

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 & HUMBLLOT / BERLIN

Für meine Eltern

Inhaltsverzeichnis

Erster Abschnitt

Finanzielle Kriegsbereitschaft 13

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

Zweiter Abschnitt

Finanzielle Mobilmachung 35

- A. *Der innenpolitische Burgfrieden und seine Bedeutung für die Kriegsfinanzpolitik* 35
- B. *Die Kriegsgesetze* 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
- C. *Die wirtschaftliche Entwicklung während der Mobilmachungszeit* 48
- D. *Die erste Kriegsanleihe* 54

Dritter Abschnitt

Finanzielle Kriegsführung 59

- A. *Die Periode des Abwartens (1914—1916)* 59
 - I. *Entwicklung und staatliche Eingriffe im güterwirtschaftlichen Bereich* 59

1. Vorbemerkung	59
2. Die Preispolitik bei Konsumgütern, insbesondere bei Nahrungsmitteln	60
3. Die Rohstoffwirtschaft	61
4. Nachfrageverschiebung und Industrieproduktion	63
II. Die öffentliche Finanzwirtschaft	67
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 Ausgabebebarung	74
b) Die Kriegsanleihen	76
III. Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik im monetären Bereich	80
1. Reichsbankstatus und Reichsbankpolitik	80
2. Darlehenskassen	84
3. Kreditbanken	86
IV. Zusammenfassung	90
<i>B. Die Periode des Niedergangs (1916—1918)</i>	<i>96</i>
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	150
<i>A. Vorbemerkung</i>	150
<i>B. Die reale Aufbringung des Kriegsbedarfs</i>	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
<i>C. Die monetäre Aufbringung des Kriegsbedarfs; Kritik der Finanzpolitik</i>	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
<i>D. Die Bedeutung des Krieges und der Kriegsfinanzpolitik für die Struktur der Wirtschaft und die künftige wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung</i>	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 Haushaltsrechnung 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

AfSuS	= Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik
BA	= Bankarchiv
FA	= Finanzarchiv
HdF	= Handbuch der Finanzwissenschaft
HdS	= Handwörterbuch der Staatswissenschaften
HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
JfNuS	= Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RT Bd. Nr.	= Verhandlungen des Reichstags Band ... Drucksache Nr. ...
SchmJb	= Schmollers Jahrbuch
VfS	= Schriften des Vereins für Socialpolitik
WWA	= Weltwirtschaftliches Archiv
ZfdgS	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZfHuH	= 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 zufließen¹. 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 aufbringen². 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

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

² 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 machte³. 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“⁴. 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 gab⁵. 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 Bundesstaaten⁶ 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 Steuern⁷. Hier empfahl Gerloff, die bundes-

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

⁴ Erzberger, Mathias, Die Rüstungsausgaben des Deutschen Reiches, Stuttgart 1914, S. 71.

⁵ Vgl. Terhalle, Fritz, a.a.O., S. 281 f.

⁶ 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.

⁷ Vgl. Gerloff, Wilhelm, Die steuerliche Belastung in Deutschland während der letzten Friedensjahre. Gutachten, dem Staatssekretär des Reichsschatz-amts 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 schonen⁸, d. h. die direkten Steuern nicht stärker anzuspinnen, während Adolph Wagner sehr pointiert die Notwendigkeit einer direkten Reichssteuer betonte, die den erforderlichen sozialen Ausgleich zugunsten der unteren Einkommensklassen schaffen⁹, 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 Reformenerfolge. 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 Reich¹⁰. 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“¹¹, 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 bestritten¹². 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 ausgebaut¹³. 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-

⁸ Vgl. Gerloff, Wilhelm, Die Reichsfinanzgesetzgebung von 1913, Berlin 1914, S. 65 ff.

⁹ Vgl. Wagner, Adolph, Die Reichsfinanznot, Berlin 1908, S. 31 ff.

¹⁰ Vgl. Terhalle, Fritz, a.a.O., S. 279; Einzelheiten bei Köppe, Hans, Die Veredelung der Matrikularbeiträge, Stuttgart 1913.

¹¹ Vgl. Terhalle, Fritz, a.a.O., S. 282.

¹² Vgl. Gerloff, Wilhelm, Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches, a.a.O., S. 397.

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