurück, das heißt um 86 Prozentpunkte. Über den gesamten Untersuchungszeitraum hin betrachtet, entfielen allein 22,2 Prozentpunkte oder 26 % des Rückgangs auf die akuten Infektionskrankheiten Scharlach, Diphterie, Krupp, Typhus sowie akute Erkrankungen der Atmungsorgane. Nimmt man die unbedeutenden Minderungen bei Masern und Kindbettfieber (1,0 beziehungsweise 0,9 Prozentpunkte) sowie die gewichtige Verringerung der TB-Sterblichkeit (18,1 Prozentpunkte) hinzu, so geht etwa die Hälfte der gesamten Sterblichkeits-

[61] 1903 wurde die Nomenklatur der Todesursachen umgestellt, so daß Vergleiche mit den zuvor ermittelten statistischen Daten außerordentlich erschwert werden. Vgl. als Datenquelle: Das Deutsche Reich in gesundheitlicher und demographischer Beziehung, S. 44. Zu beachten ist, daß Pocken und Cholera während der Untersuchungsperiode durchschnittlich als Todesursache keine nennenswerte Rolle mehr spielten. Darum wirkten die Pockenepidemie von 1871/72 und die Choleraepidemie von 1892 (in Hamburg) schockierend und lösten jeweils spezifische hygienepolitische Maßnahmen aus (Impfzwang gegen Pocken im Deutschen Reich, 1874; Assanierungsmaßnahmen in Hamburg; Einrichtung einer Reichs-Cholera-Kommission, die staatlich sanktionierte Verhaltensmaßregeln erarbeitete, die „Maßnahmen gegen Cholera"; vgl. u. a. Das Reichsgesundheitsamt 1876 - 1926. Festschrift hrsg. v. Reichsgesundheitsamt aus Anlaß seines fünfzigjährigen Bestehens, Berlin 1926. S. 30 - 40, 47 - 53.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

senkung auf das Konto dieser akuten und chronischen Infektionskrankheiten. Hiervon entfallen wiederum eindeutig Masern, Scharlach, Diphterie, Krupp, Kindbettfieber und ein großer Teil der akuten Erkrankungen der Atmungsorgane auf Kinder und Jugendliche. Bei der TB und dem Typhus ist das weniger der Fall. Berücksichtigt man andererseits aber, daß der starke Rückgang bei den sogenannten übrigen Todesursachen (Rückgang um 43,2 Prozentpunkte = rund 50 % des Sterblichkeitsrückgangs) von den sogenannten Krämpfen dominiert wird, die ebenfalls in erster Linie das Kinder- und Jugendlichenalter betreffen, wird durch die Veränderungen bei diesen spezifischen Todesursachen der Sterblichkeitsrückgang in allen Altersklassen, besonders aber im Kinder- und Jugendlichenalter erklärt[62].

Die Bedeutung der genannten Todesursachen beginnt nun (im Beispiel der deutschen Städte mit 15 000 und mehr Einwohnern) keineswegs synchron zu sinken. Auffällig ist vielmehr, daß die Sterblichkeit an Lungentuberkulose ebenso wie die an Unterleibstyphus praktisch schon seit Ende der 1870er Jahre rückläufig war, die an Scharlach seit Beginn der 1880er Jahre. Bei den akuten Erkrankungen der Atmungsorgane sowie bei Diphterie und Krupp erfolgte zwar etwa Mitte der 1880er Jahre für einige Zeit auch schon ein deutlicher Rückgang, der aber noch einmal in einen zyklischen Anstieg während der frühen 1890er Jahre überging. Ein trendmäßiger Fall setzte erst um die Mitte der 1890er Jahre ein. Dagegen war die durchschnittliche Sterblichkeit an allen übrigen Krankheitsursachen spätestens seit 1887 trendmäßig rückläufig. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang der Hinweis, daß nur im Fall der Diphterie (die spezifische Sterblichkeitsziffer begann 1895 langfristig zu sinken) von einem eindeutigen Erfolg der kurativen Medizin gesprochen werden kann: Nach der Entdeckung des Diphterie-Erregers, 1883 durch Löffler, wurde ein wirksames Serum entwickelt, das seit den späten 1880er beziehungsweise frühen 1890er Jahren in rasch zunehmendem Umfang zur Behandlung Erkrankter und zur Schutzimpfung Gesunder eingesetzt wurde[63]. *In allen anderen Fällen sind direkt zurechenbare Entwicklungen oder Fortschritte im Bereich der kurativen Medizin nicht erkennbar.* Besonders hinsichtlich der schon seit den frühen beziehungsweise mittleren 1880er Jahren ‚auf dem Rückzug befindlichen' chronischen und akuten Infektionskrankheiten (einschließlich der unter die sonstigen Todesursachen subsumierten Krämpfe) müssen Erklärungen außerhalb der kurativen Medizin gesucht werden, weil wirksame medizinische Bekämpfungsmaßnahmen im engeren Sinne (also abgesehen von Ernährungs- und Bekleidungs-

---

[62] Vgl. *Prinzing,* Handbuch, Bd. 2, S. 362 - 371; *Dickler,* S. 159 - 166.

[63] Vgl. *Flatten,* S. 748; *A. Gärtner:* Leitfaden der Hygiene, 5. Aufl., Jena 1909, S. 545 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ratschlägen, sozialhygienischen Maßnahmen, infrastrukturellen Verbesserungen und Realeinkommensveränderungen) nicht zur Verfügung standen.

Dieser Schluß mag vorschnell erscheinen, weil er einerseits die verbesserten Möglichkeiten der Diagnose (auf der Basis der Bakteriologie), andererseits die zu einer effizienteren medizinischen Versorgung in Krankenhäusern (dadurch erreichte Absonderung Infizierter, Senkung der allgemeinen Infektionsgefahr, Seuchenvermeidung) beitragenden Faktoren unterschlägt. Beide Einwände sind aber rein hypothetisch und treffen tatsächlich nicht zu. Zum ersten Argument: In der einschlägigen medizinhistorischen Literatur findet sich eine Fülle von Beispielen für die erheblichen zeitlichen Verzögerungen zwischen der Feststellung eines gesicherten Erkenntnis-Fortschritts in der Forschung und der Umsetzung desselben in eine massenwirksame Therapieform (Medikament; Behandlungsmethode)[64]. Insofern ist es auch besonders irreführend, wenn in historischen Rückblicken aus dem Bereich der Medizingeschichte die zeitliche Reihenfolge angeblich im Bevölkerungsdurchschnitt wirksam gewordener Therapie-Fortschritte anhand einer Chronologie von Erstentdeckungen im Bereich der medizinischen Forschung, Daten des Erlasses medizinisch-hygienisch relevanter Gesetze oder der Gründung bestimmter Institutionen im Bereich des Gesundheitswesens illustriert wird[65].

Einige Beispiele mögen diese These belegen. Bis in die 1890er Jahre hinein waren in keinem deutschen Bundesstaat ausreichende Vorkehrungen getroffen worden (etwa in Form der Einrichtung von lebensmittel-chemischen Laboratorien oder Versuchsanstalten), um die schon 1879 im Reichsnahrungsgesetz beschlossene „Überwachung des Verkehrs mit Lebens- und Genußmitteln ..." tatsächlich zu gewährleisten. Erst nach 1894 (Bundesratsbeschluß) erfolgte eine entsprechende Gründungsserie, die zwar nicht kurzfristig, aber auf längere Sicht eine erfolgreiche Nahrungsmittel-Hygiene zu garantieren versprach[66]. Time-Lag zwischen Gesetzesverabschiedung und Realisierung der gewünschten Praxis: mindestens 15 bis 25 Jahre. Ein noch eindringlicheres Beispiel bietet die Bekämpfung akuter Infektionskrankheiten, hier: des Typhus. Zwar war man seit den späten 1870er Jahren in der Forschung verschiedensten Krankheits-Erregern auf der Spur, doch fehlte es für einen wirksamen Schutz gegen Seuchen wie Cholera, Typhus und andere nicht nur an Medikamenten, sondern vor allem auch an hygienepolitisch einsetzbaren Untersuchungseinrichtungen und praktischen Instrumenten. In Preußen versuchte man erst seit 1896/97, in jeder Provinz wenigstens ein Medizinal-Untersuchungsamt (für die notwendigen Kontroll-Untersuchungen etc.)

---

[64] Vgl. *D. Tutzke:* Der Einfluß der Hygiene und Bakteriologie auf die Medizinalverwaltung in Deutschland vor 1945, in: Zeitschrift für die gesamte Hygiene, 23. Jg., 1977, S. 868 ff.

[65] Ein typisches Beispiel bietet Rott, der zugleich implizite die Sinnlosigkeit einer solchen Chronologie anspricht; vgl. *Rott,* S. 93.

[66] Vgl. *Tutzke,* S. 869.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einzurichten, scheiterte jedoch zunächst am Widerstand der Oberpräsidenten. Erst Robert Kochs zu Beginn des 20. Jahrhunderts durchgeführter „Feldzug" gegen den Abdominal-Typhus im Südwesten Deutschlands brachte mit seinen vielfältigen praktischen und wissenschaftlichen Ergebnissen auch den entscheidenden Anstoß zur Einrichtung eines Netzes von Untersuchungsanstalten, zunächst im Untersuchungsgebiet, später (wesentlich gefördert durch Militär-Interessen) in ganz Preußen. Nach 1905 wurden alle Regierungsbezirke mit mindestens einer, teilweise organisatorisch an Universitäten angegliederten, Medizinal-Untersuchungsstelle ausgestattet. Erst seitdem kann von einer systematischen Möglichkeit zur Typhus-Erkennung und -Bekämpfung gesprochen werden[67].

Und ein letztes, noch konkreteres Beispiel. Seit den ersten Erkenntnis-Fortschritten der Bakteriologie war man sich darüber im klaren, daß als wesentlicher Bestandteil des Kampfes gegen die Infektionskrankheiten neben der Isolierung erkennbar Infizierter (was aber durch die häufig fehlenden sicheren Nachweismethoden erheblich erschwert wurde) die Desinfektion von Wohnungen, Bettzeug und Kleidung infektiös erkrankter Personen dringend notwendig sei. In dem Bericht über den Stand des Gesundheitswesens in Preußen (beruhend auf den Mitteilungen der Kreisärzte) für das Jahr 1901 wird die entsprechende Praxis wie folgt charakterisiert: „Bis zum Ende der Berichtszeit war an vielen Orten, besonders auf dem Lande, das Desinfektionswesen in durchaus unbefriedigendem Zustande. Es fehlte sowohl an geschultem Personale wie an Apparaten, so daß in der weit überwiegenden Mehrzahl von Fällen von Infektionskrankheiten eine Desinfektion überhaupt nicht stattfand; aber selbst wenn eine solche vorgenommen wird, entbehrt sie häufig jeden Wertes bei dem Mangel einer sachverständigen Kontrolle"[68]. Zugleich wird die Abneigung oder zumindest Gleichgültigkeit des sogenannten „größeren Publikums" gegenüber den Erfordernissen der Desinfektion herausgestellt, die eine wichtige Rolle bei der Behinderung der Seuchenbekämpfung darstellte. Ausdrücklich wird deshalb der Vorteil eines verstärkten Engagements katholischer und evangelischer Krankenschwestern im Rahmen der Desinfektion hervorgehoben, weil diese dadurch vermutlich popularisiert werden könnte. An dieser und anderen Stellen in Gesundheitsberichten wird deutlich, daß neben Schwierigkeiten im wissenschaftlichen Bereich bei der Umsetzung von wissenschaftlichen Erkenntnissen in Therapieformen sowie möglicherweise verspäteten staatlichen (gesetzgeberischen) Reaktionen besonders die Einstellungen und typischen Verhaltensmuster der Bevölkerung für die lange Dauer bestimmter Diffusionsprozesse von medizinischen Fortschritten verantwortlich zu machen sind. Dabei ist nicht nur an das eben erwähnte „breite Publikum" zu denken, sondern ebenso auch an eine so herausgehobene Gruppe wie die Ärzte selbst. Im preußischen Gesundheitsbericht von 1911 wird darauf hingewiesen, daß mit den inzwischen eingerichteten 36 bakteriologischen Untersuchungsanstalten beziehungsweise hygienischen Universitätsinstituten eine ausreichende Versorgung der Regierungsbezirke sichergestellt sei. Die Ärzte nähmen im Bedarfsfall (beim Auftreten gefährlicher Infektionskrankheiten) diese Institutionen auch zunehmend häufiger in Anspruch, sie kämen auch ihrer Anzeigepflicht inzwischen regelmäßiger nach, als das in den Vorjahren der

---

[67] Vgl. *Tutzke*, S. 869 ff. Tabellarische Übersicht in: Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates im Jahre 1911, S. 28.

[68] Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates im Jahre 1901, S. 492.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fall war. Und doch schlußfolgert der Bericht, daß „die Inanspruchnahme der Untersuchungsämter von dem im Interesse wirksamer Seuchenbekämpfung zu wünschenden Maße noch weit entfernt“[69] bleibe. Die Behauptung ist insofern nur allzu verständlich, als ja im Bereich der medizinischen Wissenschaft selbst die Bakteriologie und die aus ihren Erkenntnissen zu ziehenden Folgerungen während des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts noch keineswegs allseits anerkannt waren, sich vielmehr erst in heftigen Kämpfen durchsetzen mußten[70].

Der Einwand gegen die Behauptung einer relativen Unwirksamkeit der kurativen Medizin bei der Bekämpfung der Infektionskrankheiten während des Untersuchungszeitraums, daß doch zumindest die Verbesserung der diagnostischen Möglichkeiten eine wirksamere Sozialhygiene ermöglicht hätte, muß also relativiert werden. In der alltäglichen Praxis setzten sich die zur Nutzung der diagnostischen Möglichkeiten seit den 1880er Jahren zur Verfügung stehenden Kenntnisse und Instrumente beziehungsweise Institutionen nur sehr langsam in einem Jahrzehnte dauernden Diffusionsprozeß so weit durch, daß bevölkerungsweite Wirkungen angenommen werden können. Ein solcher Zustand scheint (mit gewissen zeitlichen Differenzen zwischen den deutschen Bundesstaaten — im Durchschnitt der Reichsbevölkerung gedacht) erst während des ersten Jahrzehnts des 20. Jahrhunderts erreicht worden zu sein.

Nicht weniger skeptisch ist dem zweiten Einwand zu begegnen, der sich auf die Krankenhausentwicklung stützt. Ein gewisser Beitrag der Krankenhäuser zur Eindämmung der Infektionskrankheiten, besonders durch die Isolierung Erkrankter von ihrer sozialen Umgebung, ist natürlich nicht auszuschließen. Ebenso könnten, spätestens seit der Einrichtung spezieller Infektionsstationen in den Krankenanstalten seit den 1880er Jahren, auch die Genesungs- und Überlebenschancen be-

---

[69] Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates im Jahre 1911, S. 27 ff. 1913 heißt es bezüglich der gesetzlichen Pflicht, bestimmte gemeingefährliche Infektionskrankheiten zu melden: „Mit geringen Ausnahmen wächst bei den Ärzten das Verständnis für die segensreiche Wirkung der Seuchengesetze. Mehr wird über Widerstand ... durch die Bevölkerung geklagt. Die Gründe für diesen Übelstand liegen in dem Mangel an Verständnis, aber auch Trägheit und Scheu vor Unbequemlichkeiten und Kosten.“ Quelle: Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates im Jahre 1913, Berlin 1915, S. 19.

[70] Vgl. E. H. Ackerknecht: Anticontagionism between 1821 and 1867, in: Bulletin of the History of Medicine, Bd. 22, 1948. Die Heftigkeit der u.a. auch mit politischen und wirtschaftlichen Grundüberzeugungen kovariierenden Auseinandersetzungen zwischen Anhängern der ‚Ansteckungs-‘ und solchen der ‚Nicht-Ansteckungs-Theorie‘ kann an der Tatsache abgelesen werden, daß noch 1892 der erste deutsche Professor der Hygiene, Pettenkofer, einen Becher Cholera-Kultur trank, um zu beweisen, daß lebende Erreger nicht Ursache der Seuche sein könnten. Er überlebte übrigens — wie vor ihm viele andere, die Selbstexperimente mit verschiedensten Erreger-Typen vorgenommen hatten; vgl. ebenda, S. 567 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reits infizierter, im Krankenhaus behandelter Personen gestiegen sein. Allerdings sind in diesem Zusammenhang folgende Punkte zu berücksichtigen: Erstens war das Angebot an Krankenhausbetten durchschnittlich und besonders in vielen ländlichen Regionen so niedrig, daß von einer ausreichenden Versorgungsmöglichkeit im Fall von Infektionskrankheiten wohl kaum gesprochen werden kann. So kamen beispielsweise noch 1913 in Preußen auf 10 000 Einwohner nur 42,5 Betten im Allgemein-Krankenhaus[71]. Zweitens sind die krassen regionalen Versorgungsunterschiede zu berücksichtigen.

Stellt man in den Jahren 1880 und 1913 jeweils die Quoten der im Krankenhaus Verpflegten sowie der insgesamt (also auch außerhalb der Krankenhäuser) Verstorbenen pro 10 000 Einwohner der einzelnen preußischen Regierungsbezirke einander gegenüber, erhält man folgende Ergebnisse: Die regionalen Differenzen waren bei der Krankenhausversorgung größer als bei der Sterblichkeit, nahmen jedoch bei ersterer bis 1913 etwas ab (der Variationskoeffizient ging bei der Krankenhausversorgung von 68 % im Jahre 1880 auf 44 % im Jahre 1913 zurück; die entsprechenden Werte sind bei der Sterblichkeit 11 % und 14 %). Die Verringerung der Ungleichheit der Krankenhausversorgung fand demnach keine Entsprechung bei der Sterblichkeit. Außerdem fällt das Zurückbleiben der östlichen Regierungsbezirke hinsichtlich der Quote der im Krankenhaus Verpflegten auf. Unterbot diese Quote 1880 noch in allen Regierungsbezirken (mit Ausnahme des Stadtkreises Berlin) die Sterblichkeit erheblich, so traf das 1913 nur noch in 6 Fällen (= 16 % der Regierungsbezirke) zu — abgesehen von Sigmaringen handelt es sich um die östlichen Bezirke Gumbinnen, Allenstein, Marienwerder, Köslin und Bromberg. Die naheliegende These eines inversen Zusammenhangs zwischen Verpflegten-Quote und allgemeiner Sterblichkeit scheint durch die Tatsache bestätigt zu werden, daß 1913 in 10 Regierungsbezirken die Sterblichkeit unter dem preußischen Durchschnitt, die Versorgten-Quote jedoch darüber lag (dazu gehörte kein östlicher Regierungsbezirk). Entsprechend wurde in 14 Regierungsbezirken eine überdurchschnittliche Sterblichkeit bei unterdurchschnittlicher Versorgten-Quote registriert (dabei außer Magdeburg und Sigmaringen nur östliche Regierungsbezirke). Für die These sprechen demnach 24 von 37, das sind 65 % der Fälle. Doch gibt es auch beachtliche Ausnahmen. In 9 Regierungsbezirken wurde nämlich trotz unterdurchschnittlichem Anteil der im Krankenhaus Verpflegten eine ebenfalls unterdurchschnittliche Sterblichkeit realisiert (darunter kein östlicher, vielmehr überwiegend mitteldeutsche und einige westdeutsche Regierungsbezirke). Da außerdem in 4 Fällen trotz überdurchschnittlicher Verpflegten-Quote eine überdurchschnittliche Sterblichkeit auftrat, muß wohl gefolgert werden, daß der Zusammenhang nur ein indirekter, tendenziell wirksamer, vermutlich über das durchschnittliche Realeinkommen vermittelter gewesen sein kann. Hinzu kommt, daß erst um die Jahrhundertwende allmählich die Abneigung gegen das Krankenhaus in breiteren Bevölkerungskreisen schwand, gefördert nicht nur durch den medizinischen Fortschritt, sondern wesentlich auch durch die gesetzliche Krankenversicherung. Diese betraf

[71] Die folgenden Berechnungen nach: Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates im Jahre 1913, Anhang, S. 2, 46; Preußische Statistik, Bd. 90, Berlin 1889, S. XI, und Bd. 91, Berlin 1887, S. V.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jedoch bis zum 1. Weltkrieg — wie oben dargestellt — nur 20 % der Bevölkerung; für die große Mehrheit dagegen stellte sich nach wie vor — abgesehen von der Frage der örtlichen Nähe — das Problem, wer denn einen Krankenhausaufenthalt finanzieren sollte. In Preußen war bis zum Vorabend des 1. Weltkriegs die Inanspruchnahme des Armenrechts beim Krankenhausaufenthalt mit dem Verlust der politischen Bürgerrechte verbunden[72].

Aus verschiedenen Gründen darf also angenommen werden, daß die breite Masse der Bevölkerung des deutschen Reichs im Fall von Infektionskrankheiten während des Untersuchungszeitraums kaum von der Möglichkeit einer Krankenhausbehandlung Gebrauch machte oder auch nur machen konnte. Es ist deshalb nicht erstaunlich, daß in den preußischen Gesundheitsberichten erst während der letzten Jahre vor dem 1. Weltkrieg davon gesprochen wird, daß die Krankenhäuser offenbar begännen, einen wirksamen Beitrag zur Seuchenbekämpfung zu leisten (wobei ausdrücklich auf das allmähliche Schwinden der Abneigung gegen das Krankenhaus als Institution überhaupt sowie die wachsende Einsicht, daß Infektionskranke ins Krankenhaus zu bringen seien, hingewiesen wird)[73].

Ein letzter Punkt schließlich gegen den hier diskutierten Einwand sei der Hinweis auf die oben dargestellten zunehmenden Disparitäten zwischen sozialen Gruppen im Bereich des Gesundheitswesens, besonders soweit sich dessen soziale Struktur in den Sterblichkeitsziffern spiegelte. Zwar kann eine trendmäßig zunehmende Morbidität oder gar Mortalität der Arbeiterbevölkerung insgesamt oder auch großer Teile der Unterschichten nicht mit Sicherheit belegt werden, doch muß wohl davon ausgegangen werden, daß sich die soziale Ungleichheit vor dem Tode (und wahrscheinlich auch die hinsichtlich der Gesundheit) während des Untersuchungszeitraums eher verstärkt hat. Das, wohlgemerkt, vor dem Hintergrund einer durchschnittlich sinkenden Tendenz der Sterblichkeitsziffern. Wenn nun eine Institution wie das Krankenhaus, das nur allmählich seinen Ruf als Armenanstalt abstreifen konnte und bis zur Jahrhundertwende deshalb auch vornehmlich von den ärmeren Bevölkerungsgruppen aufgesucht wurde, in der geschilderten Weise eindrucksvoll expandierte und dennoch keinen nennenswerten Beitrag zum Chancenausgleich im hier definierten Sinne zu leisten vermochte, muß besonders auf eine geringe Effizienz in bezug auf die wichtigsten Todesursachen, das heißt die akuten und chronischen Infektionskrankheiten, geschlossen werden[74].

---

[72] Vgl. *Stürzbecher,* Aus der Diskussion, S. 510.

[73] Vgl. Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates im Jahre 1911, S. 30 f.

[74] Vgl. *Dickler,* S. 193 - 203.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nach dem Gesagten soll keineswegs ein gewisser Beitrag des expandierenden Gesundheitssystems, vor allem auch im Sinne eines verstärkten personellen, also ärztlichen, wie auch eines expandierenden Bettenangebots (in den Krankenhäusern) zur Eindämmung der Infektionskrankheiten und damit zur Senkung der durchschnittlichen Sterblichkeit prinzipiell in Abrede gestellt werden. Jedoch kann dieser Beitrag nur relativ klein gewesen sein. In der Diskussion um die Leitfrage dieser Untersuchung scheinen demnach die Argumente derjenigen das größere Gewicht zu haben, die auf allgemeine infrastrukturelle Verbesserungen (besonders: Städte-Assanierung), sozialhygienische Maßnahmen, durchschnittliche Realeinkommensverbesserungen und/oder eine Steigerung der Nahrungsqualität verweisen. Diesen Argumenten ist in den folgenden Abschnitten nachzugehen.

4. Zum Ausbau der gesundheitsrelevanten Infrastruktur

Unter gesundheitsrelevanter Infrastruktur sollen alle diejenigen Institutionen und insbesondere Teile der materiellen Infrastruktur der Gesellschaft verstanden werden, die zwar aufgrund der oben genannten Kriterien nicht dem Gesundheitswesen im engeren Sinne zuzurechnen sind, aber eine ausweisbare Funktion im Rahmen der sozialhygienischen Maßnahmen besaßen, die seit den 1860er/70er Jahren innerhalb des Deutschen Reichs, zunehmend systematisch organisiert, ergriffen wurden. Zwar war um die Mitte des 19. Jahrhunderts der Wissensstand der Medizin bezüglich der Ursachen von Infektionskrankheiten sowie des Ablaufs der Übertragungsvorgänge und entsprechend der Möglichkeit zur gezielten Bekämpfung derselben — aus moderner Sicht rückschauend beurteilt — noch sehr unentwickelt und in vieler Hinsicht fehlerhaft. Eine genaue Kenntnis der verschiedenen Erreger-Typen lag nicht vor und bildete auch keineswegs das zentrale Erkenntnisinteresse der Ärzte-Mehrheit, unter der vielmehr noch jahrzehntelang die Ansicht vorherrschte, daß Infektionskrankheiten (besonders die Volksseuchen) durch Miasmen (giftige Dämpfe) übertragen würden. Es wurde relativ verschwommen von „Krankheitskeimen" gesprochen, die außerhalb des menschlichen Körpers ihre spezifischen Eigenschaften erwerben, sich in Schmutz aller Art zu erhalten vermögen und von dort durch Menschen, vor allem aber durch und mit Schmutz verbreitet werden[75].

So partiell falsch, vor allem aber diffus diese Anschauungen heute auch erscheinen mögen, waren sie doch geeignet, die Durchführung

[75] Vgl. als Darstellung aus der Frühphase des Untersuchungszeitraums *H. Eulenberg* (Hg.): Handbuch des öffentlichen Gesundheitswesens, Bd. 1, Berlin 1881, S. 16 ff.; *Ackerknecht*, S. 568.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sozialhygienischer und infrastruktureller Maßnahmen anzuleiten, deren Zielsetzungen auch nach den bakteriologisch fundierten Erkenntnissen des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts noch über weite Strecken anzuerkennen und weiterzuverfolgen waren. Gemäß der „Boden- oder Platz-Theorie" des ersten deutschen Professors der Hygiene, Pettenkofer, wurde nämlich im Vordergrund der Aufmerksamkeit stehenden Seuchen (Pest, Cholera, Gelbfieber usw.) dann wirksam begegnet, wenn der Untergrund möglichst rein gehalten, Fäulnis-Prozesse verhindert und zugleich die Widerstandskräfte des menschlichen Organismus gestärkt würden. Konkrete hygienische Maßregeln bestanden deshalb in der Absonderung Erkrankter (Quarantäne), in der Säuberung von Wohnungen und Straßen und der Verwendung von Desinfektionsmitteln, in der Sauberhaltung des Trinkwassers sowie in der Kräftigung der Widerstandskraft des menschlichen Organismus durch Anleitung zu angemessener Ernährung und Lebensführung. Die spezifisch ärztliche Aktivität beschränkte sich auf die Diagnose einerseits, Verhängung von Quarantänen und Bereitstellung beziehungsweise Auswahl von Desinfektionsmitteln andererseits sowie schließlich auf die Abfassung und Verbreitung von diätetischen und Lebensführungs- oder Pflegeanleitungen. Die Breitenwirkung einer solchen ärztlichen Aktivität mußte so lange äußerst gering bleiben, nämlich auf die relativ kleine Zahl von Fällen beschränkt, in der — grob gesprochen: zwischen 1850 und 1885 — Erkrankte einen Arzt aufsuchten. Eine weitergehende Effizienz bei der faktischen oder vorbeugenden Seuchenbekämpfung konnten die Diagnosen oder Anregungen der Ärzte und Hygieniker nur bekommen, soweit sie (zum Beispiel im Sinne der Verhängung von Quarantänen) von staatlichen Instanzen aufgegriffen und umgesetzt wurden. Dabei dürfte man lange Zeit hinsichtlich der Bekämpfung von Seuchen beziehungsweise akuten Infektionskrankheiten in der Regel zu spät, mit unzulänglichen Mitteln und in ungenügendem Umfange reagiert haben (von der erfolgreichen Eindämmung der Pocken durch die in einigen Bundesstaaten schon seit dem frühen 19. Jahrhundert ziemlich konsequent gehandhabte Impfung einmal abgesehen). Da gemäß der Miasmen-Theorie der Krankheitserreger den durch Gärungs- und Fäulnis-Prozesse freigesetzten Dämpfen und Gasen eine hohe Schädlichkeit attestiert wurde, beschränkten sich zum Zwecke der Seucheneindämmung vorgeschlagene Desinfektionen häufig darauf, irgendwelche üblen Gerüche und ihre Quellen zu beseitigen[76].

Eine langfristig seucheneindämmende, den durchschnittlichen Gesundheitszustand hebende, die allgemeine Sterblichkeit senkende Wirkung muß jedoch den von der Hygiene angeregten, von einer wachsen-

[76] Vgl. *Eulenberg*, S. 376 - 381, 556 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Zahl von Kommunen seit Mitte des 19. Jahrhunderts aufgegriffenen und in die Praxis umgesetzten staatlichen Sozialhygiene-Maßnahmen beigemessen werden, die von Zeitgenossen unter dem Begriff Städte-Assanierung zusammengefaßt wurden. Sie führten zu einer ganzen Reihe entscheidender infrastruktureller Verbesserungen auf dem Gebiet der Trinkwasserversorgung, der Abwässer- und Müllbeseitigung, der Straßenreinigung ,der Häuser- und Wohnungshygiene. In diesem Zusammenhang entstanden zentrale Wasserversorgungsanlagen, besonders in Städten (einschließlich immer effizienter werdender Filteranlagen), umfassende Kanalisationssysteme, geregelte städtische Müllabfuhr und Straßenreinigung sowie — mit erheblicher Verzögerung — die kommunale Wohnungsfürsorge. Da letztere erst während der 1890er Jahre in nennenswertem Umfang ihre Tätigkeit aufnahm und dann noch längere Zeit keine größere Breitenwirkung entfalten konnte, die Müllabfuhr und Straßenreinigung bei der Bekämpfung der Infektionskrankheiten als von untergeordneter Bedeutung angesehen werden dürfen, konzentriert sich das Interesse hier auf Trinkwasserversorgung und Abwässerbeseitigung hinsichtlich ihrer Relevanz für die dargestellten Veränderungen des durchschnittlichen Gesundheitszustandes. Fraglich ist, ob der Versorgung wachsender Teile der Bevölkerung mit gefiltertem Trinkwasser einerseits und der hygienisch einwandfreien Beseitigung der Abwässer, einschließlich der Fäkalien, durch zentrale Kanalisationssysteme andererseits ein direkter Einfluß auf die Senkung der Durchschnittssterblichkeit beigemessen werden darf und wenn ja, von welchem Zeitpunkt an.

Bei dem folgenden Versuch einer näherungsweisen Beantwortung der Untersuchungsfragen wird als gesichert unterstellt, daß von stark verunreinigtem, von Krankheitskeimen durchsetztem Wasch- und Trinkwasser erhebliche Gesundheitsgefährdungen ausgehen, sowohl im Hinblick auf die Übertragung von Infektionskrankheiten (besonders: Ursache für epidemisch auftretende Seuchen) als auch hinsichtlich der Verbreitung von Hautkrankheiten sowie von Erregern, die Anlaß für Stoffwechselstörungen und sonstige gesundheitliche Schädigungen sein können. So gesehen hat die Versorgung der deutschen Bevölkerung mit Trink- und Waschwasser bis ins späte 19. und frühe 20. Jahrhundert hinein unter extremen Mängeln gelitten. Die Situation um 1900 sei durch einige Kennziffern charakterisiert, die aus einer privaten Erhebung über den Stand der modernen Wasserversorgung im Deutschen Reich stammen[77] (vgl. Tabelle 1). Und zwar besaßen von den 972 in Preußen vorhandenen Stadtgemeinden mit 2 000 Einwohnern

[77] Nach *E. Grahn:* Die städtische Wasserversorgung im Deutschen Reiche, sowie in einigen Nachbarländern, Bd. 2, H. 2: Die Deutschen Staaten außer Preußen und Bayern, München u. Berlin 1902, S. VII f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Ausmaß der Zentral-Wasserversorgung in den deutschen Städten mit 2 000 und mehr Einwohnern um 1895 nach Gemeindegrößenklassen, Deutsches Reich (DR) bzw. Preußen (PR)**

Einwohnerzahl	Zahl der Städte				davon besaßen zentrale Wasserversorgung			
	absolut		in v. H. der Gesamtzahl		absolut		in v. H. der Größenklasse	
	DR	PR	DR	PR	DR	PR	DR	PR
über 10 000	341	220	21	22	296	178	87	81
5 000 - 10 000	372	222	23	23	231	109	62	49
3 000 - 5 000	479	279	29	29	217	79	45	28
2 000 - 3 000	435	251	27	26	133	39	31	16
Summe der Städte	1 627	972			877	405		

Quelle: Grahn, E.: Die städtische Wasserversorgung im Deutschen Reiche, sowie in einigen Nachbarländern, Bd. 2, H. 2: Die Deutschen Staaten außer Preußen und Bayern, München u. Berlin 1902, S. VIII.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und mehr im Jahre 1895 insgesamt 42 % eine zentrale Versorgungsanlage. Demnach war aber die Bevölkerung von 58 % der Stadtgemeinden dieses Größentyps hinsichtlich des Trink- und Waschwassers auf Brunnen, Zisternen oder natürliche Wasservorkommen angewiesen. Bei den 892 preußischen Landgemeinden dieses Größentyps waren sogar nur 20 % zentral wasserversorgt, so daß sich die Bevölkerung von 80 % dieser Gemeinden aus den traditionellen Quellen mit Trink- und Waschwasser versah. Wahrscheinlich spiegeln selbst diese Zahlen noch die Situation zu günstig, denn die Aufgliederung der preußischen Stadtgemeinden nach Größenklassen ergibt, daß zwar 1895 bei Einwohnerzahlen über 10 000 schon immerhin 81 % dieser Städte moderne Wasserwerke besaßen, bei Größenordnungen zwischen 5 000 und 10 000 Einwohnern waren es nur noch 49 %, bei 3 000 bis 5 000 Einwohnern 28 % und bei 2 000 bis 3 000 Einwohnern schließlich 16 %[78]. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die beiden unteren Größenklassen allein schon 55 % der Städte über 2 000 Einwohner ausmachten. Für das gesamte Deutsche Reich erhält man etwas günstigere Quoten, aber auch hier zeigt sich dieselbe Tendenz einer raschen Verschlechterung der Wasserversorgung mit abnehmender Gemeindegrößenklasse. Daraus muß geschlossen werden, daß von den statistisch nicht erfaßten Stadt- und Landgemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern außerhalb Preußens allerhöchstens 30 % über zentrale Wasserversorgungsanlagen verfügten, innerhalb Preußens maximal 16 % (Maßstab: Versorgungsniveau der Städte mit 2 000 - 3 000 Einwohnern).

Leider beziehen sich diese Angaben auf die Gemeinden, nicht auf die Bevölkerung. Um jedoch die Bedeutung der zuletzt getroffenen Aussagen über den Mindestprozentsatz der unversorgten Gemeinden zu verdeutlichen, sei darauf hingewiesen, daß der Bevölkerungsanteil der Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern innerhalb des Deutschen Reichs um 1900 bei 46 % lag.

Für Preußen verfügen wir über genauere Angaben, die auf Ermittlungen der Regierungspräsidenten beruhen, so daß für das Jahr 1900 mit einiger Sicherheit errechnet werden kann, wie groß der Anteil der mit Wasser aus zentralen modernen Anlagen versorgten Bevölkerung an der Einwohnerschaft der einzelnen Regierungsbezirke war (vgl. Tabelle 2). Ins Auge fallen die extremen Unterschiede zwischen den Regionen und das deutlich ausgeprägte Gefälle zwischen den städtereicheren und verstärkt industrialisierten Regierungsbezirken einerseits, den agrarisch strukturierten andererseits. Die niedrigsten Versorgungsniveaus weisen einige östliche Bezirke auf (zwischen 5 % und 20 %). Im Durchschnitt waren um 1900 noch mehr als 60 % der

[78] Nach *Grahn*, Wasserversorgung, S. VIII, Tab. III.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2:

Anteil der Bewohner von Ortschaften mit zentraler Wasserversorgung an der Einwohnerzahl der preußischen Regierungsbezirke im Jahre 1900 (in v. H.)

Königsberg	20
Gumbinnen	9
Danzig	32
Marienwerder	5
Berlin	97
Potsdam	42
Frankfurt/Oder	18
Stettin	26
Köslin	12
Stralsund	29
Posen	11
Bromberg	7
Breslau	38
Liegnitz	30
Oppeln	21
Magdeburg	31
Merseburg	34
Erfurt	44
Schleswig	29
Hannover	48
Hildesheim	34
Lüneburg	15
Stade	18
Osnabrück	16
Aurich	24
Münster	11
Minden	26
Arnsberg	83
Kassel	36
Wiesbaden	52
Köln	60
Düsseldorf	70
Koblenz	52
Aachen	39
Trier	38
Sigmaringen	22
Preußen	39

Quelle: Nach: Das Sanitätswesen des Preußischen Staates während der Jahre 1898, 1899 und 1900. Bearb. von der Medizinal-Abteilung des Ministeriums der geistlichen, Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten, Berlin 1903, S. 386 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

preußischen Bevölkerung auf Brunnen- und Zisternen-Wasser angewiesen. Für die nicht-preußische Reichsbevölkerung dürften die Versorgungswerte im Mittel etwas höher gewesen sein, doch ist anzunehmen, daß auch außerhalb Preußens höchstens die Hälfte der Bevölkerung auf moderne Wasserversorgungs-Einrichtungen zurückgreifen konnte. Insofern ist das häufig zitierte Erhebungsergebnis des Kaiserlichen Gesundheitsamtes aus dem Jahre 1903 grob irreführend, wonach nur noch wenig über 4 % der Bevölkerung von Städten mit 15 000 Einwohnern nicht an eine zentrale Wasserversorgung „angeschlossen" seien[79]. Diese äußerst günstige Anteilsziffer läßt leicht vergessen, daß davon nur etwa 32 % der Reichsbevölkerung betroffen waren und daß mit abnehmender Gemeindegrößenklasse eben der Anteil der mit Wasserwerken ausgestatteten Orte rapide zurückging. Die Erhebung des Kaiserlichen Gesundheitsamtes liefert demnach keine zuverlässigen Informationen über das durchschnittliche Versorgungsniveau der Bevölkerung, muß vielmehr als Indikator für die extremen Stadt-Land-Unterschiede in dieser Frage gewertet werden.

Die Bedeutung einer zentralen Wasserversorgung mit leistungsfähigen Filtersystemen beruht auf der bekannten Tatsache, daß die menschlichen Abwässer (einschließlich der gewerblichen) die wesentliche Ursache von gesundheitsschädigenden Verunreinigungen des Trink- und Waschwasser gewesen sind. Eine planmäßige Kanalisation der Ortschaften und Ableitung der Abwässer in einer Weise, daß für Trink- und Waschzwecke benutztes Oberflächen- oder Grundwasser nicht verunreinigt werden konnte, hätte die Dringlichkeit zentraler Wasserversorgungssysteme zweifellos entschärft. Abgesehen davon, daß viele Kanalisationsmaßnahmen während des Untersuchungszeitraums keineswegs Verunreinigungen von Oberflächen- oder Grundwasser ausschlossen, weil die Abwässer vielmehr häufig schlecht oder gar nicht gereinigt in natürliche Wasserläufe eingeleitet wurden, können die folgenden Kennziffern das auf die Gesamtbevölkerung des Reichs bezogen doch recht langsame Ausbreitungstempo der Kanalisierung belegen. Trotz erster Kanalisierungen in einigen Städten während der 1850er Jahre wurden diese Bemühungen während der beiden nächsten Jahrzehnte doch nur in relativ geringem Umfange fortgeführt. Vielmehr fanden in einer großen Zahl von Kommunen (als den in Frage kommenden Bauträgern) heftige und sozialgeschichtlich höchst interessante Auseinandersetzungen zwischen den Befürwortern einer syste-

[79] Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 26. Jg., 1905, S. 301. Zweifellos kam beim Kampf gegen die Seuchen der Wasserversorgung sowie der Kanalisation in den Städten überragende Bedeutung zu; das Land schien hier aufgrund geringerer Siedlungsdichte weniger gefährdet. Der zu erklärende Sterblichkeitsrückgang beruhte aber zum geringeren Teil auf der Verhinderung echter Epidemien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

matischen Kanalisation und ihren Gegnern statt[80]. In der Regel obsiegten die Befürworter der Kanalisation, doch verlängerte sich die Vorlaufphase der eigentlichen Baumaßnahmen (innerhalb derer unter anderem meist umfängliche, wissenschaftlich fundierte Gutachten beider Parteien vorgelegt und diskutiert wurden) ganz erheblich.

In Preußen waren zum Beispiel bis 1883 erst 26 Städte mit 2,7 Millionen Einwohnern kanalisiert worden[81]. Legt man die Bevölkerung von Städten mit mehr als 2 000 Einwohnern zugrunde, 9,7 Millionen Menschen, lebten davon zu diesem Zeitpunkt nur etwas mehr als ein Viertel (27,3 %) in kanalisierten Städten, was allerdings noch lange nicht heißt, daß deren Einwohner vollständig oder in der Mehrzahl tatsächlich an der Kanalisation teilhatten. Obwohl der Schwerpunkt der Kanalisationsmaßnahmen in Deutschland zwischen 1890 und 1910 lag, lebten auch 1907 erst 66,5 % der Einwohner von preußischen Städten mit mehr als 2 000 Einwohnern in planmäßig kanalisierten Gemeinden. Läßt man die Großstädte (mit mehr als 100 000 Einwohnern) weg, reduziert sich der von der Kanalisation berührte städtische Bevölkerungsanteil auf 55 %. Auch bei der Kanalisation also die Tendenz zu rascher Abnahme des Anteils betroffener Städte mit sinkender Gemeindegrößenklasse! Das Bild auch 1907 unter Hygiene-Gesichtspunkten zumindest in Preußen noch vorhandener starker Defizite bei der Kanalisation rundet sich ab, wenn man berücksichtigt, daß nur rund eine Million Landbevölkerung, das sind 5 % der Bewohner von Landgemeinden, Zugang zur Kanalisation hatte; anders ausgedrückt: 19,4 Millionen ländlicher Bevölkerung in Preußen waren bis zum 1. Weltkrieg ohne Kanalisation[82].

Der preußische Gesundheitsbericht für das Jahr 1911 bemerkt dazu: „In ländlichen Ortschaften und kleinen Städten fehlen noch in vielen Häusern Aborte gänzlich ... in den Städten wurde wieder öfters über die bei der Entleerung von Aborten entstehenden Geruchsbelästigungen geklagt[83]." Aus einer Fülle von Bemerkungen und konkreten Informationen innerhalb dieser Gesundheitsberichte geht hervor, daß man gegen Ende des Untersuchungszeitraums immer noch die Einrichtung gut abgedichteter Abortgruben, aus denen von Zeit zu Zeit die Fäkalien abgefahren oder nach Vorklärung in ein Sickersystem

---

80 Vgl. *P. R. Gleichmann:* Die Verhäuslichung körperlicher Verrichtungen, in: ders., u. a. (Hg.): Materialien zu Norbert Elias' Zivilisationstheorie, Frankfurt/M. 1979, S. 254 - 278.

81 Vgl. *Salomon:* Beseitigung der Abwässer und Abfallstoffe. Reinhaltung der Wasserläufe, in: Rapmund (Hg.): Das Preußische Medizinal- und Gesundheitswesen, S. 106.

82 Vgl. *Salomon,* S. 107 f.

83 Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates im Jahre 1911, S. 357.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abgelassen wurden, als ein Optimum angesehen hat, von dem man — auf die Breite gesehen — in kleinen Städten und vor allen Dingen auf dem Lande weit entfernt war. Statt dessen wird noch im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts regelmäßig aus allen Regierungsbezirken Preußens von mehr oder weniger großen Mißständen berichtet. Sie bestanden vor allem darin, daß sich Brunnen (aus denen, wie gezeigt, der größere Teil der Landbevölkerung beziehungsweise der Bewohner kleinerer Städte seinen Trinkwasser-Bedarf decken mußte) in nächster Nähe von undichten Aborten, Düngergruben, Jauchebehältern und Viehställen befanden und daß diese Brunnen wiederum undichte Ränder, fehlende Abdeckungen usw. aufwiesen. Im Gesundheitsbericht für das Jahr 1901 heißt es: „Daher sind auch fast aus allen Bezirken Mitteilungen über Typhus-Epidemien durch schlechtes Wasser erbracht[84].“ Die von Pettenkofer in München schon während der 1850er Jahre heftig kritisierten Mißstände bei der Trinkwasserversorgung beziehungsweise Abwässerbeseitigung konnte man also 50 Jahre später in vielen Teilen Deutschlands, besonders in ländlichen Regionen, nach wie vor antreffen. Der „Kampf der Hygieniker“ gegen diese Mißstände war gegen Ende des Untersuchungszeitraums keineswegs gewonnen, sondern noch in vollem Gange.

Daß die Bemühungen um Kanalisation später einsetzten, sich langsamer ausbreiteten und bis zum Ende des Untersuchungszeitraums erheblich kleinere Teile der deutschen Bevölkerung erreichten als die Bemühungen um zentrale Wasserversorgung ist nicht verwunderlich angesichts der erheblich höheren technischen Anforderungen, der weitreichenderen Zwänge zur Veränderung des Alltagsverhaltens der Bevölkerung (verbunden mit einem bisher wenig beachteten, aber tiefgreifenden Wandel von individuellen wie gruppenmäßigen Wertvorstellungen und Handlungsnormen)[85], des stark vergrößerten Verwaltungsaufwandes (mit der Konsequenz der Entstehung neuer kommunaler Verwaltungsfunktionen und ihnen angelagerter -institutionen, deren Befugnisse das alltägliche Leben nachhaltig beeinflußten) sowie schließlich des erheblich höheren Finanzmittelbedarfs.

Um so dringlicher war die Ausbreitung der zentralen Wasserversorgung, von der aber oben gezeigt werden konnte, daß auch sie erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts größere Bevölkerungsgruppen erreichte, während fast ebenso große Gruppen bis Ende des Untersuchungszeitraums von ihr ausgeschlossen blieben. Und dennoch sind selbst die in diesem Zusammenhang zitierten statistischen Informationen in hohem Maße unzuverlässig. Zum einen enthalten die Zusam-

---

[84] Das Gesundheitswesen des Preußischen Staates im Jahre 1901, S. 279.

[85] Vgl. *Gleichmann,* S. 261 ff., 274 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

menstellungen keinerlei Hinweise auf die hygienische Qualität der betreffenden Einrichtungen, die, vor allem in den Frühphasen (1860er/1870er Jahre), meist unzulänglich filtriertes Oberflächenwasser verwendeten. Zum anderen täuschen sie darüber hinweg, daß in der Regel längere Perioden notwendig waren, bis die Bevölkerung einer Ortschaft zumindest weitgehend durch das neuinstallierte System versorgt werden konnte. Die Statistiken rechnen die Bevölkerung einer Ortschaft zum Zeitpunkt der Eröffnung erster Teile der Gesamtanlage als komplett versorgt. Seine Schutzfunktion gegenüber bestimmten, vor allem epidemisch auftretenden Infektionskrankheiten sowie anderen Schädigungen des körperlichen Wohlbefindens, also seine gesundheitserhaltenden und sterblichkeitssenkenden Funktionen erfüllt jedoch ein zentrales Wasserversorgungssystem in dem Umfang zunehmend effizienter, wie es nicht nur kleine Teilgruppen, sondern möglichst die gesamte Bevölkerung eines Ortes erfaßt. Besonders irreführend dürfte das bei größeren Städten sein (25 000 Einwohner und mehr), die laut Statistik schon relativ frühzeitig weitgehend oder sogar vollständig versorgt gewesen sein sollen; 54 % dieser Städte gelten als schon bis 1880 mit modernen Anlagen ausgestattet, 77 % bis 1890 und sogar 100 % bis 1900[86] (vgl. Tabelle 3). Zu diesem Städtetyp gehört auch Berlin, von dem in der einschlägigen Literatur meist behauptet wird, es werde seit 1856 zentral wasserversorgt[87]. Als Beispiel für die Zeitdimensionen, in denen hier, zumindest bei Großstädten wie Berlin, zu denken ist, sowie auch als Beispiel für die typischen sozialen Disparitäten, die der Ausbreitungsprozeß derartiger infrastruktureller Verbesserungsmaßnahmen in der Regel aufwies, seien die Entwicklungsdaten für Berlin etwas ausführlicher dargestellt.

Fallstudie Berlin

Gelegentlich wird Berlin schon 1852 eine zentrale Wasserversorgung zugeschrieben; in diesem Jahr wurde nämlich die Gesellschaft gegründet, die ein Wasserwerk bauen sollte. Nach der Grundsteinlegung, 1853, wurde das Werk 1856 in Betrieb genommen. Seine Aufgabe bestand primär darin, Wasser für die Rinnstein-Bewässerung zu liefern. Hausanschlüsse waren möglich, wurden aber aus Kostengründen (und mangelnder Einsicht der Hausbesitzer) zunächst kaum eingerichtet. Zu Beginn der 1860er Jahre erfolgte eine erste Vermehrung der Hausanschlüsse, doch blieb deren Anteil an der Zahl der bebauten Grundstücke bis Mitte der 1870er Jahre klein. Außerdem war die hygienische Qualität des gelieferten Wassers relativ schlecht; es handelte sich um sandfiltriertes, oberhalb Berlins der Spree entnommenes Oberflächenwasser. Der Versuch, alle bebauten Grundstücke an die Wasserversorgung anzuschließen, wäre im übrigen am Kapazitäts-

[86] Vgl. *E. Grahn:* Die städtischen Wasserwerke, in: *R. Wuttke* (Hg.): Die deutschen Städte, Bd. 1, Leipzig 1904, S. 308 ff.

[87] Vgl. für viele andere *E. Gerlach,* u. *K. Hünerberg:* Die Wasserversorgung, 6. erw. Aufl., München u. Wien 1963, S. 17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Entwicklung der zentralen Wasserversorgung in den deutschen Städten mit 2 000 und mehr Einwohnern während des Kaiserreichs nach Gemeindegrößenklassen**

Einwohnerzahl	Zuwachs „versorgter" Städte, absolut, sowie pro Periode in v. H. der Gesamtzahl der Städte je Größenklasse (in Klammern)					Zahl der Städte	
	bis 1870	1870 - 1880	1880 - 1890	1890 - 1900	Summe bis 1900	insgesamt	davon bis 1900 „unversorgt"
Preußen							
unter 25 000	10 (1)	35 (4)	85 (10)	154 (18)	284 (33)	857	(67)
über 25 000	10 (10)	35 (37)	22 (23)	29 (30)	96 (100)	96	—
insgesamt	20 (2)	70 (8)	107 (11)	183 (19)	380 (40)	953	(60)
Übrige deutsche Staaten							
unter 25 000	10 (2)	59 (9)	116 (18)	227 (36)	412 (65)	633	(35)
über 25 000	13 (24)	23 (43)	13 (24)	5 (9)	54 (100)	54	—
insgesamt	23 (3)	82 (12)	129 (19)	232 (34)	466 (68)	687	(32)
Deutsches Reich							
unter 25 000	20 (1)	94 (6)	201 (14)	381 (26)	696 (47)	1 490	(53)
über 25 000	23 (15)	58 (39)	35 (23)	34 (23)	150 (100)	150	—
insgesamt	43 (3)	152 (9)	236 (15)	415 (25)	846 (52)	1 640	(48)

Quelle: Grahn, E.: Die städtischen Wasserwerke, in: Wuttke, R. (Hg.): Die deutschen Städte, Bd. 1, Leipzig 1904, S. 309.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mangel des vorhandenen Werks gescheitert. Bis 1873 waren von 15 047 bebauten Grundstücken erst 8 114 an die Wasserversorgung angeschlossen (= 54 %); betroffen waren 50 % der Einwohner Berlins (437 864) von 882 460)[88]. Erst seit den frühen 1880er Jahren und der Inbetriebnahme eines neuen, hinsichtlich der Filtriermethoden erheblich verbesserten Wasserwerks wurden der größte Teil der schon vorhandenen Altbauten sowie die innerhalb der Stadt errichteten Neubauten an die zentrale Wasserversorgung angeschlossen. Die eigentliche Ausbau-Phase unter dem Aspekt der Versorgung, zumindest der Grundstücke, fiel also in die späten 1870er und frühen 1880er Jahre. Daß damit noch keineswegs ein Anschluß sämtlicher Wohnungen an das zentrale Leitungssystem gemeint sein konnte, geht unter anderem aus den 1879 erlassenen Ergänzungen zur Polizeiverordnung beziehungsweise zum Ortsstatut (von 1874) hervor, in dem es ausdrücklich heißt, daß der — inzwischen behördlich geforderte — Anschluß eines Grundstücks an die öffentliche Wasserversorgung dann als vorhanden betrachtet werden solle, „wenn jedes bewohnte Haus auf dem Grundstück mindestens mit einem, den betreffenden Hausbewohnern zugänglichen Wasserleitungshahn und darunter befindlichen Ausgußbecken versehen ist"[89]. Die Wasseranschlüsse in den Berliner Wohnungen vermehrten sich wie folgt (in von 100 der jeweils in Berlin vorhandenen Wohnungen): 19 (1864), 32 (1867), 37 (1871), 43 (1875), 80 (1880), 85 (1885), 93 (1890)[90].

Welch durchschlagenden Erfolg im hygienischen Sinne schon das seit Ende der 1870er Jahre erreichte, uns heutzutage immer noch unzulänglich erscheinende Versorgungsniveau hatte, zeigt die Tatsache, daß die auf Hygienisierung der Wasserversorgung besonders sensibel reagierende Typhus-Sterblichkeit in Berlin zwischen 1875 und 1880 schlagartig zurückging. Sie hatte während der zweiten Hälfte der 1850er Jahre, von Ausschlägen in Epidemiejahren abgesehen, im Schnitt bei etwa 10 pro 10 000 Einwohner gelegen, während der 1860er Jahre etwas niedriger bei 8,2 (pro 10 000 Einwohner). Von 1873 bis 1875 war sie immer noch größer als 8, sank dann erstmalig 1877 auf 2,1, hielt sich auf diesem Niveau bis Anfang der 1880er Jahre. Von 1881 bis 1883 stieg sie nochmals kurzfristig auf 3,6, um 1884 wieder zu sinken, 1885 erstmals 2 (von 10 000) zu unterschreiten, und erreichte seit 1890 Werte unter 1[91]. Während der zweiten Hälfte der 1870er Jahre, der Zeit, in der die Zahl der Hausanschlüsse an die Wasserversorgung rasch von knapp über 50 % auf 90 % und mehr anstieg, fiel demnach die Typhus-Sterblichkeit in der Stadt auf ein Drittel ihres „traditionellen" (zwei Jahrzehnte durchschnittlich gehaltenen) Niveaus. Und dies, obwohl, wie noch zu zeigen sein wird, die Frage der Abwässerbeseitigung in diesem Zeitraum keineswegs optimal gelöst war und darüber hinaus Wasserversorgung wie Abwässer-

---

[88] Nach: Die Anstalten der Stadt Berlin für die öffentliche Gesundheitspflege und für den naturwissenschaftlichen Unterricht. Festschrift dargeboten den Mitgliedern der 59. Versammlung Deutscher Naturforscher und Ärzte von den städtischen Behörden, Berlin 1886, S. 243.

[89] Die Anstalten der Stadt Berlin, S. 262.

[90] Nach *R. Böckh* (Bearb.): Die Bevölkerungs- und Wohnungs-Aufnahme vom 1. December 1885 in der Stadt Berlin, H. 2, IV. Abt., Berlin 1891, S. 69; ders.: Die Bevölkerungs- und Wohnungs-Aufnahme vom 1. December 1890 in der Stadt Berlin, H. 1, IV. Abt., Berlin 1893, S. 26.

[91] Vgl. *Th. Weyl:* Assanierung, in: ders. (Hg.): Soziale Hygiene, Jena 1904, S. 17 (Weyl's Handbuch der Hygiene, 4. Supplement-Bd.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beseitigung die soziale Ungleichheit zwischen den Stadteilen bestätigten oder sogar vergrößerten.

Zunächst zur Frage der Kanalisation. Häufig wird behauptet, Berlin habe schon seit den 1850er Jahren eine Kanalisation besessen. Tatsächlich bestand diese aber bis in die 1870er Jahre hinein ausschließlich aus bewässerten Rinnsteinen, die teils offen, teils abgedeckt geführt wurden und in öffentliche Gewässer mündeten. Mit dem allmählichen Aufkommen der Wasserklosetts während der 1860er Jahre wurde der hygienische Zustand dieses Rinnstein-Abwässersystems rapide verschlechtert. Erst zu Beginn der 1870er Jahre wurden entscheidungsfähige Gutachten (zum Beispiel Virchows „Generalbericht ..." von 1872 und der Entwässerungsentwurf von Hobrecht) vorgelegt. In der Folgezeit wurde ein zentrales Kanalisationssystem in Angriff genommen, das gegen Ende der 1870er Jahre allmählich zum Anschluß der Grundstücke führte. Bis 1885/86 waren 16 251 von 18 216 bebauten Grundstücken in Berlin, also rund 90 %[92], an die Kanalisation angeschlossen. Demnach wurde innerhalb eines knappen Jahrzehnts für den größten Teil der Einwohnerschaft eine hygienisch akzeptable Form der Abwässerbeseitigung geschaffen. Die Kanalisierung hinkte zwar auch in Berlin der Installation einer zentralen Wasserversorgung zeitlich etwas nach, doch fallen die Schwerpunkte der Baumaßnahmen Ende der 1870er beziehungsweise zu Beginn der 1880er Jahre zusammen und ergänzten sich hinsichtlich der Eindämmung von Infektionsmöglichkeiten.

Global betrachtet, fand in diesem Zusammenhang so etwas wie eine Chancenangleichung statt. Soweit nämlich dem Anschluß an die zentrale Wasserversorgung einerseits, dem Verzicht auf das Sickergruben-System bei der Abwässerbeseitigung andererseits[93] ein gewisser Schutz vor Infektionsgefahren, also eine Erhöhung der Lebens- = Überlebenschancen zugebilligt werden muß, waren die sozialen Versorgungsunterschiede bis Mitte der 1870er Jahre zunächst extrem angewachsen. In Tabelle 4 wurden einige wohlhabendere Stadtteile einigen ärmeren gegenübergestellt, unterschieden vor allem nach dem Anteil der Haushalte mit Dienstboten einerseits, dem Anteil der Wohnungen mit mehr als vier Personen pro heizbares Zimmer andererseits. Sie wurden hinsichtlich des Ausmaßes der Zentral-Wasserversorgung und der Ausstattung mit WCs, jeweils in den Jahren 1875 und 1890, verglichen. Betrachtet man nur die Versorgung mit Wasser beziehungsweise das Vorhandensein von WCs überhaupt (Spalten 6 bis 9), so scheint von 1875 bis 1890 eine starke Angleichung zwischen wohlhabenderen und ärmeren Stadtteilen stattgefunden zu haben. Um so erstaunlicher aber, daß die Niveaus der Durchschnittssterblichkeit, die ebenfalls in Tabelle 4 (Spalten 11 und 12) dargestellt sind, zwar jeweils einen Rückgang, aber im Ver-

---

[92] Vgl. die Anstalten der Stadt Berlin, S. 262.

[93] Das hygienisch einwandfreieste System der Fäkalienbeseitigung (abgesehen von Kanalisation), das Tonnensystem, wurde 1875 in Berlin nur bei 4,1 % der bewohnten Grundstücke angetroffen, dabei teilweise noch in Kombination mit dem besonders problematischen System der Sammel- oder Sickergruben, die sich auf 57 % der bewohnten Grundstücke befanden. Daneben gab es eine unklare Zahl von Fällen, in denen Klosetts ermittelt wurden, die offenbar ihre Fäkalien in offene Gewässer oder die öffentlichen Rinnsteine ableiteten. Vgl. *R. Böckh* (Bearb.): Die Bevölkerungs-, Gewerbe- und Wohnungs-Aufnahme vom 1. December 1875 in der Stadt Berlin, H. 1, I. Abt., Berlin 1878, S. 94.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4: **Berliner Stadtteile nach Wohlstandsmerkmalen, infrastruktureller Ausstattung und durchschnittlicher Sterblichkeit 1875 und 1890**

Stadtteile	Anteil der Haushalte mit Dienstboten (in v. H.)		Anteil d. Wohnungen mit 5 Pers. u. mehr pro heizbarem Zimmer (in v. H.)		Anteil d. Wohnungen mit Wasseranschluß (in v. H.)		Anteil d. Wohnungen mit WC (in v. H.)		Wohnungen nur mit Gemeinschafts-WC (in v. H.)	Durchschnitts-Sterblichkeit (pro 1 000 der mittleren Einwohnerzahl)	
	1875	1890	1875	1890	1875	1890	1875	1890	1890	1875	1890
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Dorotheenstadt	42	40	7	2	54	91	31	79	32	20	16
Friedrichstadt	34	38	8	3	53	94	22	81	26	22	13
Berlin	30	28	11	5	44	91	16	80	42	26	16
Friedr.-W.-Stadt	28	26	7	2	51	94	18	85	40	25	.
Luisenstadt diess. d. Kanals	27	23	9	4	71	94	19	86	39	26	17
Luisenstadt jens. d. Kanals, w. ..	11	10	19	8	55	96	9	85	60	42	23
Rosentaler Vorstadt	13	9	15	9	14	94	1	76	47	39	26
Wedding	8	6	23	13	—	86	—	69	42	44	30
Stadt Berlin	21	17	13	8	43	93	14	81	43	30	23

Quellen: Böckh, R. (Bearb.): Die Bevölkerungs-, Gewerbe- und Wohnungs-Aufnahme vom 1. December 1875 in der Stadt Berlin, Berlin 1878, H. 1, I. Abt., S. 89, H. 2, II. Abt., S. 28, 47, 62; Ders. (Bearb.): Die Bevölkerungs- und Wohnungs-Aufnahme vom 1. December 1890 in der Stadt Berlin, Berlin 1896, S. 26, 50, 60; Statistisches Jahrbuch der Stadt Berlin, Jg. 16/17, 1889/90, S. 101.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gleich der wohlhabenderen mit den ärmeren Stadtteilen nach wie vor deutliche Unterschiede aufweisen.

Auf den durchschnittlichen Gesundheitszustand und somit die Sterblichkeit wirkten allerdings sehr viele Faktoren ein, von denen Wasserversorgung und Kanalisation nur ein schmaler Ausschnitt sind[94], so daß eine Chancenangleichung bei der infrastrukturellen Ausstattung nicht unbedingt in Widerspruch zu nach wie vor konstatierbaren sozialen Differenzen der Sterblichkeit stehen müßte. Vielmehr könnte man ja sowohl der Verbesserung der infrastrukturellen Ausstattung innerhalb jeder einzelnen Wohlstandskategorie als auch der Angleichung zwischen denselben vor allem den trendmäßigen Rückgang der Durchschnittssterblichkeit zurechnen. Doch lassen selbst die Zahlen in Tabelle 4 bei genauerem Aufschlüsseln erkennen, daß die Globalangaben über die tatsächlichen Ausstattungsunterschiede hinwegtäuschen. Zum einen kann man Spalte 10 entnehmen, daß in den ärmeren Stadtteilen sehr viel häufiger WCs nicht in die einzelnen Wohnungen eingebaut wurden, sondern als Gemeinschafts-WC für jeweils mehrere Wohnungen z. B. ins Treppenhaus. Zusammen mit der relativ stärkeren Belegung des verfügbaren Wohnraums in den ärmeren Stadtteilen bedeutet die große Häufigkeit ausschließlicher Gemeinschafts-WCs, daß der mit dem WC im Prinzip assoziierte hygienische Effekt in den ärmeren Stadtteilen erheblich niedriger ausfallen mußte als in den wohlhabenderen. Im Gegenteil: Mit den Gemeinschafts-WCs für mehrere, häufig überbelegte Wohnungen wurden vielleicht sogar besondere Infektionsquellen installiert. Berücksichtigt man weiter, daß in ärmeren Stadtteilen um 1890 immer noch häufiger als in den wohlhabenderen Stadtteilen gar keine WCs vorhanden waren, wobei die Alternative in dem besonders heftig von Hygienikern kritisierten Sickersystem bestand (statt in dem von Virchow als kleineres Übel akzeptierten Tonnen-System)[95], ergibt sich bei Addition der Anteile von hygienisch suboptimalen Gemeinschafts-WCs und den Anteilen von Wohnungen ohne jedes WC eine insgesamt beachtliche Schlechterstellung der ärmeren Stadtteile: Im Schnitt lag dort der Anteil hygienisch minderwertiger Wohnungen 1890 etwa ein Drittel höher als in den wohlhabenderen Stadtteilen. Diesem Sachverhalt könnte ein gewisser Einfluß auf die Abweichungen zwischen wohlhabenderen und ärmeren Stadtteilen hinsichtlich der Durchschnittssterblichkeit beigemessen werden[96]. Vermutlich hielten sich bestimmte, vor allem auf Hygienemängel zurückzuführende Todesursachen in den ärmeren Stadtteilen, während sie aus den wohlhabenderen weitgehend „vertrieben" wurden. Dem widerspricht allerdings eine für die in Tabelle 4 genannten Stadtteile durchgeführte Vergleichung der Typhus-Morbidität zwischen 1880 und 1895. Die auffälligsten Ergebnisse sind, daß schon bis 1885 eine drastische Verringerung der Erkrankungshäufigkeit an Typhus gerade in den sozial schwächeren Stadtteilen zu einer Niveauangleichung bei stark gesunkener Durchschnittsmorbidität führte. Bis 1895 sind die Differenzen der Erkrankungshäufigkeit zwischen den Stadtteilen fast verschwunden. Der Variations-

---

[94] Eine knappe Auflistung der in Betracht kommenden Faktoren bei *Spree:* Strukturierte soziale Ungleichheit, S. 66 f. Vgl. auch *Kohn* u. *White,* S. 58 - 99.

[95] Vgl. *Salomon,* S. 109, sowie Anm. 93.

[96] Vermutlich würde man diese Effekte bei Homogenisierung der Stadtteile und systematischer Unterscheidung von Vorder- und Hinterhäusern, vielleicht sogar Stockwerklage, sowie im Hinblick auf spezifische Todesursachen noch konkretisieren können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

koeffizient nimmt von 38 % (1880) auf 10 % (1895) ab. Gab es 1880 noch eine deutliche Entsprechung zwischen dem jeweiligen Niveau der infrastrukturellen Ausstattung und der Typhus-Morbidität (zumindest beim Vergleich sozial relativ homogener Stadtteile), schlugen 1895 die nach wie vor gegebenen Unterschiede der hygienischen Qualität der Infrastruktur auf die Krankheitshäufigkeit an Typhus nicht mehr durch.

Diese Ergebnisse sprechen ebenso wie die Tatsache einer Verringerung der Spannweite der Sterblichkeit zwischen wohlhabendsten und ärmsten Stadtteilen oder auch die Verringerung der Übersterblichkeit in den ärmeren Stadtteilen gegenüber dem Berliner Durchschnitt für eine Chancenangleichung. Sie dürfte nicht zuletzt auf die infolge zentraler Wasserversorgung und Kanalisation mit großer Breitenwirkung durchgesetzte Hygienisierung der alltäglichen Lebens-Umwelt zurückzuführen sein. Wenn dennoch Stadtteil-Unterschiede der allgemeinen Sterblichkeit bestehen blieben, müssen übergreifende, durch die gesundheitsrelevante Infrastruktur kaum beeinflußbare soziale Differenzierungsfaktoren in Betracht gezogen werden. Deren Wirksamkeit würde auch bei noch stärkerer Niveauangleichung der infrastrukturellen Versorgung nicht ausgeschaltet werden. Dabei ist besonders zu denken an arbeitsplatzbedingte Gesundheitsschädigungen sowie einkommensabhängige Unterschiede der Wohn- und Ernährungsqualität, die abweichende Exponiertheit und Abwehrbereitschaft gegenüber Krankheiten bedingen.

Die Ausführungen über Details des infrastrukturellen Expansionsprozesses und seine wahrscheinlichen Auswirkungen auf den durchschnittlichen Gesundheitszustand dürfen nicht vergessen lassen, in wie geringem Umfange der größere Teil der Reichsbevölkerung vor der Jahrhundertwende davon profitieren konnte und daß bis zum Ende des Untersuchungszeitraums während des frühen 20. Jahrhunderts große Teile der kleinstädtischen und der überwiegende Teil der ländlichen Bevölkerung in diesen Prozeß nicht einbezogen waren. Auch in diesen Bevölkerungskreisen hat jedoch ein Rückgang der durchschnittlichen Sterblichkeit stattgefunden, sonst wäre angesichts ihres großen Anteils an der Gesamtbevölkerung keine so deutliche Senkung der Sterblichkeit im Reichsdurchschnitt möglich gewesen. Während also die städtische Bevölkerung (besonders in Mittel- und Großstädten) seit den 1880er Jahren eindeutig von Verbesserungen der gesundheitsrelevanten Infrastruktur profitierte, bis zu einem gewissen Grade wahrscheinlich auch vom personellen und sachlichen Ausbau des Gesundheitssystems im engeren Sinne (der sich ja ebenfalls in den Mittel- und Großstädten konzentrierte), müssen besonders für die ländliche Bevölkerung andere (zusätzliche) Faktoren in Betracht kommen, die sich direkt oder indirekt in einer Senkung der Sterblichkeit und einer Verlängerung der Lebenserwartung ausdrückten. Nach dem oben angedeuteten Rahmen, wäre nach der Abprüfung der Komplexe Gesundheitssystem und Infrastruktur primär an Verbesserungen der durchschnittlichen Lebenshaltung und der Nahrungsqualität zu denken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Zur Veränderung der Ernährungssituation

Möglicherweise haben während des letzten Drittels des 19. Jahrhunderts durchschnittliche Erhöhungen des Lebensstandards stattgefunden, die über eine Verbesserung der Ernährung insofern auf den allgemeinen Gesundheitszustand beziehungsweise die Höhe der Sterblichkeit einwirkten, als sie die körpereigenen Abwehrkräfte stärkten[97]. Ein mit der quantitativen, vor allem aber auch qualitativen Mangelernährung großer Bevölkerungskreise während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland verbundenes chronisches Protein-Defizit, das besonders die Anfälligkeit gegenüber Infektionskrankheiten im Kinder- und Jugendlichen-Alter vergrößerte, könnte abgebaut worden sein[98]. Von der erhöhten Resistenz gegenüber Infektionskrankheiten würden — in voller Übereinstimmung mit den schon dargestellten Tatsachen des altersspezifischen Sterblichkeitsrückgangs — vor allem die Sterblichkeitsziffern der Kinder und Jugendlichen günstig beeinflußt worden sein. Die verfügbaren Belege zur Erhärtung der Evidenz dieser These sind noch spärlicher, bisher in noch geringerem Umfange systematisch aufgearbeitet, als das in den vorigen Abschnitten der Fall war. Im folgenden können deshalb nur erste Hinweise gegeben werden, die sich zu Plausibilitätserwägungen eignen.

Es soll und kann hier nicht in eine allgemeine Lebenshaltungs-Debatte eingetreten werden[99]. Als unstrittig wichtige Ausgangsinformation sei darauf hingewiesen, daß sich der durchschnittliche Reallohn in Deutschland während des Untersuchungszeitraums nahezu verdoppelte[100]. Geht man vom Durchschnittswert für die gesamten 1870er Jahre aus, betrug der Anstieg bis 1913 immer noch über 60 %. Dieser Anstieg verteilt sich, von den konjunkturellen Schwankungen abgesehen, relativ gleichmäßig über den gesamten Zeitraum. Natürlich ist das eine angesichts der bekannten regionalen und sozialgruppenspezifischen Einkommens- und Vermögensunterschiede verzerrte Information, die besonders nicht im Sinne einer Angleichung der Lebenshaltungsniveaus von Extremgruppen gedeutet werden darf. Dennoch dürfte dieser Index die Entwicklungstendenz der Reallohnposition größerer Bevölkerungsgruppen, vor allem in den Städten, angemessen

---

97 Vgl. *McKeown:* Modern Rise, S. 128 ff., 136 - 142; *W. R. Lee,* S. 152 - 155.

98 Vgl. auch *Dickler,* S. 175 - 178, 185 ff.; *Rott,* S. 93.

99 Vgl. die systematische Darstellung der begrifflich-theoretischen Positionen und der damit verbundenen empirischen Probleme bei *A. Triebel:* Lebensstandarddebatten in der modernen Sozialgeschichtsschreibung. Ein Literaturbericht, Bielefeld: Universität Bielefeld 1977 (unveröff. MS).

100 Vgl. *Th. J. Orsagh:* Löhne in Deutschland 1871 - 1913: Neuere Literatur und weitere Ergebnisse, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 125, 1969, S. 481.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zum Ausdruck bringen. Dafür sprechen weitere Globalinformationen, die sämtlich in die gleiche Richtung weisen. Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß sich für die Gruppe der Lohn- und Gehaltsempfänger im Deutschen Reich insgesamt während der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums bei deutlich steigendem realem Volkseinkommen eine gegenüber den frühen 1870er Jahren erheblich verbesserte relative Verteilungsposition ergab. Diese stieg während der Depression der späten 1870er Jahre stark an, ging während der frühen 1880er Jahre leicht zurück, hielt sich aber auf einem ziemlich hohen Niveau bis zum Beginn der 1890er Jahre. Erst im Durchschnitt der Jahre 1895/99 fiel die relative Verteilungsposition der Arbeitnehmer (bei inzwischen aber weiter erhöhtem Sozialprodukt) unter den Wert der frühen 1870er Jahre[101]. Der anschließende Rückgang der relativen Verteilungsposition der Arbeitnehmer bis zum Ende des Untersuchungszeitraums wurde unter dem Aspekt der durchschnittlichen Lebenshaltung bei weitem durch das seit Mitte der 1890er Jahre beschleunigte Wachstum des Sozialprodukts ausgeglichen.

Diese Indikatoren verdeutlichen, daß für große Teile gerade auch der Arbeiter-Bevölkerung die Chance zu einer Verbesserung des Ernährungsniveaus sowohl quantitativ wie auch qualitativ bestanden haben müßte. Der sich seit Ende des 19. Jahrhunderts auch innerhalb der verschiedenen Kategorien der Arbeiterschaft immer klarer durchsetzende Trend zur Geburtenbeschränkung, insofern zur Verkleinerung der zu ernährenden Familien[102], unterstützte diese Tendenz in einer Periode starken Anstiegs der Lebenshaltungskosten. Vieles spricht nun dafür, daß diese Möglichkeit auch genutzt wurde. Beispielsweise konnte Teuteberg im Rahmen mehrerer Untersuchungen plausibel machen, daß während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland nicht nur ein rascher Anstieg des Verzehrs von Kartoffeln, Getreide und Fleisch pro Kopf stattgefunden habe, sondern daß daran auch in größerem Umfange minderbemittelte Einkommensgruppen teilgehabt haben müßten[103]. Darüber hinaus kann diesen Untersuchungen ent-

---

[101] Vgl. *A. Jeck:* Wachstum und Verteilung des Volkseinkommens, Tübingen 1970, S. 100. Die relative Verteilungsposition der Unselbständigen ist in diesem Fall definiert als Lohneinkommen je Unselbständigen durch Profiteinkommen je Selbständigen; Jeck, S. 12.

[102] Vgl. zu den Tendenzen der Verringerung der durchschnittlichen Kinderzahl auch bei Arbeitern seit Ende des 19. Jahrhunderts *Spree,* Strukturierte soziale Ungleichheit, S. 96 - 106.

[103] Vgl. *H. J. Teuteberg:* Studien zur Volksernährung unter sozial- und wirtschaftsgeschichtlichen Aspekten, in: ders., u. G. Wiegelmann, Der Wandel der Nahrungsgewohnheiten unter dem Einfluß der Industrialisierung, Göttingen 1972, S. 118 - 132, 156 - 162, 183; ders.: Die Rolle von Brot und Kartoffeln in der historischen Entwicklung der Nahrungsgewohnheiten, in: Ernährungs-Umschau, Bd. 26, 1979, H. 5, S. 149 - 154.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nommen werden, daß sich auch die qualitative Zusammensetzung der Durchschnittsnahrung verbesserte, zum Beispiel in Form der relativen Abnahme des Anteils der Kartoffeln zugunsten des Getreides, dabei wiederum besonders des Weizenmehls beziehungsweise -brots, sowie einer Zunahme des Fleischkonsums. Diese Detailbefunde ergänzen sich gut mit der von W. G. Hoffmann und Mitarbeitern vorgenommenen Schätzung des jährlichen Kalorienverbrauchs in Deutschland seit 1850[104]. Hoffmann stellt dabei Ist- und Soll-Verbrauch gegenüber und kommt zu dem Ergebnis, daß während der zweiten Hälfte der 1870er Jahre erstmals Soll und Ist im Gleichgewicht waren. Zwischen 1880 und 1884 trat zwar noch einmal ein Rückgang ein (bei dem das Ist-Soll-Verhältnis über dem Wert für die frühen 1870er Jahre blieb), doch seit der zweiten Hälfte der 1880er Jahre übertraf der geschätzte Ist-Verbrauch von Kalorien regelmäßig das Soll ganz erheblich.

Dickler hat in seiner detaillierten Analyse der Gründe des Sterblichkeitsrückgangs in den preußischen Ostprovinzen während des 19. Jahrhunderts dargestellt, daß die Vermehrung des Getreidekonsums pro Kopf (die zu einer Verbesserung der Ernährungsqualität führte) Umstrukturierungen des innerdeutschen Getreidemarkts spiegelte[105]. Die säkularen Gewichtsverschiebungen am Weltgetreidemarkt bewirkten vor allem auch einen anhaltenden Druck auf die Getreidepreise. Da relativ billiges ausländisches Getreide auf den deutschen Markt drängte, zugleich inländisches Getreide, dem die traditionellen Exportmärkte verlorengegangen waren, vermehrt auch im Inland angeboten wurde, war — unabhängig von den Realeinkommensverbesserungen — die Chance besonders zu vermehrtem Getreidekonsum äußerst günstig geworden. Noch wichtiger aber erscheint Dicklers Nachweis eines im Beispiel der preußischen Ostprovinzen sehr deutlichen Zusammenhangs zwischen Verbesserung der durchschnittlichen Nahrungsqualität auf der einen Seite, Rückgang der Sterblichkeit an akuten Infektionskrankheiten auf der anderen Seite[106]. Auch in den ländlichen Regionen Preußens, die medizinisch wie infrastrukturell eindeutig unterversorgt waren, konnte deshalb die Kinder- und Jugendlichen-Sterblichkeit während des Untersuchungszeitraums merklich sinken.

Für den durchschnittlichen Realeinkommensanstieg sowie die vorübergehende Verbesserung auch der relativen Verteilungsposition der Arbeitnehmer macht man gewöhnlich die sich beschleunigende Industrialisierung Deutschlands seit den späten 1860er beziehungsweise frühen 1870er Jahren verantwortlich. Davon wären besonders die Arbeiter in den Wachstumsindustrien begünstigt, die zugleich die Population der städtischen Agglomerationen darstellten. Auf diese Arbeitergruppen war im übrigen auch

---

104 Vgl. *W. G. Hoffmann,* u. a., S. 659. Vgl. allerdings die vernichtende Kritik derartiger Kalorienbilanzen, die das Sortenproblem übersehen, sowie die ergänzenden Hinweise bei *H. J. Teuteberg:* Der Verzehr von Nahrungsmitteln in Deutschland pro Kopf und Jahr seit Beginn der Industrialisierung (1850 - 1975). Versuch einer quantitativen Langzeitanalyse, in: Archiv für Sozialgeschichte, Bd. 19, 1979, S. 385 ff.

105 Vgl. *Dickler,* S. 175 - 186.

106 Vgl. *Dickler,* S. 186 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zunächst die gesetzliche Krankenversicherung beschränkt[107]. Bestimmte Gruppen schwer den industriell-urbanen Lebensbedingungen anzupassender, unqualifizierter Arbeitskräfte in den Städten wurden von dieser Entwicklung nicht erfaßt, ebenso der größere Teil der unterbäuerlichen Schichten sowie der Landarbeiter. Um so größeres Gewicht haben vor diesem Hintergrund die zitierten Untersuchungsergebnisse Dicklers. Er legt ziemlich überzeugend dar, daß die konstatierbare, vergleichsweise geringe Verbesserung der Ärztedichte sowie die Verfügbarkeit von Krankenhausbetten keinen signifikanten Einfluß auf den Rückgang der Sterblichkeit an akuten und chronischen Infektionskrankheiten besessen haben kann. Das gilt auch für die Verbesserungen der Infrastruktur[108]. Um so klarer tritt die Rolle hervor, die in diesem Zusammenhang durchschnittliche Realeinkommensverbesserungen und Steigerungen der Nahrungsqualität gespielt haben dürften.

Seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts kam der wesentliche zusätzliche Druck auf die Durchschnittssterblichkeit von der einsetzenden Senkung der Säuglingssterblichkeit. Wie allgemein anerkannt, beruhte sie primär auf einer starken Einschränkung der Sterblichkeit an Magen-Darm-Erkrankungen der Säuglinge[109]. Offenbar können hierfür nur in geringem Umfang die bewußten Verbesserungen der Infrastruktur (Zentral-Wasserversorgung; Kanalisation) sowie der Nahrungsqualität im bisher diskutierten Sinne verantwortlich gemacht werden, weil dann die entsprechenden Effekte ein bis zwei Jahrzehnte früher hätten bemerkbar werden müssen. Wie oben angedeutet, nahm aber die Sterblichkeit der Säuglinge bei sämtlichen Kategorien von Arbeitern, also der großen Mehrheit der Bevölkerung, vor dem Ende des 19. Jahrhunderts nicht ab. Von dem vermehrten Angebot ärztlicher Hilfe und Beratung in der freien Praxis oder im Krankenhaus dürfte selbst dann kaum Gebrauch gemacht worden sein, wenn diese Dienstleistungen räumlich und finanziell erreichbar gewesen sind. Vielmehr kann man davon ausgehen, daß neben dem die Säuglingssterblichkeit senkenden Effekt des durchschnittlichen Geburtenrückgangs seit Beginn des 20. Jahrhunderts vor allem zwei Komponenten zum Tragen gekommen sind: In vielen Regionen Deutschlands, besonders solchen, in denen traditionell — zumindest während des 19. Jahrhunderts — die Stillquote der Mütter gering gewesen ist, nahmen Häufigkeit und Dauer des Stillens zu[110]. Innerhalb industrieller Agglomerationsbereiche mit steigendem Anteil berufstätiger Mütter wirkten sich wiederum seit der Jahrhundertwende Verbesserungen des Angebots sogenannter

---

[107] Vgl. *F. Tennstedt:* Sozialgeschichte der Sozialversicherung, in: M. Blohmke, u. a. (Hg.): Handbuch der Sozialmedizin, Bd. 3, S. 386.

[108] Vgl. *Dickler,* S. 193 - 203.

[109] Vgl. *Prinzing,* Handbuch, Bd. 2, S. 398 - 400; *W. Salomon:* Säuglingskrankheiten, in: *Grotjahn,* S. 229 ff.

[110] Vgl. *W. R. Lee,* S. 155 ff.; Spree, Strukturierte soziale Ungleichheit, S. 83 - 95; in beiden Quellen auch Diskussion gegenläufiger Tendenzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

künstlicher Säuglingsnahrung sowie die allmähliche Verbreitung von Anleitungen zu angemessener Zusammensetzung und hygienischerer Aufbewahrung, Zubereitung und Verabreichung der „künstlichen" Nahrung aus[111]. Weniger wahrscheinlich ist dagegen, daß sich schon die durchschnittliche Wohnqualität, zumindest unter hygienischem Aspekt, so weit verbessert haben sollte, daß sie auf die Säuglingssterblichkeit durchschlagen konnte, wie Dickler annimmt[112]. Veränderungen und Verbesserungen der durchschnittlichen Ernährungsweise spielten demnach auch im Blick auf die Senkung der Säuglingssterblichkeit eine ausschlaggebende Rolle, doch in einer sehr viel konkreteren Weise, die sich aufgrund einer Vielzahl von sozial-kulturellen und ökonomischen Hemmnissen (Umfang und Intensität der Mütter-Erwerbstätigkeit, speziell auch auf dem Lande; Traditionen des Stillens oder Nicht-Stillens; dementsprechende traditionelle Zusammensetzungen und Zubereitungsweisen „künstlicher" Säuglingsnahrung; durchschnittliche Familiengröße beziehungsweise Ausmaß etwaiger Familienplanung etc.) erst relativ spät im Bevölkerungsdurchschnitt zahlenmäßig bemerkbar machte.

6. Schlußbemerkungen

Den Schluß sollen einige thesenhaft zusammenfassende Bemerkungen bilden, die noch einmal prononciert den Zusammenhang zwischen Gesundheitswesen und Verteilung von Lebenschancen thematisieren.

— Der Ausbau des Gesundheitswesens während des Kaiserreichs erfolgte vor allem in der Form eines rasch wachsenden Leistungsangebots für Zwecke des Abbaus von Gesundheitsschädigungen, der längerfristigen Erhaltung der Arbeitsfähigkeit und allmählich auch der Gesundheitsvorsorge. In einigen Bereichen, zum Beispiel im Krankenhausbau, beschleunigte sich das Wachstum der Versorgungskapazitäten seit Beginn des 20. Jahrhunderts deutlich, obwohl sich — gemessen an der effektiven Nachfrage — zunächst sogar ein gewisses Überangebot andeutete.

— Die Steigerung des quantitativen Leistungsangebots und die seiner Qualität, einschließlich der Einführung der gesetzlichen Krankenversicherung (und der Invalidenversicherung), kann als Umverteilung von Ressourcen für Gesundheitssicherung im gesamtgesellschaftlichen Maßstab verstanden werden. Aufgrund der Zweck-

---

111 Vgl. *H. J. Teuteberg,* u. *A. Bernhard:* Wandel der Kindernahrung in der Zeit der Industrialisierung, in: *J. Reulecke,* u. *W. Weber* (Hg.): Fabrik, Familie, Feierabend. Beiträge zur Sozialgeschichte des Alltags im Industriezeitalter, Wuppertal 1978, S. 183 - 197; sowie Anm. 110.

112 Vgl. *Dickler,* S. 214.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bestimmungen und institutionellen Zugangsbeschränkungen erscheinen als relativ benachteiligt folgende Gruppen: Frauen, Kinder, Alte, ungelernte und Gelegenheitsarbeiter, Arbeitslose, Invaliden, Bettler und Vagabunden. Ebenso bestand eine objektive Tendenz zur Besserstellung der städtischen Populationen gegenüber dem Land.

— Obwohl aus den Zweckbestimmungen der Ressourcen-Allokation in verschiedensten Bereichen des wachsenden Gesundheitswesens wie auch der gesundheitsrelevanten Infrastruktur keineswegs ableitbar, scheint doch der „neue Mittelstand" stärker und vor allem früher als alle anderen gesellschaftlichen Gruppen von dieser Entwicklung profitiert zu haben. Der berufsstellungsbedingte Zwang zur Rationalisierung der Lebensführung dürfte die Sicherung von Lebenschancen durch die besonders frühzeitige und umfassende Nutzung des Leistungsangebots im Bereich des Gesundheitswesens gefördert haben[113].

— Die angedeuteten regionalen Umverteilungseffekte wurden zum Teil unterstützt, vielleicht sogar induziert durch regionale Wanderungen im Gefolge der Industrialisierung: Industrielle Agglomerationen wiesen zunehmend günstigere Alters- und Vitalitätsstrukturen auf als traditionell beziehungsweise agrarisch geprägte Indifferenz- und Entleerungsbereiche.

— Wahrscheinlich verbesserte sich der „objektive" durchschnittliche Gesundheitszustand der Bevölkerung während des Untersuchungszeitraums nicht. Tatsächlich dürften divergierende Entwicklungen bei beiden Geschlechtern, in unterschiedlichen Altersgruppen, in verschiedenen Regionen und vor allem in differenten sozialen Schichten stattgefunden haben, die sich in den Durchschnittsziffern zum Teil kompensierten. Wie weit dafür der Ausbau des Gesundheitswesens und die mangelnde „Verteilungsneutralität" seines Angebots in regionaler und sozialer Hinsicht verantwortlich gemacht werden können, läßt sich nicht beurteilen.

---

113 Vgl. die Diskussion um die Einführung besonderer Pflegeklassen in den kommunalen Krankenhäusern für Angehörige des Mittelstands seit Ende des 19. Jahrhundert bei *Stürzbecher*, Aus der Diskussion, S. 510 - 520. Der Mittelstand wurde als „unterprivilegiert" dargestellt, da weitgehend von der GKV ausgeschlossen. Nicht zuzumuten waren ihm aber sowohl die Unterbringung in der normalen Pflegeklasse wie andererseits die Aufbringung kostendeckender Tarife. Man forderte die Subventionierung einer gegenüber dem GKV-Niveau qualitativ verbesserten abgesonderten Pflegeklasse für den Mittelstand. Vgl. zu anderen Aspekten mittelständischer Politik in bezug auf Infrastrukturnutzung *Spree*, Strukturierte soziale Ungleichheit, bes. Anm. 66 u. 67, S. 114 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Andererseits hat während des Untersuchungszeitraums eine deutliche Senkung der durchschnittlichen Sterblichkeit sowohl bei Erwerbsfähigen, bis zur Jahrhundertwende besonders aber bei Kindern und Jugendlichen, erst sehr spät, nämlich seit dem frühen 20. Jahrhundert auch bei Säuglingen, stattgefunden, insofern eine entsprechende Steigerung der durchschnittlichen und altersspezifischen Lebenserwartung. Unter dem Aspekt der verschiedenen Todesursachen machte sich maßgeblich die Eindämmung der Todesfälle aufgrund akuter oder chronischer Infektionskrankheiten (einschließlich der Krämpfe) sterblichkeitssenkend bemerkbar. Die Ursachen dafür dürfen nur zum geringsten Teil in direkten Einwirkungen der kurativen Medizin gesehen werden. Vielmehr wirkten sich die unbestreitbaren Fortschritte der medizinischen Wissenschaft längere Zeit primär in der Möglichkeit aus, sozialhygienische Maßnahmen auf eine gesicherte wissenschaftliche Grundlage zu stellen und die größeren staatlichen Anstrengungen im Bereich der Infrastruktur sowie beim Aufbau der Wohnungs-, Gewerbe- sowie Säuglings- und Mütterfürsorge teilweise zu induzieren, wenigstens zu beraten. Viel Plausibilität hat die These für sich, daß der Rückgang der Infektionskrankheiten „im Rahmen des gesamten sozialen Wandels verstanden werden muß; Intensivierung der Gesundheitserziehung, günstigere hygienische Bedingungen, Verbesserung der Ernährung und der Arbeitsplätze sowie andere Ausdrucksformen der Erhöhung des Lebensstandardes sind dabei besonders zu erwähnen“[114].

— Während die Gesundheitserziehung nur sehr allmähliche Verhaltensänderungen veranlaßt haben dürfte, und diese auch erst im Zusammenhang mit den Kampagnen während des ersten Jahrzehnts des 20. Jahrhunderts, kann eine gewisse Massenwirksamkeit der bis Ende des 19. Jahrhunderts relativ weit fortgeschrittenen Städte-Assanierung (vor allem: Wasserversorgung; Kanalisation) nicht ausgeschlossen werden, besonders im Hinblick auf die Eindämmung der akuten Infektionskrankheiten.

— Die denkbaren gesundheitsförderlichen und sterblichkeitssenkenden Wirkungen der präventiven und kurativen Medizin im Zusammenhang mit dem Ausbau des Gesundheitssystems hielten sich bis zum Ende des Untersuchungszeitraums aus mehreren Gründen in engen Grenzen. Zwar wuchs die Dichte des Leistungsangebots von Ärzten und Krankenhäusern rasch, doch müssen große Regionen, besonders ländliche, auch noch gegen Ende der betrachteten Periode als unterversorgt gelten. Vor allem aber sind die relativ unzulänglichen

[114] *M. Pflanz:* Sozialer Wandel und Krankheit. Ergebnisse und Probleme der medizinischen Soziologie, Stuttgart 1962, S. 172.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Therapiemethoden in Rechnung zu stellen. Die Erfolge der Bakteriologie während des späten 19. Jahrhunderts bedeuteten zunächst die Schaffung eines angemessenen Problembewußtseins und die Chance zur Entwicklung effizienter therapeutischer Instrumente, die jedoch noch Jahrzehnte in Anspruch nahm. Kurzfristig konnten nur relativ diffus wirkende fürsorgerische, gesundheitspädagogische und sozialhygienische Konsequenzen gezogen werden. Schließlich ist die auch unter dem Eindruck der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung nur sehr langsam abgebaute, noch in der Gegenwart beobachtbare soziale Barriere zwischen professioneller Medizin und den Unterschichten zu berücksichtigen (fehlende Kenntnisse, Mittel, mangelndes Vertrauen — Angstschwelle).

— Aus der Verbesserung des durchschnittlichen Ernährungsniveaus, die mit großer Wahrscheinlichkeit während des Untersuchungszeitraums stattgefunden hat, dürfte — auch bei gleichbleibender oder sogar in den städtischen Agglomerationen verstärkter Exponiertheit gegenüber Krankheitserregern — eine erhöhte körperliche Abwehrfähigkeit, speziell gegenüber Infektionen, resultiert sein. Daran wirkten mit: zwar langsam, aber durchschnittlich steigende Reallöhne, Ausweitung des für breite Massen verfügbaren, qualitativ verbesserten Nahrungsmittel-Angebots, Zunahme relativ sicherer Beschäftigungschancen für größere Bevölkerungsgruppen, bessere Anpassung speziell großer Teile der Unterschichten in den Städten an die industriell-urbanen Lebensbedingungen, Entwicklung von Formen rationellerer Lebensgestaltung und Ressourcenverwendung. Die Veränderungen im Gefüge ungleich verteilter Lebenschancen äußerten sich teilweise — nämlich da, wo direkte Auswirkungen des Ausbaus der gesundheitsrelevanten Infrastruktur wirksam wurden — in einer gewissen Annäherung der relativen Positionen großer sozialer Gruppen. Besonders auffällig erscheint die hinsichtlich ihrer Langfrist-Wirkungen bedeutsame (Investitionen in Humankapital) Besserstellung des „neuen Mittelstands“ innerhalb der durch das Gesundheitssystem im engeren Sinne, die gesundheitsrelevante Infrastruktur im weiteren Sinne beeinflußten Lebenschancen. Beachtlich ist aber daneben die ebenso folgenreiche Verschärfung der sozialen Differenzierung innerhalb der Arbeiter-Bevölkerung, nämlich tendenziell entlang der Linie gelernt/ungelernt, „gebunden/ungebunden“[115], organisiert/nicht-organisiert (vor allem in der Arbeiterbewegung).

---

[115] Vgl. zu diesen Kategorien *W. H. Schröder:* Arbeitergeschichte und Arbeiterbewegung. Industriearbeit und Organisationsverhalten im 19. und frühen 20. Jahrhundert, Frankfurt/M. u. New York 1978, S. 41 - 50.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Für die Art und die Antriebskräfte der damit angesprochenen langfristigen Mentalitätsveränderungen bei großen Teilen der Bevölkerung wahrscheinlich nicht unwichtig ist die Tatsache, daß der Ausbau des Gesundheitssystems während des Kaiserreichs zwar einerseits im Zusammenhang mit der staatlichen Sozial- und Infrastrukturpolitik gesehen werden kann. Andererseits wurde er erfolgreich propagiert und inhaltlich wesentlich mitgestaltet durch das Engagement der Ärzte und ihrer Standesvertretungen. Deren Professionalisierungsbemühungen und die von ihnen unter Beteiligung weiter Kreise des Bildungsbürgertums massenwirksam angestrebte Medikalisierung der Bevölkerung, speziell der Unterschichten, sind als bedeutende Komponenten zu berücksichtigen. Sie verliehen dem damit induzierten, Lebenschancen schaffenden und verteilenden Modernisierungsprozeß im Bereich des Alltagslebens der Menschen langfristig folgenreiche sozialhygienische und bevölkerungspolitische Impulse.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einige Verteilungsprobleme des österreichischen Staatshaushalts von 1870 bis 1900

Von *Josef Wysocki*, Salzburg

1. Soziale (interpersonale) Redistribution

Versteht man unter „Redistribution" die Korrektur einer gegebenen[1], als unbefriedigend empfundenen Einkommensverteilung zugunsten der Unterschichten[2], so kann man die Auffassung vertreten, daß solche Ziele dem österreichischen[3] Staatshaushalt entweder völlig gefehlt haben oder aber allenfalls in einer späten Phase und geringem Ausmaß in Erscheinung getreten sind. Bei den *Ausgaben* fehlen nämlich schlechthin jene Leistungen, die als Ausdruck einer solchen Politik verstanden werden können: Monetäre oder reale Transfers an untere Einkommensschichten. Es gibt also weder direkte Geldzahlungen an derartige Personen noch die kostenlose oder verbilligte Bereitstellung *speziell* für sie bestimmter Güter und Dienstleistungen[4].

Von einem ephemeren Bagatellposten abgesehen[5] enthalten die österreichischen Budgets von 1868 bis 1913 keine echten Sozialausgaben. Das dürfte seinen Grund u. a. darin haben, daß dieser ganze Bereich der Kompetenz von Ländern und Gemeinden unterlag, so daß

---

[1] Üblicherweise wird die „gegebene" Einkommensverteilung aufgefaßt als die „marktwirtschaftliche zustandegekommene" — *Günther Schmölders*, Finanzpolitik, 3. Aufl. Berlin u. a. 1970, S. 250 —.

[2] *Schmölders* erwähnt — Finanzpolitik S. 250 — daß auch der umgekehrte Prozeß eintreten kann: „Die hohe, vom Staat induzierte Selbstfinanzierungsrate in den 50er Jahren hatte sicherlich die Wirkung, wo nicht sogar von Anfang an den Sinn, den Unternehmern eine höhere Quote ihres Gewinns als Einkommen zu belassen. Daß dies nichts anderes war als eine negative Redistribution, ist keineswegs den Gesetzesbegründungen, sondern höchstens späteren Wirkungsanalysen zu entnehmen."

[3] D. h. für die zu behandelnde Epoche: „Cisleithanien".

[4] Als solche wären etwa die Lebensmittelzuschüsse zu verstehen, die in den Anfängen der 1. Österreichischen Republik gewährt wurden.

[5] Gemeint ist der „Zuschuß für die Findelanstalten" — *J. Wysocki*, Infrastruktur und wachsende Staatsausgaben, Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 20, 1975, S. 233 — Diese Zahlungen verschwanden nach 1873, eine Entwicklung, die durch den Übergang dieser Anstalten in die Länderkompetenz bewirkt wurde. — *Ernst Mayrhofer*, Handbuch f. d. politischen Verwaltungsdienst, 4. Aufl., Wien 1880, Bd. 2, S. 521.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zentralstaatliche Beiträge allenfalls im Rahmen der allgemeinen Finanzzuweisungen in Erscheinung treten konnten.

Bei den *Einnahmen* gilt ganz allgemein vielfach die Einführung der personalen Einkommensbesteuerung mit progressivem Tarif als besonders deutliches Kriterium redistributiver Zielvorstellungen. Sie erfolgte in Österreich 1896. Die Spitzenbelastung von 5 % blieb allerdings nach späteren Maßstäben zurückhaltend, wenn auch zu bedenken ist, daß die Gesamtbelastung der Zensiten durch Zuschläge von Ländern und Gemeinden vermehrt wurde[6]. Es ist allerdings fraglich, ob die Neugestaltung der Einkommensteuer[7] tatsächlich im Sinne einer wirklichen Höherbelastung der oberen Einkommen interpretiert werden darf, denn sie wurde mit beträchtlichen Ermäßigungen der Erwerbsteuer erkauft[8].

Im übrigen fällt es schwer, die österreichischen Steuern in verteilungspolitischer Hinsicht zu interpretieren, da es einerseits an erklärten Zielvorstellungen dieser Art fehlt und andererseits sogar die beabsichtigte, erst recht aber die effektive Steuerlastverteilung um so schwerer zu analysieren ist, als die niedrigen Arbeitseinkommen vorwiegend „indirekt" durch Verbrauchsabgaben belastet werden sollten, während die „direkte" Belastung durch Personal- und Realsteuern erst von einem bestimmten Einkommensniveau an zu greifen begann.

Wird man vor 1896 schwerlich redistributive Ansätze der Einnahmenpolitik nachweisen können, so läßt man wohl auch nach der Einführung des progressiven Einkommensteuertarifs am besten Skepsis walten. Nicht nur für die normativen Zielvorstellungen gilt diese Feststellung, sondern erst recht für die tatsächlich eingetretene Steuerlastverteilung.

2. Die Transfers und ihre verteilungspolitische Funktion

Für die Analyse redistributiver Effekte einzelner Ausgabekategorien erscheinen die Transfers geeignet, da bei ihnen einige Schwierigkeiten entfallen, die die Untersuchung der meisten Ausgaben erschweren. So ist man bei ihnen der Frage enthoben, wodurch denn die öffentliche Leistung eigentlich konstituiert sein soll, denn sie besteht in

---

[6] Über die Steuern s. 3. Abschnitt dieses Beitrags.

[7] In klassifizierter Form existierte sie seit 1849.

[8] *Paul Szende,* Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Österreichs und Ungarns, in: Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF), 1. Aufl. Bd. 3, Tübingen 1929, S. 201.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Zahlung selbst, zumindest dann, wenn man nur die monetären Transfers im Auge hat[9].

Auch die Inzidenz von Transferzahlungen ist meistens nicht zweifelhaft, da Abwehrreaktionen der deklarierten Destinatare kaum zu erwarten sind, sehr im Gegensatz zur realwirtschaftlichen Leistung, wo etwa die historischen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht deutlich solche Bestrebungen belegen. Freilich beweist das oft zitierte Beispiel der Konsumbrotsubvention, daß sich auch bei Transfers formale und tatsächliche Inzidenz nicht immer und überall decken müssen[10].

2.1. Systematik und Umfang der österreichischen Transfers

Als Transfers gelten der üblichen Definition gemäß im weitesten Sinne jene Staatsausgaben, die ohne marktwirtschaftliches Entgelt getätigt werden, also keine Käufe von Gütern und Dienstleistungen darstellen[11]. Aus ihrer Gesamtheit empfiehlt es sich, von vornherein als eigenständigen Block die ausschließlich Gebietskörperschaften zufließenden Zahlungen als Bestandteile des Finanzausgleichs herauszunehmen[12]. Die Zusammenstellung in Tabelle 1 folgt[13] diesem Grundsatz und eliminiert infolgedessen etwa umfangreiche Zahlungen im Straßenwesen. Dagegen sind all diejenigen Ausgaben aufgeführt, unter deren Empfängern zwar auch Gebietskörperschaften auftauchen, vielleicht sogar als überwiegende Mehrheit, wo aber auch Empfänger anderer Natur in Erscheinung treten: Private und ihre Vereinigungen, Unternehmen, Kirchen, Ordensgemeinschaften u. ä. Transfers tauchten im Untersuchungszeitraum an mehreren Stellen im Staatshaushalt auf,

---

[9] Verschiedene Möglichkeiten der Leistungsdefinition bei *Horst Hanusch*, Verteilung öffentlicher Leistungen, Abhandlungen zu den Wirtsch. Staatswissenschaften 12, 1977, S. 37 ff.

[10] Diese redistributiv gemeinte Subvention der Nachkriegszeit verfehlte ihr Ziel u. a. deswegen, weil die einkommensschwachen Destinatare das verbilligte Brot aus Gründen des Sozialprestiges ablehnten, im Gegensatz zu höheren Einkommensschichten, die diese Bedenken nicht teilten. Vgl. *L. Pechtold*, Zum Wohle der Verbraucher, Die Konsumbrotsubvention, in: Karl Heinrich Hansmeyer (Hg.) Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten NF 25, 1963, S. 33 ff.

[11] Über praktische Schwierigkeiten bei der Durchführung dieser Unterscheidung s. *Karl Heinrich Hansmeyer*, Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Tübingen 1963, S. 22.

[12] In Österreich besaßen in diesem Rahmen Zweckzuweisungen die größte Bedeutung; neben den Gebietskörperschaften selbst traten dabei auch die von ihnen gebildeten Zweckverbände in Erscheinung. Vgl. *Wysocki*, Infrastruktur, S. 80 f.

[13] Da diese Daten nur aus den „Staatsvoranschlägen" mit der nötigen Detailpräzision zu entnehmen sind, handelt es sich um Sollgrößen, die von den tatsächlichen Ist-Ausgaben abweichen können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Transfers im österreichischen Staatshaushalt**

— Tausend fl. ö. W. —

Bereich	1870	(v. H.)	1880	(v. H.)	1890	(v. H.)	1900	(v. H.)
Unterricht und Wissenschaft	437,9	(1,85)	640,4	(1,77)	973,1	(3,41)	2 116,7	(5,86)
Landwirtschaft	306,8	(1,30)	195,0	(0,54)	863,8	(3,02)	2 397,3	(6,63)
Gewerbe	—		—		40,0	(0,14)	291,5	(0,81)
Eisenbahnen	11 594,0	(48,99)	20 354,3	(56,32)	8 399,3	(29,40)	2 971,4	(8,22)
Schiffahrt	—*)		637,0	(1,76)	824,6	(2,89)	4 067,0	(11,25)
Versorgungszahlungen	11 326,8	(47,86)	14 315,0	(39,61)	17 469,4	(61,14)	24 308,5	(67,23)
Gesamt	23 665,5	(100,00)	36 141,7	(100,00)	28 570,2	(100,00)	36 152,4	(100,00)
v. H. der ges. Staatsausgaben	7,4		8,8		5,2		4,6	

Quelle: Staatsvoranschläge. — Die teilweise erheblichen Abweichungen zwischen einigen dieser Zahlen und den an anderer Stelle veröffentlichten — Wysocki, Infrastruktur, S. 237 und 239 — entstehen daraus, daß hier die Solldaten der Staatsvoranschläge, dort die Istdaten der Rechnungsabschlüsse zugrundeliegen. Vgl. Anm. 13 in diesem Beitrage.

*) Keine Daten verfügbar, da die Subvention f. d. Österreichischen Lloyd erst 1873 neu geregelt wurde. Die Ausgaben betrugen damals 336 000 fl. ö. W.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und zwar in den Einzelplänen der Ministerien für Cultus und Unterricht, Ackerbau und Handel, sowie in den Einzelplänen „Subventionen und Dotationen" und „Pensions-Etat". Ihre Zwecksetzung bestand in der Förderung von Unterricht und Wissenschaft, Landwirtschaft, Gewerbe, Eisenbahnen und Schiffahrt, außerdem in der Versorgung ehemaliger Staatsbediensteter. Diese Gesamtheit formal zu gliedern macht Schwierigkeiten, da bei manchen Ausgaben lediglich eine allgemeine Bestimmung im Budget enthalten ist. So wird im Einzelplan des Ackerbauministeriums in allen Erhebungsjahren eine „Subvention" für „Rindviehzucht" ausgewiesen, der jede weitere Präzisierung fehlt. Eine klare Formaldefinition mit der Zuordnung zu bestimmten Empfängertypen gibt es nur für Subventionen an Eisenbahn- und Schiffahrtsunternehmen, für die Versorgungszahlungen an Staatsbedienstete und deren Hinterbliebene, die Stipendien im Unterrichtswesen[14] und einige kleinere Posten, während bei einem erheblichen Teil der erfaßten Zahlungen in Unterricht, Landwirtschaft und Gewerbe der Empfänger unklar bleibt, so daß ihre nähere formale Bestimmung über die Charakterisierung als Transfer hinaus nicht geleistet werden kann.

Bei einer gewissen Anzahl von Transfers steht es also von vornherein fest, daß die Untersuchung ihrer redistributiven Effekte wegen formaler Unzulänglichkeiten ausgeschlossen ist. Für eine zweite Gruppe dagegen ließe sich eine solche Analyse zwar zumindest grundsätzlich bewerkstelligen, mag aber wenig sinnvoll erscheinen, denn sie wird ihrer Funktion nicht gerecht, nämlich ihrem Einsatz zur Substitution staatlicher Eigentätigkeit. Dienten doch viele von ihnen dazu, bestimmte Leistungen zu gewährleisten, die zwar im „öffentlichen Interesse" also politisch erwünscht waren, aber aus bestimmten Gründen nicht vom Staat selbst durch Eigenleistung, durch kombinatorisches Wirken, erbracht werden sollten. Die Transferzahlung bewirkte in solcher instrumenteller Funktion zwar durchaus redistributive Effekte, aber diese bildeten lediglich das Mittel zum Zweck der Leistungserstellung. War aber der Output das eigentliche Ziel des Transfers, so waren seine eigentlichen Verteilungseffekte erst diejenigen, die durch Inzidenz der Leistung selbst entstanden.

Das wird bspw. deutlich bei den Subventionen für den Österreichischen Lloyd. Hatte die 1832 gegründete Gesellschaft jahrzehntelang Gewinne erwirtschaftet, so erlitt sie nach 1850 durch die Konkurrenz der stark subventionierten französischen „Messageries Impériales"

---

[14] Die Stipendien in allen Zweigen des Unterrichtswesens betrugen:
1870 — 191,1 TflöW = 44 % d. ges. Unterrichtstransfers
1880 — 237,4 TflöW = 37 % d. ges. Unterrichtstransfers
1890 — 318,1 TflöW = 31 % d. ges. Unterrichtstransfers
1900 — 405,8 TflöW = 16 % d. ges. Unterrichtstransfers

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schwere Verluste. Daher stellte sich 1855 die konkrete Frage, ob sie nicht der Staat selbst übernehmen sollte[15]. Wenn diese Alternative förmlich und ausdrücklich zugunsten der Subventionen entschieden wurde, so hatte das einerseits finanzielle Gründe, andererseits kam hinzu, daß bei den gespannten Machtverhältnissen im Mittelmeer auch außenpolitische Rücksichten dafür sprachen, die Präsenz der österreichischen Flagge von einer privaten Schiffahrtsgesellschaft gewährleisten zu lassen. Die Subvention erschien also in diesem Entscheidungsprozeß als das optimale Instrument zur Aufrechterhaltung einer Leistung, deren wirtschaftliche und politische Notwendigkeit anerkannt werden mußte, und die somit ihr eigentliches Ziel bildete.

Ähnlich verhielt es sich mit den Eisenbahnsubventionen. Mögen ihre Einkommenseffekte den Begünstigten auch höchst willkommen gewesen sein, so bildeten sie doch nicht den Zweck der Subvention, denn auch sie zielte — zumindest in strenger und optimistischer Formalbetrachtung — auf die Erbringung einer bestimmten Leistung, eben des Eisenbahnverkehrs.

Die Anfänge der Eisenbahnsubventionen gehen auf das „Eisenbahn-Konzessionsgesetz" von 1854 zurück, das die Privatisierung der Staatsbahnen einleitete. Um die Stellung der neuen Eisenbahnen am Kapitalmarkt zu festigen[16], übernahm der Staat die Garantie für eine Mindestverzinsung in Höhe von 5 %, dem üblichen Zinssatz von Staatsanleihen, zuzüglich einer Amortisation von 0,2 %. Blieb der Gewinn unter dieser Marke, gewährte der Staat einen „Vorschuß" in Höhe der Differenz, der grundsätzlich bei Verbesserung der Geschäftsergebnisse zurückerstattet werden sollte. Diese potentielle Subventionszusage war angeblich nur „psychologisch" gemeint ohne die Erwartung, daß sie zu einer tatsächlichen Belastung der Staatsfinanzen führen würde.

Diese Hoffnung blieb allerdings unerfüllt, denn die Subventionen wuchsen bis 1876 auf 24,8 Mio. fl. ö. W. an und wurden damit zum größten zivilen Ausgabeposten, ehe sie kontinuierlich zu fallen begannen, da der Staat immer mehr Bahnen in eigener Regie übernahm.

Mit dieser klaren instrumentellen Zweckbestimmung könnte es berechtigt erscheinen, die Frage nach den Verteilungseffekten der Transfers ausschließlich auf die Leistungsinzidenz des Eisenbahnverkehrs beschränken und sie damit in den güterwirtschaftlichen Bereich zu verlagern, der bei der Untersuchung monetärer Transfers vernachlässigt werden kann. Dagegen spricht jedoch der Zweifel daran, ob die

---

15 Über den Hergang *Wysocki*, Infrastruktur, S. 63 ff.

16 *Heinrich v. Wittek*, Die österreichischen Eisenbahnen und die Staatswirtschaft, in: Geschichte der Eisenbahnen der österr.-ung. Monarchie, Wien 1897, Bd. 2, S. 13.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eisenbahnsubventionen tatsächlich nur als Substitut staatlicher Eigenleistungen angesehen und die Einkommenseffekte bei den subventionsbegünstigten Aktionären als Begleiterscheinung vernachlässigt werden können. Genau das nämlich ist von zeitgenössischen Kritikern bezweifelt worden, sie behaupten vielmehr, daß manche Eisenbahnen keineswegs nur um ihrer selbst, sondern vor allem um der Subventionen willen gebaut worden seien:

„So entstand auch die ‚Après nous le déluge'-Wirtschaft der unablässigen neuen, zum Teil völlig unbrauchbaren, Unternehmungen, der fortwährenden neuen Anleihen etc., deren Resultate wir an der Südbahn schon mehr als deutlich erblicken und anderwärts unausbleiblich kommen sehen . . .[17]."

Darüber hinaus wurde auch immer wieder gesagt, daß die Rationalität der Betriebs- und Geschäftsführung von den Subventionen nicht unberührt blieb:

„In der Praxis trat aber an die Stelle des finanziellen Interesses der subventionierten Gesellschaften an dem Prosperieren ihrer Unternehmungen die ohnmächtige Sorge des Staates als Garanten. Aus dem Aktionär wurde ein Rentenbesitzer, das wesentlichste Merkmal der Privatindustrie, Prämien und Risiko, wurden aboliert[18]."

Möglicherweise blieb es sogar nicht einmal dabei, denn sogar in einem offiziellen Schreiben hieß es, daß das Rechnungswesen der Eisenbahngesellschaften nicht über alle Zweifel erhaben sei:

„Euer Exzellenz ist es besser als irgend jemand sonst bekannt, daß eine weit größere Anzahl anderer Bahnlinien ihre nicht viel günstigeren Verhältnisse nur durch die Gruppierung ihrer Abschlüsse dekoriren und andere endlich und solche sogar, die zu den großen, blühenden zählen, sich nicht wenig incommodirt fühlen würden, wenn ihnen eine sachgemäße Regulirung ihrer Conten aufgegeben und ihnen die Möglichkeit benommen würde, durch Anleihen für neue Bauten und Unternehmungen auch den kränkelnden älteren für eine Zeit lang ein scheinbar gesundes Leben einzuflößen . . .[19]."

Diese kaum verhüllten Hinweise auf Praktiken, die dem offenen Subventionsschwindel nahe kamen, sind als Bestandteil eines amtlichen Schriftstücks nicht von der Hand zu weisen. Zumindest aber

---

17 Bericht des Hofrats Frhr. *v. Weber* vom Dezember 1874 an den Handelsminister, Verkehrsarchiv Wien PMH 2168, 1874.

18 *Albert Eder,* Die Eisenbahnpolitik Österreichs nach ihren finanziellen Ergebnissen, Wien 1894, S. 89. So auch J. Kaizl, Passive Eisenbahnen, in: Die Zeit, Juni 1895, S. 223.

19 Bericht v. *Weber,* a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Staatliche Finanzhilfen an Unterrichtseinrichtungen
— Tfl. ö. W. —

	1870	1880	1890	1900
1. Mittelschulen (Höhere Schulen) ..	38,6	37,0	52,7	107,8
2. Volksschulen	16,4	127,2	148,3	456,3
3. Landwirtschaftlicher Unterricht ..	115,0	178,0	256,0	610,0
4. Handels- und Gewerbeunterricht	—	57,0	205,1	432,5
Gesamt	170,0	399,2	622,1	1 606,6
Anteil an d. ges. Transfers im Unterricht (Tab. 1)	39 %	62 %	68 %	76 %

Quelle: Wie Tabelle 1.

reichen sie aus, um Zweifel an der reinen und ausschließlichen Outputorientierung der Eisenbahnsubventionen zu begründen. Ob es sich bei der Lloydsubvention ähnlich verhielt, kann nicht gesagt werden, da hierfür kein entsprechendes Material vorliegt.

Demgegenüber gibt es aber dennoch Bereiche, wo die instrumentelle Funktion der Transfers keinen Anlaß zu Zweifeln bietet und wo angenommen werden darf, daß hier tatsächlich ein echtes Substitut staatlicher Eigentätigkeit vorliegt.

Eine erste Gruppe solcher Beispiele bilden die staatlichen Finanzhilfen zum Unterhalt bestimmter Schulen. Darunter sind diejenigen von besonderem Gewicht, die für sprachliche Minderheiten bestimmt waren, etwa für Tschechen im deutschen und für Deutsche im tschechischen Sprachgebiet. Unter ihren Empfängern gab es sowohl Gebietskörperschaften wie auch religiöse Gemeinschaften und private Vereinigungen. Eine ähnliche Praxis kam auch gegenüber zahlreichen Handels- und Gewerbeschulen zur Anwendung, die großenteils von privaten Vereinigungen getragen und vom Staat finanziell unterstützt wurden. Zuweilen war sogar die Gewährung von Finanzhilfen die Vorstufe zur Übernahme der Schule in staatliche Hand, und hier wird man also der reinen Leistungsbezogenheit des Transfers keine Zweifel entgegenstellen müssen. Über die Inzidenz dieser Leistung selbst und ihrer Einkommenseffekte läßt sich wiederum im Rahmen einer auf monetäre Transfers bezogenen Studie nichts aussagen. Der Umfang derartiger Finanzhilfen ist aus Tabelle 2 zu entnehmen. Dort zeigt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich, daß der Anteil an der Gesamtheit der Unterrichtstransfers kontinuierlich gewachsen ist und die ursprünglich überwiegenden Stipendien an Schüler und Studenten allmählich zurückgedrängt hat.

Auch der Landwirtschaft flossen Finanzhilfen dieses Typs zu, insbesondere zum Zweck der Strukturverbesserungen durch Meliorationen. Hier waren die Empfänger sogenannte „Konkurrenzen"[20], Zusammenschlüsse der betroffenen Grundbesitzer mit häufiger Beteiligung der öffentlichen Hand. Diese Zahlungen entwickelten sich folgendermaßen:

1870:	20,0 T.fl.ö.W.	=	7 % der ges. Finanzhilfen a. d. Landwirtschaft
1880:	42,0 T.fl.ö.W.	=	22 % der ges. Finanzhilfen a. d. Landwirtschaft
1890:	572,0 T.fl.ö.W.	=	66 % der ges. Finanzhilfen a. d. Landwirtschaft
1900:	1 426,0 T.fl.ö.W.	=	59 % der ges. Finanzhilfen a. d. Landwirtschaft

Es ist obendrein zu vermuten, daß noch weitere landwirtschaftliche Finanzhilfen diesem Modell entsprachen, ohne daß die Texte des Budgets jedoch eine Präzisierung zulassen.

Der bisherige Überblick über die österreichischen Transfers hat keine klaren redistributiven Befunde erbringen können. Unzweifelhafte Umverteilungsfunktionen eignen in dieser Gesamtheit denn auch nur einem Block, nämlich den Versorgungszahlungen. Diese erwiesen sich obendrein im Laufe des Untersuchungszeitraums als der weitaus größte und obendrein stetig ansteigende Transferposten. Bis zum Jahre 1896 beruhte die rechtliche Regelung der Versorgungsbezüge noch auf Prinzipien die bereits im 18. Jahrhundert, 1771 und 1782, festgelegt worden, später allerdings durch eine so überreiche Fülle von zusätzlichen Vorschriften ergänzt worden waren[21], daß die praktische Anwendung mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte. Deswegen erfolgte mit Gesetz vom 14. 5. 1896 eine Neuordnung, die bis zum Ende der Monarchie Bestand hatte.

Bei den Versorgungsbezügen sind im einzelnen zu unterscheiden:

1. Bezüge ehemaliger Staatsbediensteter im Ruhestand, zu unterteilen in „Pensionen" für „alle Beamten sowie diejenigen der höheren Classe der Dienerschaft angehörigen Individuen, welche jährliche Besoldungen (Gehalte) genießen ...". „Provisionen" bezog demge-

---

[20] Vgl. *Wysocki*, Infrastruktur, S. 81 f.

[21] Umfassende Darstellungen dazu: *Benno v. Possaner*, Pensionen und Provisionen der k.k. österreichischen Civilstaatsbediensteten und Staatsarbeiter sowie die Versorgungsgenüsse ihrer Hinterbliebenen, 3 Bde. Wien 1898; Robert Zwierzina, Die geschichtliche Entwicklung des Pensionswesens der österreichischen Staatsbediensteten, Wien 1912. *Knapper:* Justin Blonski, Der österreichischen Civilstaatsdienst, Wien 1882. *Ernst Mayrhofer*, Handbuch f. d. politischen Verwaltungsdienst, Wien 4. Aufl. 1880, Bd. 1, S. 123 ff., 5. Aufl. Wien 1898, Bd. 1, S. 154 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genüber „jene mindere Dienerschaft, deren Activitätsgenüsse, wenn gleich oft jährlich, doch meistens monatlich bemessen, bloß Löhnungen sind ...“[22].

2. Bezüge der Hinterbliebenen von Staatsbediensteten, Pensionen oder Provisionen für Witwen und Kinder, sowie Erziehungsbeiträge für die letzteren.
3. Einmalige Zahlungen beim Ausscheiden aus dem aktiven Dienst sowie beim Tod, sogenannte „Abfertigungen und Sterbequartale“.
4. Versorgungszahlungen, die ohne Rechtsanspruch aufgrund von Ermessensentscheidungen gewährt wurde, die „Gnadengaben“.

Diese Zahlungen wurden insgesamt in einem eigenen Einzelplan des Budgets ausgewiesen, dem „Pensions-Etat“[23]. Allerdings umfaßt er nur die „Civil-Verwaltung“, nicht aber das Militär, dessen Bezüge in dem sogenannten gemeinsamen Haushalt der beiden Reichshälften aufscheinen und infolgedessen hier auszuklammern sind[24]. Eine Übersicht über die Struktur der Versorgungsbezüge gibt die Tabelle 3.

Tabelle 3

Gliederung der Versorgungstransfers
— Tfl. ö. W. —

	1870	1880	1890	1900
1. Bezüge ehem. Staatsbediensteter	6 713,5	8 557,5	10 599,2	14 131,5
2. Bezüge von Hinterbliebenen	4 613,3	5 757,5	6 900,6	11 123,3
3. Gesamt	11 326,8	14 315,0	17 499,8	25 254,8

Quelle: Wie Tabelle 1.

3. Regionale Redistribution

3.1. Der Befund „aktiver“ und „passiver“ Länder

Die Verteilungswirkungen des österreichischen Staatshaushaltes wurden von den Zeitgenossen weniger unter dem interpersonellen, sozialen Aspekt gesehen als unter räumlichen Gesichtspunkten. Die Fragen nach

[22] *Blonski*, S. 294.

[23] Bagatellposten tauchen allerdings auch zuweilen in den anderen Einzelplänen auf.

[24] Ein kleiner Posten ist allerdings auch in den Staatsvoranschlägen der Reichsratsländer enthalten, und zwar bei der nicht zum gemeinsamen Militäretat gehörigen „Landwehr“.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der „gerechten" Lastenverteilung gehörte zu den unerschöpflichen Standardthemen der Finanzpolitik in der Donaumonarchie, und zwar sowohl in bezug auf das Verhältnis zwischen den beiden Reichshälften Österreich und Ungarn[25] als auch unter den verschiedenen Kronländern „Cisleithaniens". Man schied diese letzteren in „aktive" und „passive" Länder je nachdem wie die Bilanz ihrer Beiträge zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs einerseits und der ihnen zufallenden Anteile an den öffentlichen Leistungen des Zentralstaats andererseits ausfiel.

Zur Darlegung dieser Problematik sei aus der zahlreichen Literatur das Werk von Falkenhayn herausgegriffen, das als eine besonders gründliche und objektive Untersuchung angesehen werden kann[26].

Vom Staatsvoranschlag für das Jahr 1874 ausgehend prüft dieser Autor, wie sich für die einzelnen Kronländer das Verhältnis zwischen *Lasten* und empfangenen staatlichen *Leistungen* gestaltete.

Zur Bestimmung des Lastenanteils bedient er sich verschiedener „Schlüssel" die aufgrund der Anteile der einzelnen Länder am Aufkommen bestimmter Staatseinnahmen berechnet werden. Es handelt sich um[27]

1. Direkte Steuern,
2. Indirekte Steuern,
3. Monopolgewinne von Salz und Tabak,
4. Gebühren[28],
5. Post und Telegraph.

Diese Größen werden in verschiedenen Kombinationen dazu herangezogen, um die Lastenanteile der einzelnen Kronländer zu berechnen, die in Tabelle 4 zusammengestellt sind.

Das Verfahren wirft insofern keine besonderen Schwierigkeiten auf, als die Ermittlung der jeweiligen Quoten weder mit Mühe noch mit Zweifeln belastet ist, denn es handelt sich um die von der amtlichen Statistik mitgeteilten Daten über das jeweilige räumliche Aufkommen, Daten also, die unmittelbar auf Primärerhebungen beruhen und denen hinlängliche Zuverlässigkeit zu unterstellen ist.

---

[25] Über den „Ausgleich" mit Ungarn s. *Akos Paulinyi,* Die sogenannte gemeinsame Wirtschaftspolitik in Österreich-Ungarn, in: Die Habsburgermonarchie, Bd. 1, hg. v. Alois Brusatti, Wien 1973, S. 573 ff. mit weiteren Literaturangaben.

[26] *Julius Gf. v. Falkenhayn,* Materiale zu Studien über das österreichische Budget, Graz 1876.

[27] *Falkenhayn,* S. 2.

[28] In der österreichischen Termonologie: „Stempel und Taxen."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4: **Regionale Verteilung von Ausgaben und Einnahmen im Staatsvoranschlag für 1874**

Kronland	Finanzierungsbeitrag minus Abgabenanteil + Überschuß*) – Abgang fl. ö. W.	Schlüssel zur Quotenberechnung — Anteile der Länder in % **) I	II	III	IV	V	VI	Bevölkerung (Stand 1869)
Niederösterreich	+ 12 364 400	28,96	26,96	27,96	29,20	29,52	29,77	9,7
Oberösterreich	– 440 418	4,44	3,35	3,90	4,00	3,94	3,72	3,6
Salzburg	– 239 796	0,83	0,88	0,85	0,91	0,92	0,97	0,8
Tirol und Vorarlberg ..	– 529 191	1,72	1,37	1,55	2,42	2,51	2,86	4,3
Steiermark	+ 1 011 623	4,99	4,96	4,97	5,25	5,26	5,38	5,6
Kärnten	– 555 718	1,42	0,80	1,11	1,32	1,32	1,23	1,7
Krain	– 755 105	1,61	1,01	1,31	1,46	1,43	1,36	2,3
Küstenland	– 146 321	2,78	1,96	2,37	2,83	3,03	3,14	2,8
Dalmatien	– 2 161 896	0,68	0,17	0,43	0,66	0,68	0,68	2,2
Böhmen	+ 6 015 362	27,80	34,79	31,30	27,93	27,64	27,57	25,3
Mähren	+ 715 548	10,82	11,88	11,35	10,03	9,87	9,47	9,8
Schlesien	+ 343 067	2,30	3,04	2,66	2,38	2,36	2,39	2,5
Galizien	– 6 391 268	10,69	8,05	9,37	10,62	10,53	10,46	26,9
Bukowina	– 619 942	0,96	0,78	0,87	0,99	0,99	1,00	2,5
		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quelle: Julius v. Falkenhayn, Materiale zu Studien über das österreichische Budget, Graz 1876, S. 6 und 134 ff. — Die Bevölkerungszahlen sind entnommen aus Österr. Statistisches Handbuch 1911, S. 3.

Anmerkungen: *) Berechnung unter Anwendung von Schlüssel I. — **) Grundlagen zur Berechnung der Schlüssel: I = Direkte Steuern, II = Indirekte Steuern, III = Durchschnitt von I und II, IV = Durchschnitt von Dir. St., Ind. St., Salz, Tabak, Stempel und Taxen, V = Durchschnitt von IV zuzügl. Erträge von Post und Telegraph, VI = Durchschnitt von II - V.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Daß die *Steuerzahlung* eines Kronlandes nicht mit der tatsächlich von seinen Bewohnern getragenen *Steuerlast* identisch sein muß, soll hier zunächst einmal unberücksichtigt bleiben und später erörtert werden. Davon abgesehen stellt also die räumliche Radizierung der Einnahmen keine Verfahrensprobleme.

Ganz anders dagegen die Ausgaben! Zwar ist ein Teil von ihnen ebenfalls zweifelsfrei radizierbar, da die räumliche Zuordnung bestimmter Ausgaben klar im Text des Staatsvoranschlags ausgewiesen wird. Der weitaus größere Teil aber ist in diesem Sinne nicht direkt räumlich zurechenbar, so daß es also eines Umrechnungsverfahrens bedarf, um derartige „Gemeinausgaben", wie man sie in Analogie zur Betriebswirtschaft nennen könnte, auf die einzelnen Länder zu verteilen. Falkenhayn bedient sich dazu seiner zuvor erwähnten Schlüssel. Merkwürdigerweise läßt er jedoch die Tatsache unerörtert, daß damit an die Stelle positiv ermittelter Ist-Werte normativ bestimmte Soll-Daten treten. Er fragt also nicht, welcher Anteil den Kronländern an gewissen staatlichen Leistungen wirklich zufiel, sondern vielmehr, welche Quote ihnen zufallen mußte, *wenn* die Leistungen entsprechend dem Einnahmenaufkommen räumlich verteilt wurden. Ob dies tatsächlich der Fall war, bleibt ungeklärt.

Er stellt dann für jedes Land eine „Bilanz" auf, in der als „Soll" die empfangenen Leistungen und als „Haben" das räumliche Einnahmenaufkommen verbucht werden und unterscheidet dem Saldo gemäß zwischen „aktiven" und „passiven" Ländern[29]. Sein Ergebnis ist in Tabelle 4 wiedergegeben[30]. Es zeigt sich, daß nur 5 Länder unter insgesamt 14 „aktiv", alle anderen aber „passiv" waren. In dieser Sicht profitierte also die Mehrheit der Kronländer von dem Zusammenleben im Staatsverband Österreichs dergestalt, daß sie auf dem Wege über den zentralen Staatshaushalt mehr an öffentlichen Leistungen empfingen, als ihnen als Äquivalent für ihren Lastenbeitrag zustand.

3.2. Kritik der Leistungszurechnung

Der erste Einwand gegen Falkenhayns Bilanz — und gegen alle ähnlichen Versuche — besteht in der Kritik des Verfahrens zur Er-

---

[29] Zuvor nimmt er eine Reihe von Bereinigungsoperationen vor, um gewisse Verzerrungen in den Daten zu korrigieren und ein „Normalbudget" zu ermitteln — S. 1 f. —. Diese Berechnungen können im Zusammenhang dieses Beitrags als unwesentlich übergangen werden.

[30] Unberücksichtigt bleibt dabei, angesichts unserer generellen Fragestellung, daß die Anwendung verschiedener Schlüssel die Liste der aktiven und passiven Länder verändern könnte. Von der regionalen Aufteilung bleiben gewisse Ressorts ganz ausgeklammert, in den übrigen werden gewisse Bereiche nicht einbezogen, denen eindeutig zentraler Charakter unterstellt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mittlung der Leistungsanteile, die bereits angedeutet wurde. Daß zwischen dem regionalen Einnahmeaufkommen und dem Anteil an der staatlichen Leistung ein fester Kausalzusammenhang bestehen müsse, ist eine Annahme, die nicht allein unbewiesen bleibt, sondern auch nicht einmal plausibel erscheint. Könnte man doch ebensogut einen Zusammenhang zwischen der Bevölkerung und der Ausgabenquote herstellen und gelänge damit zu völlig anderen Ergebnissen. Selbstverständlich wäre auch dieser Maßstab nicht minder willkürlich, und er bliebe es auch dann, wenn man etwa die Lastenbeiträge mit der Bevölkerung zu einem kombinierten Schlüssel zusammenfassen würde.

Eine notwendige Voraussetzung der realen Verteilungsanalyse erscheint daher unerfüllt, nämlich die Bestimmbarkeit der tatsächlich empfangenen öffentlichen Leistung. Was hier unter regionalem Aspekt gesagt werden muß, dürfte nicht allein auf diesen beschränkt bleiben, sondern es besteht der Anlaß zu der Befürchtung, daß diese Möglichkeit exakter Bestimmung des Leistungsempfangs auch in anderer, etwa in personeller Beziehung gegeben ist.

Immerhin gibt es im österreichischen Staatshaushalt gewisse Ausgaben, bei denen diese Frage durch formale Zweckbestimmung mit klarem Raumbezug gelöst werden kann. Der Verf. hat selbst an anderer Stelle den Versuch unternommen, derartige Bereiche in ihrer räumlichen Verteilung zu untersuchen[31]. Gewiß wäre es möglich, über diesen Ansatz hinausgehend weitere Bereiche in gleicher Weise aufzuschlüsseln, so daß der Anteil nicht zurechenbarer „Gemeinausgaben" noch ein wenig reduziert und die Unsicherheit der räumlichen Leistungsradizierung eingeschränkt würde. Selbst aber, wenn dem Bemühen um die Ermittlung der tatsächlichen räumlichen *Ausgabeninzidenz* voller Erfolg beschieden wäre, eine ganz und gar wirklichkeitsfremde Annahme, so würde die Bilanz von Falkenhayns „Soll" und „Haben" dennoch kein wahres Bild der regionalen Redistribution abgeben, weil ein weiteres Problem ungelöst bliebe: Die Frage nach der *Inzidenz* der *Staatseinnahmen.*

3.3. Die Steuerinzidenz als Unsicherheitsfaktor

Es ist zumindest bei einigen Einnahmen, insbesondere bei Steuern zweifelhaft, ob der vom Staat avisierte Destinatar mit dem tatsächlichen Träger des Einkommensentzuges identisch war. Zwar mag schwerlich zu bestreiten sein. daß die Raucher in Galizien wenig Aussicht hatten, ihren Anteil an den Monopolgewinnen der Regie auf

[31] *Wysocki,* Infrastruktur, S. 185 ff. Es handelt sich um: Allgemeine Verwaltung, Justiz, Unterricht und Wissenschaft, Straßenbau und Wasserbau. Sie umfaßten etwa 1874 rd. 8 % der gesamten Staatsausgaben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tiroler oder Dalmatier zu überwälzen, bei den Taxen und Stempeln aber, die ja Kostenfaktoren darstellten, war die Überwälzung schon viel eher möglich und erst recht, aus demselben Grunde, bei den Einnahmen aus Post und Telegraphie[32]. Höchst unsicher ist auch die reale Inzidenz eines Teils der „indirekten Steuern"[33], nämlich der „Verzehrungssteuer". Je mehr sich ihre Erhebung im Zuge verschiedener Reformen von der ursprünglich bevorzugten Einzelhandelsstufe zu den Produzenten verlagerte[34], desto mehr wuchs die Wahrscheinlichkeit räumlicher Diskrepanzen zwischen Steuerzahler und -träger. Auch in den Ländern mit damals bereits hochentwickeltem Fremdenverkehr wie Salzburg und Tirol war das regionale Verzehrungssteueraufkommen keineswegs mit einer Steuerleistung der ortsansässigen Bevölkerung identisch, sondern wurde vielmehr zu einem gewissen Teil von den Gästen getragen, die der Region fremd waren.

Waren diese Überwälzungsvorgänge mit den beabsichtigten Steuerwirkungen im Einklang und daher aus den deklarierten Zielvorstellungen zu erschließen, so liegen die Verhältnisse bei den „direkten Steuern" grundsätzlich anders. Im Untersuchungszeitraum dieses Beitrags, also nach 1867, umfaßten sie: Grund-, Gebäude-, Erwerb- und Einkommensteuer. Von der Jahrhundertmitte ab blieben sie im wesentlichen unverändert, bis die große Reform von 1896 eine weitgehende Umgestaltung herbeiführte, die sich insbesondere bei der Einkommensteuer auswirkte[35].

Glaubte die zeitgenössische Theorie, daß diese Steuern den Destinatar „direkt" trafen und infolgedessen nicht überwälzt wurden, so

---

[32] Hinsichtlich der Überwälzungschancen bei solchen Einnahmen ist natürlich zwischen Haushalten und Unternehmen zu unterscheiden. — Grundsätzlich zur Frage der „geographischen Inzidenz": *Horst Claus Recktenwald*, Steuerüberwälzungslehre, 2. Aufl. Berlin 1960, S. 111 f.

[33] In Österreich zählte man hierzu die Stempelgebühren, Taxen und Mauthen sowie die hier gemeinte „Verzehrungssteuer" auf Wein, Most, Bier, Branntwein und Fleisch. — *Adolf Beer*, Der Staatshaushalt Österreich-Ungarns seit 1868, Prag 1881, S. 125 ff. *Paul Grünwald*, Die Steuern Österreichs im Frieden und im Kriege, in: Finanz- und volkswirtschaftliche Zeitfragen, 54, 1918, S. 28 ff.

[34] Über die Erhebungsformen s. *Josef Wysocki*, Über steuerpolitische Bestimmungsfaktoren des Stadt-Umlandverhältnisses im 19. Jahrhundert in Deutschland und Österreich, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 88, 1974, S. 200 ff.

[35] Über die direkten Steuern allgemein: *Johann Moritz Chlupp*, Systematisches Handbuch der direkten Steuern in den im Reichsrate vertretenen Königreichen und Ländern der Österreichisch-Ungarischen Monarchie. 8. Aufl. Leipzig 1886, *Gustav Freiberger*, Handbuch der österreichischen directen Steuern, Wien 1887, 2. Aufl. Wien 1899, *Mayrhofer*, S. 968 ff., *Beer*, S. 16 ff., *Grünwald*, Steuern, S. 31 ff., *Wilhelm v. Lesigang*, Die bisherigen Versuche zur Reform der direkten Steuern in Österreich, Finanzarchiv 6, 1889.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist bekanntlich die Steuerwirkungslehre der Gegenwart in dieser optimistischen Gewißheit erschüttert worden:

„Die große Enttäuschung, der die Finanzwissenschaft sich mit dieser ihr von der Preistheorie und Marktformenlehre gelieferten Hypothese ausgesetzt sah, bestand darin, daß von einer derartig axiomatischen Nichtüberwälzbarkeit der sogenannten ‚direkten' Steuern keine Rede sein kann . . .[36]."

Als Instrument redistributiver Politik wird die Steuer damit unbrauchbar:

„Fassen wir alle hier angestellten Erwägungen zusammen, so müssen wir feststellen, daß die progressive Einkommensteuer zur Erfüllung der Aufgabe, der sie eigentlich dienen sollte, nämlich zur Vergleichmäßigung der Nettoeinkommen untauglich ist[37]."

So weit diese Erkenntnisse nicht nur modelltheoretisch[38], sondern auch empirisch erarbeitet wurden, beruhen sie auf Studien über Zeiträume unseres Jahrhunderts, im wesentlichen die Zwischenkriegszeit und die 50er und 60er Jahre. Sie konzentrieren sich überwiegendenteils auf die Körperschaftssteuer als Prototyp einer proportionalen Gewinnsteuer und prüfen die Möglichkeiten ihrer Überwälzung mit folgenden Untersuchungsansätzen[39]:

1. Unterscheidung von *kurz- und langfristiger* Betrachtung.

2. Von *mikroökonomischen* Ansätzen ausgehend richten sie sich auf die Überwälzungschancen einzelner Unternehmen auf ihren spezifischen Märkten. Unter *makroökonomischen* Fragestellungen suchen sie zu klären, ob die Unternehmer als aggregierte Gesamtheit die Steuer aus ihren Gewinnen getragen haben, oder ob es gelang, diese durch Preissteigerungen weiterzugeben.

---

[36] *Schmölders,* S. 361. — Einen Überblick über die Entwicklung der Inzidenzlehre bietet: *Recktenwald,* Steuerüberwälzungslehre, S. 26 ff. s. auch v. dems.: Grenzen und neuere Entwicklung der Steuerüberwälzungslehre, Finanzarchiv NF 16, 1955/56.

[37] *Carl Föhl,* Kritik der progressiven Einkommensbesteuerung, Finanzarchiv NF. 14, 1953/54, S. 108.

[38] Eine Übersicht der einschlägigen Veröffentlichungen bei Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre S. 28 f. Spätere Veröffentlichungen bei *Walter Wittmann,* Einführung in die Finanzwissenschaft, Tl. 2, Stuttgart 1975, S. 107 ff.

[39] Zusammenstellungen der sehr umfangreichen Literatur zur empirischen Inzidenzforschung finden sich an verschiedenen Stellen. Als besonders wichtig seien genannt:
Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre, S. 112 ff. und 157 ff.; *Schmölders,* Finanzpolitik, S. 369; *Robert P. Collier,* Some empirical evidence of tax incidence, National Tax Journal 11, 1958; *G. F. Break,* The Incidence and Economic Effects of Taxation, in: A. S. Blinder u. a. (Hg.), The Economics of Public Finance, Washington D.C. 1974, S. 138 ff.; *Wittmann,* S. 117 ff. — Vgl. auch Anm. 41 in diesem Beitrag.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Ergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. Die *prinzipielle Möglichkeit* der Überwälzung wird nicht mehr bestritten.

2. Unterschiedliche Auffassung bestehen hinsichtlich der Versuche zum *empirischen Nachweis* der Überwälzung.

Die eine Gruppe von Autoren behauptet, daß dieser Nachweis gelungen sei[40].

Eine andere Gruppe stellt dies in Zweifel, obwohl sie die Überwälzungsmöglichkeit an sich gelten läßt. Ein zentraler Einwand stützt sich darauf, daß das methodische Problem der Faktorisolierung in allen empirischen Studien nicht befriedigend gelöst worden ist, eine Feststellung, der die Zustimmung nicht versagt werden sollte[41].

Brachte die empirische Überwälzungsanalyse auch bisher keine Ergebnisse, die in der wissenschaftlichen Diskussion uneingeschränkt und widerspruchslos akzeptiert worden sind, so hat sie doch, und dies Ergebnis ist unbestritten, nachhaltige Zweifel an der traditionellen Auffassung von der Unüberwälzbarkeit der Gewinnsteuern geweckt. Diese Abkehr von der klassischen Lehrmeinung gründet sich auf Zweifel an deren markt- und preistheoretischen Prämissen, gegen „the assumptions that perfect competition or complete monopoly prevails and that tax does not apply to the necessary return to the owners of the business"[42].

Demgegenüber hat sich die Auffassung durchgesetzt, „that the prevalence of market imperfections facilitates extensive shifting and that there is a high degree of shifting in the short run"[43].

---

[40] Dazu gehören u. a.: *J. Brück,* Die Körperschaftssteuer als Kostenfaktor, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Köln 1950; *J. C. Clendenin,* Effects of Corporate Income Taxes on Corporate Earnings, Taxes 35, 1956; *Richard A. Musgrave* und *M. Krzyzaniak,* The Shifting of the Corporation Income Tax. An Empirical Study of its Short-run Effect upon the Rate of Return, Baltimore 1963; *Karl W. Roskamp,* The Shifting of Taxes on Business Incomes: The Case of the West German Corporations, National Tax Journal 18, 1965.

[41] Überzeugend dazu: *Klaus F. Schreiber,* Zur Aussagekraft empirischer Untersuchungen der Überwälzbarkeit der Körperschaftssteuer, FA NF 29, 1970, S. 60. Zusammenstellungen kritischer Einwände bei *Zimmermann-Henke,* S. 172 ff. und *Wittmann,* S. 119.

[42] *John F. Due,* Government Finance, Homewood (Ill.) 1959, S. 230. Dort allerdings auch skeptische Vorbehalte gegen die realen Überwälzungsmöglichkeiten:
"In industries characterized by imperfect competition and olygopoly direct and immediate shifting by the firms may occur. But there are serious obstacles in the way of complete shifting and probably the bulk of the tax rests upon the owners of the corporations."

[43] *Roskamp,* The Shifting, S. 247. *Zimmermann* und *Henke* — S. 171.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Einwände gegen den klassischen Prämissenrahmen werden folgendermaßen präzisiert:

1. Da in der Realität unvollkommene Märkte überwiegen, kann ein gewinnbringendes Unternehmen, dem vielleicht sogar eine gewisse Preisführerschaft zukommt, bei Preiserhöhungen zur Steuerüberwälzung auch die gewinnlosen Grenzunternehmen mitziehen, die von der Steuer nicht betroffen werden[44].

2. Die Annahme permanenter restloser Ausschöpfung der marktmöglichen Gewinnspielräume ist mit ihrer notwendigen Voraussetzung vollkommener Information über alle relevanten Marktdaten einschließlich der Einkommenselastizitäten unrealistisch, so daß in Wirklichkeit derartige Spielräume teilweise unausgeschöpft bleiben können.

Die Gewinnmaximierung ist obendrein nicht das stets eindeutig dominierende Unternehmensziel, so daß bezweifelt werden muß, „ob selbst bei weitgehender Kenntnis des Gewinnspielraums die Bereitschaft zu einer Ausnutzung immer vorhanden ist"[45].

In welchem Maße lassen sich diese Erkenntnisse auf das Österreich des 19. Jahrhunderts übertragen?

Die Einkommensteuer auf der Grundlage des Personalsteuergesetzes vom 25. Oktober 1896 (PStG)[46] bietet einen ersten Ansatzpunkt zu Vergleichen, weil sie im Gegensatz zur bis dahin herrschenden Realbesteuerung eine echte Gewinnbesteuerung darstellte[47]. Allerdings unterschied sie sich vom Objekte der meisten empirischen Untersuchungen, der proportionalen Gewinnsteuer, durch ihren teilweise progressiven Tarif[48]. In seiner proportionalen Phase freilich fällt dieser Unterschied

---

[44] *Carl Föhl,* Das Steuerparadoxon, in C. F. Recktenwald (Hg.), Finanztheorie, 2. Aufl. Köln 1970, S. 383: „Der Angelpunkt der bisherigen Theorie von der ‚Überwälzbarkeit' der Steuern aus dem Unternehmereinkommen war, soweit sie die Konkurrenzwirtschaft behandelte, die Unterscheidung, ob die betrachtete Steuer auch vom Grenzproduzenten aufzubringen ist oder nicht ... Da die Gewinnsteuer den Grenzproduzenten nicht belastet, so galt der Satz, daß sie grundsätzlich nicht überwälzt werden könne." — Demgegenüber Zimmermann-Henke: „Es ist zudem zu berücksichtigen, daß diese kleineren Unternehmen häufig noch nicht den von ihnen angestrebten Preis realisiert haben und eine Gelegenheit zur Preiserhöhung gern ergreifen werden", S. 172.

[45] *Zimmermann-Henke,* S. 172.

[46] R.G.B. Nr. 220.

[47] Sie berechnete das steuerpflichtige Einkommen nach Abzug der „gesamten zur Erlangung, Sicherung und Erhaltung des Einkommens verwendeten Auslagen, insbesondere der Verwaltungs-, Betriebsauslagen und Erhaltungskosten einschließlich der Abschreibungen ..." *Mayrhofer,* 5. Aufl. Bd. 7, 1901, S. 931.

[48] Die Belastung begann mit 0,6 % bei einem jährlichen Mindesteinkommen von 1 200 Kronen, stieg stufenförmig bis zu einem Maximalsatz von 5 % für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weg, und es können also bei der Spitzenbesteuerung natürlicher Personen in Österreich ähnliche steuertechnische Gegebenheiten angenommen werden wie bei vielen empirischen Gegenwartsuntersuchungen. In der progressiven Phase freilich herrscht Ungewißheit. Die Annahme dürfte jedoch berechtigt sein, daß bei den davon betroffenen mittleren und kleineren Unternehmen die beschriebenen Voraussetzungen partieller Ausschöpfung der Gewinnspielräume und unvollkommener Märkte in ausreichendem Ausmaß vorhanden waren, um Überwälzungsvorgänge zu ermöglichen.

Es gibt also zumindest einige Gründe, die bei der Einkommensteuer eine analoge Übertragung der bekannten Überwälzungsthesen auf Österreich stützen können.

Der Körperschaftssteuer entsprach in Österreich die „Erwerbsteuer der zur öffentlichen Rechnungslegung verpflichteten Unternehmungen"[49]. Sie belastete deren „Reinertrag", die „bilanzmäßigen Überschüsse" grundsätzlich mit dem Satz von 10 %, tatsächlich aber in der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle mit 10½ %[50]. Es handelt sich also um eine Steuer, die hinsichtlich ihrer Gestaltung soweit mit der Körperschaftssteuer verglichen werden kann, daß auch hier die analoge Übertragbarkeit der modernen Inzidenzerkenntnisse nicht ausgeschlossen werden darf.

Natürlich kann gegen all diese Überlegungen eingewandt werden, daß die reine Suche nach Analogien um so weniger befriedigend ist, als ja die gegenwartsbezogenen Forschungen keinen vollkommen unbestrittenen empirischen Nachweis für die Überwälzung geliefert haben.

Daher bedient sich dieser Beitrag auch eines sehr vorsichtigen Verfahrens:

Es kann und soll nämlich nicht behauptet werden, daß Überwälzungen tatsächlich stattgefunden haben, sondern es läßt sich nur sagen, daß der Überwälzung auch in Österreich *eine gewisse Wahrscheinlichkeit* nicht abgesprochen werden kann, die zumindest hoch genug ist,

---

Einkommen über 230 000 Kr. und ging dann in eine proportionale Phase über. Ebd., S. 948. Eventuelle kommunale Zuschläge bleiben dabei unberücksichtigt. Vgl. dazu *Beer*, Staatshaushalt, S. 96 ff.

[49] PStG v. 1896 §§ 82 - 123. — Über ihre Subjekte s. *Mayrhofer*, Bd. 7 S. 870, insbesondere: Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien, Gewerkschaften (im bergrechtlichen Sinne), Versicherungen, öffentliche Kreditinstitute, Staatseisenbahnen; zu einer zweiten Kategorie zählten „Gemeinnützige Unternehmungen und Vereinigungen der Selbsthilfe, die mehrere Steuerbegünstigungen genossen. — *Freiberger*, 2. Aufl. S. 368 ff.

[50] Tarifbestimmungen im einzelnen: PStG § 100 — vgl. *Mayrhofer*, Bd. 7, S. 884; *Freiberger*, 2. Aufl. S. 403 ff. — Neben den Gewinnen belastete die Steuer außerdem noch gleichzeitig das Anlagekapital mit 1 %.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

um die Identität von formaler und effektiver Inzidenz in Zweifel zu ziehen. Das aber reicht bereits aus, um jeder Redistributionsanalyse die Grundlage zu entziehen, die allein auf der formalen, normativ vorgegebenen Inzidenz beruht.

Es muß allerdings geltend gemacht werden, daß im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts durch konjunkturelle Einflüsse zeitweilig makroökonomische Bedingungen[51] bestanden, die einer Überwälzung nicht förderlich waren. Daher wird man zeitlichen Unterschieden der dafür gegebenen Chancen Rechnung zu tragen haben. Seit dem Beginn der echten Gewinnbesteuerung mit der Reform von 1896 können diese Bedenken jedoch angesichts einer nachhaltigen Wachstumsphase zurücktreten.

Vor diesem Zeitpunkt kannte Österreich, wie erwähnt, die Unternehmensbesteuerung in Form der als Realsteuer ausgestalteten Erwerbsteuer[52]. Sie bemaß sich nach verschiedenen Faktoren, die als Maßstab potentieller Erträge angesehen werden konnten, nämlich:

— Produktionsart

— Standort

— Kapazität

— Betriebskapital[53]

Die Überwälzbarkeit derartiger Steuern ist nicht annähernd so gründlich untersucht worden wie die Gewinnsteuern, insbesondere fehlt es völlig an speziellen empirischen Studien. Wesentliche Unterschiede gegenüber der Gewinnsteuer sind darin zu sehen, daß eine derartige Steuer den Charakter eines fixen Kostenelements trägt, ein Gesichtspunkt, der für Collier zumindest eine kurzfristige Überwälzbarkeit zweifelhaft erscheinen läßt:

"... while a tax which enters fixed cost can be shifted only in the long-run. In the long-run the incidence of such a tax becomes similar to that of a payroll-tax in the short-run[54]."

---

[51] Als makroökonomische Voraussetzung der Überwälzung werden bezeichnet: Permanente Kreditausweitung, Produktivitätssteigerung zum Auffangen inflationärer Effekte der monetären Expansionen, sowie ein ausgeglichener Staatshaushalt, dessen Einnahmen voll vom Staat selbst verausgabt werden. — *R. Stucken* und *W. Ehrlicher*, S. 376. Vgl. auch *Lerner-Hendriksen*, S. 200.

[52] Diese wurde auch nach 1896 beibehalten, jedoch vollkommen neu gestaltet. — *Freiberger*, 2. Aufl. § 123 ff. *Mayrhofer*, Bd. 7, S. 810 ff.

[53] *Mayrhofer*, 4. Aufl. Bd. 3, S. 974.

[54] *Collier*, S. 50 — Der erwähnten „Payroll-tax" unterstellt Collier kurzfristige Überwälzbarkeit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weniger zurückhaltend spricht sich Bickel aus, wenn er generell von den drei „alten" Ertragsteuern auf Grund, Gebäude und Gewerbe annimmt:

„... daß Steuerüberwälzung nur dann als prinzipiell ausgeschlossen betrachtet werden müßte, wenn die Ertragsteuern ausschließlich die reinen Differentialbeträge unternehmerweiser Tätigkeit treffen würden, unter Freilassung der als Anreiz für die Ausübung der Unternehmertätigkeit noch erforderlichen Grenzerträge. Daß davon in praxi in der Regel nicht die Rede sein kann, braucht kaum noch betont zu werden. Insbesondere die ältere, rein fiktive oder bestenfalls durchschnittliche Erträge treffende Merkmalbesteuerung ist viel zu grob, als daß sie einer solchen Annahme entsprechen und zu keinen Überwälzungserscheinungen führen würde[55]."

Demgemäß wäre also der „alten" Erwerbsteuer Österreichs grundsätzliche Überwälzbarkeit zu unterstellen und mit ihr gleichzeitig auch den beiden übrigen klassischen Erwerbsteuern auf Grund und Gebäude, die mit ihr zusammen das Gros der „direkten" Steuern bildeten.

Galt die Grundsteuer auf landwirtschaftlichen Boden in der Klassik als unüberwälzbar, sofern sie nicht die reine, differential verstandene Grundrente überstieg, so erscheint dieser Einwand in realitätsbezogener Betrachtung nichtig:

„In der Regel wird aber eine Grundsteuer wegen der fiktiven Bemessungsgrundlage und wegen ihrer Höhe keineswegs nur gerade den reinen Bodenertrag treffen, was grundsätzlich zu eigentlichen Überwälzungserscheinungen Anlaß geben kann[56]."

Werden die Überwälzungschancen für die Steuern auf landwirtschaftlich genutzten Boden damit von den wechselnden Bedingungen der Agrarmärkte abhängig und somit zumindest prinzipiell zugelassen, so steht es ähnlich auch mit der Gebäudesteuer. Auch ihr ist grundsätzlich Überwälzbarkeit zu unterstellen:

„In der Regel muß ja, um der Nachfrage zu genügen, dauernd zusätzlicher Wohnraum bereitgestellt werden, und die Elastizität dieses

---

55 *Wilhelm Bickel,* Ertragsteuern, in: HdF 2. Aufl., Bd. 2 Tübingen 1956, S. 422. Daß auch die moderne Gewerbesteuer in der BRD 1950 überwälzt wurde, nimmt Karl W. Roskamp an: The Distribution of Tax Burden in a rapidly growing Economy. West Germany in 1950, National Tax Journal 16, 1963, S. 29: "The part of the tax which was paid by corporations was presumed to be completely shifted in prices and finally borne by comsumers ... In West Germany this tax ist considered a 'cost tax' ... In our opinion and also in that of varous West German tax experts consulted in this, it is reasonable to assume that 90 per cent of the total burden was shifted in prices."

56 *Bickel.* S. 430.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angebots ist beträchtlich, da für die Kapitalverwendung im allgemeinen weitgehende Substitutionsmöglichkeiten bestehen. Daraus folgt, daß insbesondere die Steuern auf kleine Wohnungen zum großen Teil auf die Nutznießer (Mieter) der Wohnungen überwälzt werden. ... Auch bei Erwerbszwecken dienenden Gebäuden ist erfahrungsgemäß die Angebotselastizität im allgemeinen größer als die Nachfrageelastizität, so daß zum mindesten Teilüberwälzung als die Regel zu betrachten ist, was dann zu weiteren Überwälzungserscheinungen bis zum letzten Verbraucher der in den betreffenden Gebäuden erzeugten oder gehandelten Produkte führen kann[57]."

Diese Überlegungen geben Anlaß, ähnlich wie zuvor bei der Gewinnbesteuerung auch bei den gesamten Realsteuern vor 1896 Überwälzungsvorgängen eine gewisse Wahrscheinlichkeit zuzusprechen und damit wiederum die Möglichkeit von Diskrepanzen zwischen der formalen und der tatsächlichen Inzidenz einzuräumen. Für die raumbezogene Betrachtung ist es dabei wichtig, daß die Überwälzungschancen regionale Unterschiede aufweisen. Besonders deutlich läßt sich dies bei der Gebäudesteuer erkennen, die in Ballungsgebieten mit starker Nachfrage kaum auf unüberwindliche Überwälzungshindernisse getroffen sein dürfte, während dies in wenig dynamischen Regionen sehr wohl der Fall gewesen sein mag. Wurde bei der Überwälzung auf Mieter die Steuer aber zumindest innerhalb der Region selbst aufgebracht, so besteht bei allen anderen Steuern dagegen völlige Ungewißheit über die räumliche Inzidenz.

Demnach ergeben sich zwei Feststellungen:

1. Da die Inzidenz gewisser Einnahmen generell und somit auch in räumlicher Hinsicht ungewiß ist, vermag das statistisch ermittelte regionale Einnahmenaufkommen keinen Maßstab für das Ausmaß der regionalen Entzugseffekte zu geben.

2. Daraus folgt, daß eine das gesamte Budget umfassende interregionale Verteilungsanalyse wegen unzulänglicher Ermittlung der Entzugseffekte zum Scheitern verurteilt ist, bereits ehe die Probleme der Zuwächse durch empfangene staatliche Leistungen erörtert worden sind.

Werden diese beiden Feststellungen zum Ausgangspunkt einer verteilungspolitischen Beurteilung des Befundes „aktiver" und „passiver" Länder gemacht, so ergibt sich, daß die Gegenüberstellung empfangener staatlicher Leistung und geleisteter Finanzierungsbeiträge keinen Maßstab für den Nachweis redistributiver Phänomene bieten kann.

---

[57] *Bickel*, S. 433.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Scheiterte der Versuch einer solchen Deutung nicht schon an der Unmöglichkeit exakter Radizierung der Entzüge und Zuwächse, so würde er obendrein auch unter günstigen Voraussetzungen nur das Bild eines partiellen Gleichgewichts vermitteln, ein Zwischenergebnis gewissermaßen.

Daß die Kenntnis der Inzidenz von Einnahmen und Ausgaben nicht ausreicht, um die Verteilungseffekte des Budgets in ihrer Gesamtheit zu erfassen, hängt unter anderem mit den *externen Effekten*[58] zusammen, die von beiden Haushaltskategorien ausgehen. Sie sind imstande, die Inzidenz zu überlagern und zu kompensieren. Das wird etwa am Beispiel von Eisenbahnbauten deutlich. So beschränkten sich deren Einkommenseffekte keineswegs auf die von der Trasse berührten Regionen, sondern zeigten sich in hohem, wenn nicht gar in größerem Ausmaß in den weit entfernten Standorten der Eisenindustrie. Mag der Nachweis auch schwerfallen, daß solche Bauten allein um der externen Effekte willen durchgeführt wurden, so läßt sich zumindest belegen, daß sie um ihretwillen gefordert wurden[59].

Solche externen Effekte können also die Distributionswirkungen des Budgets stark verändern. Daher fordert Klaus Mackscheidt mit Recht, daß „die verteilungspolitischen Konsequenzen, die aus der Versorgung durch gruppenspezifische Güter mit externen Effekten resultieren, unbedingt offengelegt werden“[60].

Wird man dieser Forderung die Zustimmung nicht versagen, so hat Mackscheidt allerdings leider auch Recht, wenn er einräumt, daß „für die Behandlung von externen Effekten nur in den seltensten Fällen operable Anweisungen zur Verfügung stehen“[61]. Daher ist es kein Wunder, wenn es an Untersuchungen fehlt, die empirische Distributionsanalysen auch auf externe Effekte ausdehnen. Jedenfalls bleibt festzuhalten, daß eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung des Budgets sich auch dann nicht mit den Inzidenzbefunden zufriedengeben könnte, wenn diese vollkommen gewiß wären:

„Denn ein verändertes Realeinkommen schließt als Ursache nicht nur die Einnahmen und/oder Ausgaben des Staates ein, sondern ebenso eine Reihe anderer Wirkungsgrößen, die mit der Staatstätigkeit unmittelbar nichts zu tun haben, etwa Änderungen im Konsum- und

---

[58] Über die Unterscheidung externer und interner Effekte öffentlicher Leistungen s. *Hanusch*, S. 65.

[59] *Wysocki*, Infrastruktur, S. 94 ff.

[60] *Klaus Mackscheidt*, Öffentliche Güter und Ausgabeninzidenz, in: Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung IV, Schr.d.Ver.f.Soc.pol. NF 75/IV, 1976, S. 81.

[61] Ebd.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sparverhalten oder in der Produktionsweise beziehungsweise im Produktionsvolumen bei Personen und Unternehmen[62]."

Es leuchtet in der Tat ein, daß etwa die Einkommenseffekte einer Abgabe nicht da enden, wo sich ihre Inzidenz vollendet hat. Daß sie weiter reichen, wurde teilweise sogar schon von der Finanzpolitik des 19. Jahrhunderts erkannt, denn diese beschränkte ihren Gesichtskreis keineswegs bei der Inzidenz. Wenn sie etwa in Österreich 1878 die Zölle anhob, so wog sie bewußt die Entzugseffekte bei der Verbrauchern, die Inzidenz der Zölle, gegen die Beschäftigungseffekte auf.

Diese Gesamtinzidenz des Budgets zu ermitteln, ist für die historische Forschung eine schiere Unmöglichkeit, und für sie gilt erst recht Alan R. Prests gegenwartsbezogenes Urteil über die Bemühungen zur empirischen Ermittlung der gesamten Verteilungseffekte des Budgets:

"We must therefore firmly reject the idea that any such calculations are possible[63]."

Dieser Agnostizismus hinsichtlich der empirischen Bestimmbarkeit der Gesamtinzidenz des Budgets in einer generellen Gleichgewichtsanalyse wird in der heutigen Finanzwissenschaft allgemein vertreten[64] und muß von dem Historiker mit seinen ungleich geringeren quantitativen Möglichkeiten nicht nur für das hier untersuchte Beispiel interregionaler Redistribution, sondern auch in bezug auf interpersonale Vorgänge resignierend hingenommen werden.

3.4. Zur Rechtfertigung der Formalbetrachtung

Bleiben die Verteilungseffekte der Finanzpolitik in ihrer Gesamtheit damit der historischen Forschung unzugänglich, so sei zum Schluß der Vorschlag gemacht, die alte Historikerfrage, „wie es wirklich gewesen ist", getrost zu vernachlässigen und statt dessen zu fragen „wie es sein sollte". Dieser Rat, allen bisherigen Ausführungen zum Trotz dennoch den Willen für die Tat und die Norm für die Wirklichkeit zu nehmeen, stützt sich auf die folgenden Überlegungen:

Maßnahmen mit redistributiver Zielsetzung ist es gemeinsam, daß sie ergriffen werden, um bestimmte Friktionen innerhalb der Gesellschaft zu reduzieren. Sie wollen damit einen Zustand verhindern, in

---

[62] *Hanusch,* S. 58.

[63] *A. R. Prest,* The Budget and Interpersonal Distribution, Public Finance 23, 1968, S. 88.

[64] Eine Literaturübersicht bei *Hanusch,* S. 54 ff. — Über die grundsätzlichen Unterschiede partieller und totaler Gleichgewichtsanalyse mit einem ausführlichen dogmenhistorischen Überblick: *Recktenwald,* Steuerüberwälzung, S. 61 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem der Widerstand bestimmter Gruppen gegen irgendeinen Druck so stark wird, daß der für den gesellschaftlichen Gleichgewichtszustand unentbehrliche minimale Konsens gestört wird.

Wird in diesem Sinne die Redistribution als politisches Kompromiß- und Palliativinstrument[65] eingesetzt, oder nutzen ganz einfach herrschende Gruppen ihre Macht zur Erringung von Einkommens- und Vermögensvorteilen, ist das Verteilungsergebnis politisch nur soweit von Bedeutung, wie es „merklich" wird, ein Begriff, der hier in Analogie zur Steuerwirkungslehre gebraucht sei. Es kommt dafür also nicht auf den objektiven Verteilungsbefund an, sondern auf das subjektive Bild, das im öffentlichen Bewußtsein, im Bewußtsein einzelner Gruppen von den verteilungspolitischen Effekten gezeichnet wird, ganz gleich, ob es wahr ist oder nicht[66]. Nur dieses subjektive Bild nämlich vermag das politische Verhalten zu beeinflussen.

Wenn es etwa den Polen in Österreich nicht selten aufgrund ihrer politischen Schlüsselstellung gelang, für Galizien staatliche Leistungen zu erzwingen, die weit über den Lastenbeitrag des Landes hinausgingen, so war für die politische Szene allein dieses „merkliche" Ergebnis von Belang. Völlig bedeutungslos blieb es demgegenüber, wenn die „aktiven" Länder ihren Beitrag vielleicht durch interregionale Überwälzungen wieder hereingeholt haben sollten, denn dieser Vorgang war eben auf jeden Fall nicht „merklich".

Treffen diese Überlegungen zu, dann kann es durchaus zulässig und nützlich sein, verteilungspolitische Aussagen allein auf die formale Inzidenz zu gründen, sofern nur der Vorbehalt gewahrt bleibt, daß hier nur subjektive Vorstellungen von Verteilungsvorgängen vorliegen, nicht aber ihr objektives Ergebnis.

In diesem Sinne nun ist festzustellen, daß der Befund „aktiver" und „passiver" Länder von den Zeitgenossen sehr wohl in redistributivem Sinne gedeutet worden ist und zu politischer Funktion gelangte. Beispiele solchen Denkens boten die Parlamentsdebatten in großer Zahl. So forderte bspw. der Abgeordnete Siegl 1880 mehr Straßen für seine

---

[65] Dazu *Karl Heinrich Hansmeyer,* Transferzahlungen an Unternehmen, (Subventionen), in: Handbuch d. Finanzwissenschaft, 3. Aufl. Bd. 1, Tübingen 1977, S. 986 ff. in bezug auf die gesellschaftliche Funktion von Subventionen. s. auch von dems.: Subventionen als wirtschaftspolitisches Instrument, in: Hansmeyer (Hg.), Subventionen in der Bundesrepublik, darin insbes. S. 24 ff. über die „Merklichkeit" der Subventionen.

[66] Daß finanzpolitische Sachverhalte zumindest in der Gegenwart oft nicht sachlich richtig interpretiert werden, haben zahlreiche empirische Untersuchungen bewiesen. Vgl. *Günther Schmölders,* Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft, Hamburg 1960, aufschlußreich insbesondere S. 85 ff. über Fehleinschätzungen der eigenen Steuerbelastung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Heimat Schlesien als Äquivalent für deren Steuerleistung[67]. Der Galizier v. Chamiec dagegen widersetzte sich derartigen Argumenten und räumte zwar ein, daß sein Land „passiv" sei, forderte aber staatliche Leistungen aus eben diesem Grunde als Kompensation:

„Aus der Ursache des Übels ergibt sich die Heilungsmethode. Um die volkswirtschaftlichen Nachtheile, welche sich für Galizien aus seiner geographischen Lage ergeben, zu bekämpfen oder wenigstens teilweise zu beseitigen ...[68]."

Unter diesen Voraussetzungen wird der Befund „aktiver" und „passiver" Länder zum Ergebnis eines Prozesses, dem angesichts der Nationalitätengegensätze in der Habsburgermonarchie die Bezeichnung des „Verteilungskampfes" nicht unangemessen erscheint. Es zeigt, daß einigen wenigen Ländern von hoher wirtschaftlicher Kraft die Aufgabe zugesprochen wurde, die schwächeren mit öffentlichen Leistungen zu versehen, die über deren eigenes Vermögen hinausgingen. Angesichts dieses Sachverhalts mag es nicht unverständlich erscheinen, daß die stärksten nationalistischen Zentrifugalkräfte gerade in jenen Ländern am Werk waren, für die das Zusammenleben in der Monarchie offenbar keine Vorteile brachte.

---

[67] Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des Reichsrathes, 9. Session, Bd. 3, S. 2328.

[68] Ebd. S. 2330.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44716-9 | Generated on 2025-09-12 20:02:42
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/