

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

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 109

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 109

Staatliche Umverteilungspolitik
in historischer Perspektive



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

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 Blauch



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

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

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. Abelshäuser, 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-

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 Blaiich

Inhaltsverzeichnis

Staat, Infrastruktur und regionaler Wohlstandsausgleich im Preußen der Hochindustrialisierung	
Von <i>Werner Abelshauer</i> , Bochum	9
Staatliche Ausgaben und deren Umverteilungswirkungen — das Beispiel der Industrie- und Agrarsubventionen in der Weimarer Republik	
Von <i>Dietmar Petzina</i> , Bochum	59
Verteilungs- und Umverteilungseffekte der Sozialversicherungsgesetzgebung im Kaiserreich	
Von <i>Hans-Georg Reuter</i> , Marburg	107
Zur Bedeutung des Gesundheitswesens für die Entwicklung der Lebenschancen der deutschen Bevölkerung zwischen 1870 und 1913	
Von <i>Reinhard Spree</i> , Berlin	165
Einige Verteilungsprobleme des österreichischen Staatshaushalts von 1870 bis 1900	
Von <i>Josef Wysocki</i> , Salzburg	225

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 erschwert¹. 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 Struktur² 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).

nalanalyse entwickelt wurde, deren Adaptierung durch die historische Forschung möglich zu sein schien³. Trotz zahlreicher, ebenso scharfsinniger wie aufwendiger Ansätze, das Problem der regionalen Verteilung des Wohlstandes in Preußen zu erhellen⁴, 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 vorliegen⁵. 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*, Middletown, 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.

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 vorliegen⁶. 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 Reichsamts 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.