

UNTERSUCHUNGEN ÜBER DAS  
SPAR-, GIRO- UND KREDITWESEN  
Herausgegeben von Fritz Voigt

---

Band 37

Die Finanzpolitik des Deutschen  
Reiches im Ersten Weltkrieg

Von

Dr. Konrad Roesler



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

KONRAD ROESLER

Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches im Ersten Weltkrieg

# **Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen**

---

**Schriften des Instituts für das Spar-, Giro- und Kreditwesen  
an der Universität Bonn**

**Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Dr. h. c. Fritz Voigt**

**Band 37**

# Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches im Ersten Weltkrieg

Von

**Dr. Konrad Roesler**



**DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN**

Alle Rechte vorbehalten  
© 1967 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1967 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61  
Printed in Germany

*Für meine Eltern*



# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Abschnitt*

<b>Finanzielle Kriegsbereitschaft</b>	13
<i>A. Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches bis 1914 im Überblick</i> .....	13
<i>B. Die finanzielle Kriegsvorbereitung im Rahmen der Finanz- und Geldpolitik</i> .....	17
<i>C. Die Stellung der deutschen Finanzwissenschaft zum Problem der Kriegsfinanzierung</i> .....	24
<i>D. Zusammenfassung und Kritik</i> .....	31

## *Zweiter Abschnitt*

<b>Finanzielle Mobilmachung</b>	35
<i>A. Der innenpolitische Burgfrieden und seine Bedeutung für die Kriegsfinanzpolitik</i> .....	35
<i>B. Die Kriegsgesetze</i> .....	37
I. Reichskassenscheine, Banknoten und Münzen .....	37
II. Schatzanweisungen, Schatzwechsel und Zollkriegswechsel .....	38
III. Darlehenskassen .....	41
IV. Sonstige wirtschaftliche Maßnahmen .....	44
V. Nachtragshaushalt .....	45
VI. Zusammenfassung: Alte und neue Geldverfassung des Reiches ..	46
<i>C. Die wirtschaftliche Entwicklung während der Mobilmachungszeit</i> .....	48
<i>D. Die erste Kriegsanleihe</i> .....	54

## *Dritter Abschnitt*

<b>Finanzielle Kriegsführung</b>	59
<i>A. Die Periode des Abwartens (1914—1916)</i> .....	59
I. Entwicklung und staatliche Eingriffe im güterwirtschaftlichen Bereich .....	59

1. Vorbemerkung .....	59
2. Die Preispolitik bei Konsumgütern, insbesondere bei Nahrungsmiteln .....	60
3. Die Rohstoffwirtschaft .....	61
4. Nachfrageverschiebung und Industrieproduktion .....	63
<b>II. Die öffentliche Finanzwirtschaft .....</b>	<b>67</b>
1. Die Entwicklung des ordentlichen Haushalts und das Steuerproblem .....	67
a) Die Manipulierung des ordentlichen Haushalts .....	67
b) Die Diskussion über neue Steuern während des Burgfriedens .....	71
2. Der außerordentliche Haushalt .....	74
a) Vorfinanzierung und Ausgabegebarung .....	74
b) Die Kriegsanleihen .....	76
<b>III. Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik im monetären Bereich .....</b>	<b>80</b>
1. Reichsbankstatus und Reichsbankpolitik .....	80
2. Darlehenskassen .....	84
3. Kreditbanken .....	86
<b>IV. Zusammenfassung .....</b>	<b>90</b>
<b>B. Die Periode des Niedergangs (1916—1918) .....</b>	<b>96</b>
I. Vorbemerkung .....	96
II. Verstärkung und Zentralisierung der staatlichen Eingriffe im güterwirtschaftlichen Bereich .....	97
1. Die Ernährungswirtschaft .....	97
2. Hindenburgprogramm und Vaterländischer Hilfsdienst .....	98
3. Lohn- und Preispolitik in der Rüstungsindustrie .....	99
4. Ergebnis .....	103
III. Die öffentliche Finanzwirtschaft .....	103
1. Die Stellung von Regierung und Parteien zur Steuerfrage .....	103
2. Die Steuerdiskussionen im Reichstag .....	105
a) Die Kriegssteuern von 1916 .....	105
b) Die Kriegssteuern von 1917 .....	109
c) Die Kriegssteuern von 1918 .....	112
3. Die Ergebnisse der Kriegssteuern und die Entwicklung des ordentlichen Haushalts .....	119
a) In deckungspolitischer Sicht .....	119
b) In steuertechnischer Sicht .....	125
c) In gesamtwirtschaftlicher Sicht .....	127
4. Außerordentlicher Haushalt und Kriegsanleihen .....	130
5. Die Finanzen der Bundesstaaten und Gemeinden .....	134
IV. Die Auswirkungen im monetären Bereich .....	137
1. Reichsbankpolitik und Inflation .....	137
2. Die Darlehenskassen als zweite Notenbank .....	140

3. Kreditbanken und Sparkassen im Zeichen des öffentlichen Kredits .....	141
V. Zusammenfassung .....	145

### Vierter Abschnitt

#### Zusammenfassung und Beurteilung der Kriegsfinanzpolitik und ihrer Folgen

A. Vorbemerkung .....	150
B. Die reale Aufbringung des Kriegsbedarfs .....	150
I. Die güterwirtschaftlichen Quellen des Kriegsbedarfs .....	150
II. Die Beanspruchung der einzelnen Quellen, Versuch einer Quantifizierung .....	153
III. Zur Frage der intertemporalen Lastverteilung .....	157
C. Die monetäre Aufbringung des Kriegsbedarfs; Kritik der Finanzpolitik	159
I. Die Quellen der Kriegsfinanzierung .....	159
II. Die Inanspruchnahme der einzelnen Quellen .....	161
1. Allgemeines .....	161
2. Steuerpolitik .....	163
3. Anleihepolitik .....	166
4. Geldschöpfung und Geldpolitik .....	168
5. Auslandskredit .....	171
6. Die Bedeutung der Lohn- und Preispolitik für die Kriegsfinanzierung .....	172
D. Die Bedeutung des Krieges und der Kriegsfinanzpolitik für die Struktur der Wirtschaft und die künftige wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung .....	174
I. Produktionsapparat und Arbeitskräftepotential .....	174
II. Einkommen- und Vermögensverteilung .....	175
III. Öffentlicher Haushalt .....	177
IV. Monetäre Situation .....	179

### Schluß

Die Stellung der Wissenschaft zum Inflationsproblem	181
---	-----

### Anhang

Zusammenstellung der Steuergesetze 1916—1918 .....	189
Statistische Übersichten .....	195
Literaturverzeichnis .....	230

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Ausweis der Reichsbank von Juli bis Dezember 1914 (in Mill. Mark) .....	52
Tabelle 2: Zur Arbeitslosigkeit im Jahre 1914 .....	53
Tabelle 3: Preisentwicklung von Nahrungsmitteln 1914—1916 .....	63
Tabelle 4: Gegenüberstellung von Haushaltsplänen und -rechnungen für die Jahre 1914—1916 (ordentlicher Haushalt) .....	68
Tabelle 5: Kriegsanleihen und Schatzanweisungen .....	79
Tabelle 6: Unterbringung der Schatz- und Handelswechsel .....	88
Tabelle 7: Entwicklung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes .....	92
Tabelle 8: Vergleich der geschätzten und tatsächlichen Erträge aus neuen bzw. erhöhten Reichssteuern (1916—1918) .....	120
Tabelle 9: Gegenüberstellung von Haushaltsplan und Haushaltsrech- nung für die Jahre 1916—1918 (ordentlicher Haushalt) .....	122
Tabelle 10: Zur Entwicklung der Sparkassen 1913—1918 .....	143
Tabelle 11: Zur güterwirtschaftlichen Aufbringung des Kriegsbedarfs	154
Tabelle 12: Das Verhältnis von Heeresstärke und Gesamtbevölkerung im Kriege .....	156

## Verzeichnis der benutzten Abkürzungen

<b>AfSuS</b>	= Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik
<b>BA</b>	= Bankarchiv
<b>FA</b>	= Finanzarchiv
<b>HdF</b>	= Handbuch der Finanzwissenschaft
<b>HdS</b>	= Handwörterbuch der Staatswissenschaften
<b>HdSW</b>	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
<b>JfNuS</b>	= Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik
<b>RGBl.</b>	= Reichsgesetzblatt
<b>RT Bd. Nr.</b>	= Verhandlungen des Reichstags Band ... Drucksache Nr. ...
<b>SchmJb</b>	= Schmollers Jahrbuch
<b>VfS</b>	= Schriften des Vereins für Socialpolitik
<b>WWA</b>	= Weltwirtschaftliches Archiv
<b>ZfdgS</b>	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
<b>ZfHuH</b>	= Zeitschrift für Handelswissenschaft und Handelspraxis



## *Erster Abschnitt*

### **Finanzielle Kriegsbereitschaft**

#### **A. Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches bis 1914 im Überblick**

Die Verfassung von 1871 hatte dem Reich neben der Außenpolitik vor allem die Landesverteidigung als wichtige Aufgabe zugewiesen. Die damit verbundenen Ausgaben mußte das Reich im wesentlichen aus Einnahmen bestreiten, über die schon der Norddeutsche Bund verfügt hatte: Zölle, Verbrauchssteuern, Verkehrssteuern (Stempel), dazu die Überschüsse von Bahn und Post, soweit sie dem Reich zufielen<sup>1</sup>. Zur Deckung von Fehlbeträgen waren Matrikularbeiträge der Länder, für außerordentliche Ausgaben Reichsanleihen vorgesehen. Die Länder („Bundesstaaten“) sollten vor allem die direkten Steuern ausschöpfen. Diese zunächst historisch gewachsene Aufteilung der Einnahmen hatte die neue Reichsverfassung zwar nicht exakt formuliert, sie wurde aber in der Praxis als unumstößlich behandelt und blieb deswegen fast unverändert bis 1914 bestehen, wenn sie auch oft in den Kämpfen des politischen Alltags als Ursache der „Finanzmisere“ des Reiches kritisiert wurde.

Entsprechend seinen politischen Vorstellungen war zunächst Bismarck nicht geneigt, hier eine grundsätzliche Änderung anzustreben. Er versuchte zwar, das Reich aus der Rolle des „Kostgängers der Einzelstaaten“, also aus der Abhängigkeit von Matrikularbeiträgen zu lösen und im Gegenteil die Länder durch Überweisungen zu alimentieren, eine Erhöhung der Einnahmen wollte er jedoch nur über die indirekte Belastung aufbringen<sup>2</sup>. Seine Finanzreform von 1879 ging in diese Richtung; man muß jedoch berücksichtigen, daß hier die Handelspolitik im Vordergrund stand. Sie brachte eine Wendung von der Freihandels- zur Schutzzollpolitik. Diese gelang mit Hilfe des Zentrums, während Bismarcks alte

---

<sup>1</sup> Vgl. im einzelnen: Gerloff, Wilhelm, *Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches*, Jena 1913, S. 52.

<sup>2</sup> Vgl. Terhalle, Fritz, *Geschichte der deutschen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schluß des zweiten Weltkriegs*, HdF 2. Aufl., 1. Bd., Tübingen 1952, S. 279; Teschemacher, Hans, *Reichsfinanzreform und innere Reichspolitik 1906 bis 1913*, Berlin 1915, S. 1 f.

Partei im Reichstag, die Nationalliberalen, den Schutzzoll ablehnten. Bismarck kam den partikularistischen Interessen des Zentrums durch die Franckensteinsche Klausel entgegen, die bestimmte, daß der Ertrag der Zölle und Tabaksteuer, soweit er 130 Millionen Mark überschritt, an die Länder abgeführt werden sollte. Dadurch wurde das Reich auf die Dauer finanziell beschnitten und der Finanzausgleich kompliziert.

Eine neue parteipolitische Konstellation, die mit geringen Verschiebungen bis 1912 anhielt, zwang die Reichskanzler in Zukunft zum „Taktieren mit wechselnden Mehrheiten“, was „eine großangelegte Innenpolitik auf lange Sicht“ unmöglich machte<sup>3</sup>. Darunter litt auch die Finanzpolitik. Die Ausgaben für Heer und Marine machten den größten Posten im Reichshaushalt aus; eine Einnahmeerhöhung war praktisch nur bei Ausweitung der Militärausgaben notwendig. Dadurch wurde „der Kampf um die Rüstungsvorlagen ... zu einem Kampf um die Deckungsvorlagen“<sup>4</sup>. Die in den folgenden Jahrzehnten vorgelegten Steuerpläne und Reformvorschläge gingen, so bescheiden sie im Ansatz waren, im Kampf der parteipolitischen, partikularistischen und ideologischen Gruppen und Interessen unter. Erreicht wurde ab und zu die Neueinführung einer kleinen Steuer oder die Erhöhung einer bereits vorhandenen, die im wesentlichen den „Massenluxusverbrauch“ belasteten. Ein besonders beliebtes Verlegenheitsprodukt waren dazu die Verkehrssteuern (Stempel), von denen es 1871 eine, 1913 bereits zehn gab<sup>5</sup>. Eine stärkere Ausschöpfung der Verbrauchsabgaben durch reichseigene Monopole, wie sie Bismarck und später Bülow durchsetzen wollten, scheiterte am Widerstand des Reichstags.

Der Ausbau und die Verfeinerung der direkten Steuern in den einzelnen Bundesstaaten<sup>6</sup> brachte dem Reich keinerlei Vorteile. Ihre Anspannung durch steigende örtliche Zuschläge bedingte vielmehr eine Erhöhung der gesamten Steuerlast im Reich und deren Verschiebung nach der Seite der direkten Steuern<sup>7</sup>. Hier empfahl Gerloff, die bundes-

<sup>3</sup> Born, Karl Erich, Von der Reichsgründung bis zum ersten Weltkrieg, Handbuch der deutschen Geschichte, hersg. von Bruno Gebhardt, Bd. III, Stuttgart 1962, S. 233.

<sup>4</sup> Erzberger, Mathias, Die Rüstungsausgaben des Deutschen Reiches, Stuttgart 1914, S. 71.

<sup>5</sup> Vgl. Terhalle, Fritz, a.a.O., S. 281 f.

<sup>6</sup> Im allgemeinen Trend von der Objekt- zur Subjektbesteuerung muß hier vor allem die Miquelsche Reform der Einkommensteuer in Preußen genannt werden, welche die grobe Klassensteuer in eine progressive Einkommensteuer änderte.

<sup>7</sup> Vgl. Gerloff, Wilhelm, Die steuerliche Belastung in Deutschland während der letzten Friedensjahre. Gutachten, dem Staatssekretär des Reichsschatzamts erstattet. Berlin 1916, S. 25 ff. Gerloff berechnete 1913 den Anteil der direkten Steuern an den Einnahmen von Reich und Ländern mit 39 %, der indirekten mit 61 %; die Gemeindesteuern waren aber zu 90 % direkte Steuern.

staatlichen Einnahmequellen zu schonen<sup>8</sup>, d. h. die direkten Steuern nicht stärker anzuspannen, während Adolph Wagner sehr pointiert die Notwendigkeit einer direkten Reichssteuer betonte, die den erforderlichen sozialen Ausgleich zugunsten der unteren Einkommensklassen schaffen<sup>9</sup>, sich also mehr nach der Leistungsfähigkeit richten sollte.

Anders als im Steuerwesen gelangen auf den Gebieten des Finanzausgleichs und der Schuldenwirtschaft echte, wenn auch bescheidene Reformerfolge. Das Hin und Her von Matrikularbeiträgen und Überweisungen, das durch die Franckensteinsche Klausel festgelegt worden war, wurde im Laufe der Zeit immer komplizierter. Besonders die Matrikularbeiträge als „beweglicher Faktor“ der Reichseinnahmen hatten sich nicht bewährt. Wegen des erstarrten Umlegungsschlüssels waren sie keine zuverlässige Einnahme für das Reich<sup>10</sup>. Durch die *lex Stengel* wurde nun die Franckensteinsche Klausel auf Branntweinsteuer und die Reichsstempelabgaben begrenzt. Damit war der Finanzausgleich wesentlich vereinfacht und die zu verrechnenden Beträge erheblich geringer (vgl. Übersicht 1).

Vorher brachte, nachdem die französische Kriegsentschädigung den Reichshaushalt einige Jahre erheblich gestützt hatte, ein Ausweichen auf die Kreditaufnahme oft den einzigen Ausweg aus der Finanzmisere, wobei auf die Regeln gesunder Schuldenpolitik wenig Rücksicht genommen wurde. Weder die Deckungs- noch die Tilgungspolitik waren in Ordnung. Nur zum kleinen Teil gingen die außerordentlichen Einnahmen wirklich in „werbende Ausgaben“<sup>11</sup>, aber die Methode, bei Vorlage des Wehretats auf eine gleichzeitige Deckungsvorlage zu verzichten, zwang dazu. Vor allem der Marineausbau wurde bis zur Jahrhundertwende fast ausschließlich aus Anleihemitteln bestritten<sup>12</sup>. Die wachsenden Rüstungsausgaben waren mithin der wesentliche Grund für den Anstieg der Verschuldung. Erst im Jahre 1901 entschloß man sich, feste Grundsätze aufzustellen, was über Anleihe finanziert werden durfte. 1907 wurden diese Grundsätze ausgebaut<sup>13</sup>. Eine gesetzliche Vorschrift zur Schuldentilgung bestand bis zum Jahre 1906 nicht. Nur sporadisch kam es zu einem Abbau der aufgenommenen Anleihen. Im Rahmen der Finanz-

<sup>8</sup> Vgl. *Gerloff*, Wilhelm, Die Reichsfinanzgesetzgebung von 1913, Berlin 1914, S. 65 ff.

<sup>9</sup> Vgl. *Wagner*, Adolph, Die Reichsfinanznot, Berlin 1908, S. 31 ff.

<sup>10</sup> Vgl. *Terhalle*, Fritz, a.a.O., S. 279; Einzelheiten bei *Koppe*, Hans, Die Veredelung der Matrikularbeiträge, Stuttgart 1913.

<sup>11</sup> Vgl. *Terhalle*, Fritz, a.a.O., S. 282.

<sup>12</sup> Vgl. *Gerloff*, Wilhelm, Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches, a.a.O., S. 397.

<sup>13</sup> Siehe dazu im einzelnen: Reichsschatzamt, Denkschriften zur Begründung eines Gesetzes betreffend Änderungen im Finanzwesen, Berlin 1908, S. 29 ff.