

+
SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 156

Stadtwachstum
Industrialisierung, Sozialer Wandel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Stadtwachstum
Industrialisierung, Sozialer Wandel

Beiträge zur Erforschung der Urbanisierung
im 19. und 20. Jahrhundert

GKS

Von

Peter Borscheid, Bruno Fritzsche, Friedrich-Wilhelm Henning,
Dietmar Petzina, Günther Schulz, Hans-Jürgen Teuteberg,
Richard H. Tilly und Clemens Wischermann

Herausgegeben von Hans-Jürgen Teuteberg



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

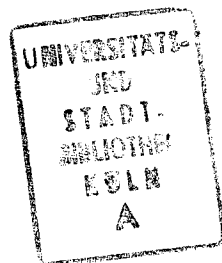
Stadtwachstum, Industrialisierung, sozialer Wandel:

Beitr. zur Erforschung d. Urbanisierung im 19. u. 20. Jh. / von Peter Borscheid ... Hrsg. von Hans-Jürgen Teuteberg. — Berlin: Duncker und Humblot, 1986.

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 156)

ISBN 3-428-06043-1

NE: Borscheid, Peter [Mitverf.]; Teuteberg, Hans-Jürgen [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...



Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten.

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06043-1

Vorwort

Dieser Sammelband enthält alle Referate, die für eine Sitzung des Wirtschaftshistorischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vom 21.–23. März 1985 in Zürich unter Leitung von Professor Dr. rer. pol. Hansjörg Siegenthaler vorgelegt wurden. Für die Drucklegung sind die Abhandlungen wie üblich überarbeitet und ergänzt worden.

Die Tagung war einer Anregung des Herausgebers folgend unter das in diesem Kreis bisher noch nicht erörterte Rahmenthema „Urbanisierung“ gestellt worden, um zunächst Teilergebnisse einiger inhaltlich wie methodisch eng verklammerter größerer Forschungsprojekte zu diskutieren, die seit einigen Jahren im Sonderforschungsbereich 164 „Vergleichende geschichtliche Städteforschung“ der Universität Münster betrieben werden. Zugleich war es auch die Absicht, einige ähnliche, thematisch eng benachbarte Untersuchungen von Wirtschaftshistorikern in Bonn, Köln und Bochum, aber auch in der Schweiz, dazu in Beziehung zu setzen und sich über neue historische Quellen und methodische Zugriffe für ihre Auswertung auszutauschen.

Wie die lebhafte Diskussion zeigte, besteht ein Konsens darüber, daß Ursachen, Umfang und Verlauf des modernen Verstädterungsprozesses seit dem 19. Jahrhundert im größeren Zusammenhang sowohl quantitativ wie qualitativ erst unbefriedigend erforscht sind. Bei Untersuchungen ist zwischen internen und externen Funktionen der Städte bzw. der inneren Stadtstruktur und ihrer äußeren Verflechtung im Rahmen der Gesamtwirtschaft und Gesamtgesellschaft zu unterscheiden. Eine umfassend angelegte Analyse der Urbanisierung muß daher sowohl die Stadt, die als separierte kleine Welt für sich gedacht werden kann, als auch ihre Beziehungen zur äußeren Umwelt gleichermaßen erfassen. Erkenntnisebenen können demgemäß die einzelnen Stadtbewohner (der Städter als Typus), städtische soziale Gruppen und Schichten oder kommunale Institutionen und deren Funktionsstandorte, aber auch die Städte insgesamt als historische Individuen sein. Nicht minder wichtig sind Untersuchungen über die innere Differenzierung und Entwicklungsprozesse der Städte bezogen auf unterschiedliche sozial- und funktionsräumliche Merkmale. Ferner interessieren Städte als Elemente regionaler und nationaler Städtesysteme sowie schließlich als Subsysteme und Innovationszentren einer jeweiligen Gesamtgesellschaft. Will man die Entwicklung der modernen Städte in den letzten hundertfünfzig Jahren genauer verfolgen, dann muß die spezielle Organisationsform des menschlichen Zusammenlebens wie auch ihre räumliche Ausbreitung und Auswirkung in den größeren Dimensionen verfolgt werden. Die moderne Verstädterung, die sich an einer

Fülle von Einzeldeterminanten festmachen läßt, hat offensichtlich das moderne, sich selbst erhaltende Wirtschaftswachstum mancherorts initiiert und beschleunigt, aber auch umgekehrt sind von daher entscheidende Impulse für den demographisch-sozialen Wandel ausgegangen. Die Wirtschafts- und Sozialgeschichte hat sich, was aber auch für die Nachbardisziplinen historische Stadtgeographie, Stadtsoziologie, Stadtökonomie oder Raumwirtschaft gelten kann, bisher als relativ unfähig erwiesen, die gesamte Fülle des modernen verstädterten Daseins streng systematisierend zu durchdringen und generelle Erklärungen zu geben, worüber einzelne kluge Gedankenmodelle nicht hinwegtäuschen dürfen. Ein Hauptgrund für diesen mißlichen Stand der Forschung dürfte darin liegen, daß man in der herkömmlichen historischen Stadtforschung vielzuviel individuelle Stadtbeschreibung ohne abstrahierende Ansprüche und zu wenig zeitlich wie räumlich vergleichende Stadtanalysen in Anbindung an die größeren Prozesse der Industrialisierung und Modernisierung als Formen des sozialen Wandels betrieben hat.

Die Notwendigkeit einer umfassend angelegten Urbanisierungsforschung läßt sich anhand bekannter Einsichten demonstrieren: In den Städten konzentrierte sich frühzeitig nicht nur das politische, wirtschaftliche und kulturelle Leben, sondern von hier aus wurde auch ganz entscheidend der jeweilige gesamtwirtschaftliche und soziokulturelle Strukturwandel beeinflusst. Nahezu alle sozialen Innovationen im breiteren Sinne gingen vermutlich von den Städten aus. Der Prozentsatz der dort lebenden Menschen war aber jahrhundertlang sehr gering und ist erst seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts sprunghaft und kontinuierlich gestiegen. Heute kann die Bundesrepublik, wie die anderen vergleichbaren Industriestaaten, als eine nahezu verstädterte Industriegesellschaft angesehen werden. Alle städtischen Probleme sind in Wahrheit gesamtgesellschaftliche Fragen; der traditionelle Stadt-Land-Gegensatz, der noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine prägende Rolle spielte, ist fast gänzlich geschwunden. Wie zu Beginn der modernen Urbanisierungsphase treten neue soziale Spannungen der postindustriellen Gesellschaft wiederum zuerst in den Städten auf und stellen nun die Frage, ob wir erneut vor einer großen Umbruchsituation stehen, die mit den herkömmlichen Begriffsapparaten nicht mehr hinreichend erfaßt werden kann und für die wir die bis jetzt nur unbefriedigende Stichworte „Desurbanisation“, „Suburbanisierung“, „Dekonzentration“ oder „Regionalstadt“ verwenden.

Auf jeden Fall ist erst jetzt am Ende des 20. Jahrhunderts, was die beiden Weltkriege und die anomalen Jahrzehnte dazwischen nur allzulange verdeckt haben, die Tatsache voll ins wissenschaftliche Bewußtsein getreten, welche tiefgreifenden und manchmal geradezu revolutionären strukturellen Umwälzungen dieser langanhaltende Urbanisierungsprozeß in fast allen Lebensbereichen erzeugt hat. Die Befriedigung der Alltagsbedürfnisse wie auch Abläufe täglicher Daseinsformen haben sich im Kern durch den Prozeß der durchgehenden Verstädterung verändert, was das soziale Handeln wie das Rollenverhalten tief beeinflusst hat. Manche Probleme der Gegenwart hängen wahrscheinlich weniger mit der immer

wieder zitierten „Krise der Stadt“ (Lewis Mumford, Jane Jacobs, Alexander Mitscherlich) als vielmehr mit der immer noch nicht überall gelungenen Anpassung an die total urbanisierte Lebensweise zusammen, für die es in der Geschichte bisher noch kein Vorbild gab. Wie immer man auch zu solchen Hypothesen stehen mag: Wissenschaftlichen Analysen über den Prozeß der Urbanisierung seit dem 19. Jahrhundert sowie seinen bisher ungeklärten Gesamtfolgen gebührt Priorität.

Über die bisherigen Forschungen und ihre Methoden ist an dieser Stelle nicht zu referieren. Zusammengefaßt kann man lediglich feststellen, daß die angelsächsische Forschung im letzten Jahrzehnt hier unter dem Anstoß der „New Urban History“ einen gewaltigen Vorsprung gewonnen hat, den man nur mit verstärkten Bemühungen aufholen kann. Die so deutlich hervorgetretene Vernachlässigung der Urbanisierungsforschung in der Bundesrepublik, die in letzter Zeit gleich mehrfach und unabhängig festgestellt worden ist, hängt offensichtlich mit der fast ausweglosen Vieldeutigkeit des Stadtbegriffes zusammen. Die Abgrenzung des Gegenstandsbereiches der Urbanisierung bzw. Verstädterung wird dadurch ungemein erschwert. In der wissenschaftlichen Debatte ist in letzter Zeit darauf hingewiesen, daß z. B. die zahlreichen Eingemeindungen seit dem 19. Jahrhundert wie auch die neueren Gebietsreformen den traditionellen Stadtbegriff noch problematischer gemacht haben als vorher. In den Gemeindeordnungen tritt uns oft ein rein administrativer Stadtbegriff entgegen, der sich keineswegs mit dem Bewußtsein und dem Sprachgebrauch der in einer Stadt Lebenden deckt. Der Erfahrungsbegriff „Stadt“ bezieht sich häufig nur auf die Kernstadt oder einen bestimmten Stadtteil. Durch die Entstehung von Industriedörfern oder „Schlafsiedlungen“ für stadtbezogene Pendler ist, was heute auch für kleinere und mittlere Städte gilt, die überlieferte Vorstellung von der Stadt ebenfalls verändert worden. Eine richtig zupackende Urbanisierungsforschung muß daher auch den jeweiligen Charakter einer Stadt als deutlich unterscheidbare Siedlungsfunktion und Träger bestimmter Funktionen beachten. Es dürfen nicht nur Städte mit ihren Einzelbewohnern, Gruppen und Schichten sowie kommunalen Institutionen und der Stadt-Land-Gegensatz, sondern es müssen auch ganze Regionen und sogar der Einfluß städtischer Elemente auf das agrarische Dasein erforscht werden.

Jürgen Reulecke hat gerade in einer Zusammenfassung des Forschungsstandes vorgeschlagen, folgende zeitliche Zäsuren zur besseren Systematisierung des umfangreichen Wandlungsprozesses zu setzen:

1. Vorgeschichte und erste Ansätze der Urbanisierung bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts
2. Der eigentliche Durchbruch zur Urbanisierung
3. Verstädterung und Urbanisierung in der Phase der Hochindustrialisierung
4. Die Posturbanisierungsphase seit dem 1. Weltkrieg

In diesem zeitlichen Rahmen erscheinen dann folgende Unterprobleme in der nächsten Zeit als besonders erforschenswert:

Die Entstehung und Wandlung des städtischen Baukörpers sowie das Bevölkerungswachstum (Gebürtigkeit, Sterblichkeit, räumliche Mobilität) müssen wie schon früher natürlich im Vordergrund der Betrachtung stehen. Auch der Gang der Eingemeindungen und die Entwicklung größerer städtischer Regionen sowie die Geschichte der Stadt- und Raumplanung haben gleich den Problemen der Wohnungsmärkte und der kommunalen Wohnungspolitik inzwischen ein neues steigendes Interesse gefunden. Große Desiderata sind noch die Geschichte der kommunalen Finanzpolitik sowie die eng zusammenhängenden Fragen der Bodenpreise, der Bodenpolitik und tatsächlichen Bodennutzung in den Städten. Die Veränderungen der städtischen Binnendifferenzierung, insbesondere die Fragen der Citybildung und der Standorte gewerblich-industrieller sowie dienstleistender Unternehmen in der Vergangenheit sind bisher mehr von der historischen Stadtgeographie untersucht worden. Weitere Desiderata wären Untersuchungen über den Ausbau der kommunalen Daseinsvorsorge und die Entstehungsursachen der modernen bürgernahen Leistungsverwaltung, was natürlich eng mit dem Wandel der kommunalen Aufgabenstellungen zusammenhängt.

Den Wirtschaftshistoriker muß die Stadt vor allem als Markt- und Dienstleistungszentrum im 19. und 20. Jahrhundert interessieren. Der Sozialhistoriker wird dagegen mehr den sich wandelnden Funktionen kirchlicher, kultureller und pädagogischer Institutionen in den Städten, den Problemen des abweichenden Verhaltens (z. B. dem oft behaupteten Anstieg der Kriminalität infolge der Verstädterung) oder den Fragen des speziellen Stadtviertelbewußtseins zusätzlich Beachtung schenken. Die wachsende politische Einflußnahme des Bürgers an der Selbstverwaltung seiner Stadtgemeinde und das damit eng verkoppelte Eindringen der politischen Parteien in den kommunalen Raum sind zwar schon vermehrt in jüngster Vergangenheit untersucht worden, doch mangelt es noch an vergleichenden und im größeren Zusammenhang angelegten Studien. Schließlich wäre an das noch wenig bekannte Verhältnis zwischen den Klein-, Mittel- und Großstädten und die Vernetzung insbesondere zwischen höherrangigen Zentren wie auch an die Ausformung spezifischer urbaner Mentalitäten und Verhaltensweisen (Stichworte: Urbanität als Lebensstil, Wechselbeziehungen zwischen öffentlicher und privater Sphäre, Heimatgefühl, Folgen der Urbanisierung für Familienleben, Sozialisation und Kommunikation usw.) zu denken.

Sicherlich ist ein solcher Katalog von Forschungsdesiderata unvollständig und bedarf insbesondere einer wohlüberlegten Ausdifferenzierung. Diese Aufzählung soll auch nur deutlich machen, daß es künftig nicht mehr wie bisher genügen wird, den gebauten Stadtkörper, die Einwohnerzahlen und die städtischen Institutionen zu erfassen. Es müssen auch die tatsächlichen Verhaltensweisen der in den Städten lebenden Bewohner quantitativ wie qualitativ gleichermaßen unter die Lupe genommen werden. Wie die Stadtsoziologie zu einer raumbezogenen Soziologie vorangeschritten ist, so muß auch die Stadtgeschichte nicht nur die äußeren und inneren Gestaltungsformen einer Gemeinde, sondern auch die psy-

chosozialen und soziokulturellen Raumbezogenheiten der Stadtbewohner in die Analyse einbeziehen.

Solche Erkenntnisse sind sicherlich sehr anspruchsvoll und erheischen die Heranziehung ganz neuer Quellengattungen und anderer Forschungsmethoden. Die bisherige historische Stadtforschung hat von der materiellen Umwelt oft zu vorschnell auf die Bedürfnisbefriedigung und damit auf Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit mit städtischen Verhältnissen geschlossen. Wie die Qualität eines städtischen Daseins wirklich empfunden wurde, kann aber nur durch die zusätzliche Heranziehung von Zeugnissen rekonstruiert werden, die aus der persönlichen Erlebnisdimension stammen. Die Heranziehung von Quellen aus der persönlichen Alltagsgeschichte ist für eine weiter ausgreifende Urbanisierungsforschung daher unerlässlich. Das Wohnen in einer Stadt ist weit mehr als eine bloße emotionelle Bindung an einen vertrauten Ort. Es muß vom Wissenschaftler auch erfragt werden: Inwieweit determiniert der bereits vorgegebene Lebensraum das Sozialverhalten, und wie wirkt umgekehrt dieses Sozialverhalten auf die räumliche Gestaltung ein? Die spezifische Gesellungsform des Menschen in den Städten erscheint so gesehen als Folge des allgemeinen sozialen Wandels, aber auch als Voraussetzung dazu. Nur unter solchen größeren Gesichtspunkten lassen sich die bisherigen Teilaspekte des städtischen Daseins möglicherweise besser zusammenfassen und generell erklären.

Der Historiker wird dabei allerdings zu bedenken haben, daß das Leben in einer Stadt von dem Individuum immer als relativ einheitlicher Komplex erlebt und sein tägliches soziales Handeln nicht rational differenziert wurde. Eine Stadtgeschichte als Prozeßgeschichte stößt sowohl bei zeitlichen Querschnitten wie auch bei Langzeituntersuchungen auf erhebliche Verständnisschwierigkeiten, da z. B. Wohnansprüche und Wohnzufriedenheit zeitlich, regional wie sozialschichtenmäßig regelmäßig auseinandergehen. Eine Übertragung heutiger Normen auf die Vergangenheit ist unhistorisch und verschließt oft den Zugang zu einer sachgerechten Interpretation. Viele ideologische Hypothesen sind bei einer solchen Forschung zusätzlich zu überwinden. Die gerade in Deutschland früher sehr verbreitete Stadtfeindschaft hat eine vorurteilslose Untersuchung über das Städtewesen oft erschwert. Wie René König aber zu Recht festgestellt hat, kommt es nicht darauf an, die Stadt zu verdammern oder zu glorifizieren, sondern zu untersuchen, welche Rolle sie im Entfaltungsprozeß anderer vergleichbarer gesellschaftlicher Gebilde gespielt hat.

Die nachfolgenden Beiträge können selbstverständlich nur einige ausgewählte Aspekte der hier skizzierten umfänglichen Urbanisierungsproblematik beleuchten. Behandelt werden zum einen Fragen des Bau-, Boden- und Wohnungsmarktes sowie der darauf aufbauenden kommunalen und staatlichen Wohnungspolitik, zum anderen Zusammenhänge zwischen Infrastruktur und Stadtwachstum bzw. Kommunalfinanzen und der großen Wirtschaftskrise um 1930; ferner die kaum zu überschätzende Rolle führender Stadtplaner und schließlich Auswirkungen der

Verstädterung auf den Lebensstandard einer Altersgruppe der größten sozialen Unterschicht.

Die Fortschritte der hier gebotenen Forschungen springen sofort ins Auge: Fast ausnahmslos wird keine traditionelle Städtemonographie, sondern durchweg ein Vergleich von Städten geboten. Die Hälfte der Autoren versucht, ihre narrative Darstellung mit selbst errechneten Datenreihen zu kombinieren und betont eine Konfrontierung des so gefundenen empirischen Materials mit wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Theorien. Die kritische Erörterung bisher ungesicherter Hypothesen wie scheinbar gesicherter „Gesetze“ bedeutet einen wirklichen Erkenntnisfortschritt. Ob alle der hier erstmals vorgelegten Quantifizierungen und die daraus gezogenen Schlüsse der nachprüfenden Forschung dann standhalten, muß die Zukunft wie immer erst erweisen. Als ein neuer Anlauf muß ferner auch gewertet werden, daß vielfach nach neuen urbanisierungsrelevanten Zäsuren gesucht wird, die den geschichtlichen Verlauf anders strukturieren.

Wenn die Hälfte der Referate die „Wohnungsfrage“ von den verschiedensten Seiten her angeht, so muß daran erinnert werden, daß die Bevölkerungsmehrheit hier am stärksten und nachhaltigsten von der Urbanisierung im 19. und frühen 20. Jahrhundert berührt wurde. Nicht zufällig haben die besten Köpfe der deutschen Nationalökonomie vor genau einhundert Jahren im „Verein für Socialpolitik“ darüber mit Vertretern der Verwaltungspraxis debattiert. Es ist sicherlich lehrreich, sich das ganze damalige Argumentationsgefüge noch einmal geschlossen vorzuführen und mit der inzwischen statistisch aufgehellten tatsächlichen Entwicklung zu vergleichen.

Hans-Jürgen Teuteberg

Inhaltsverzeichnis

Die Debatte der deutschen Nationalökonomie im <i>Verein für Socialpolitik</i> über die Ursachen der „Wohnungsfrage“ und die Steuerungsmittel einer Wohnungsreform im späten 19. Jahrhundert	
Von Prof. Dr. <i>Hans-Jürgen Teuteberg</i> , Münster/Westf.	13
Wohnungsbauinvestitionen während des Urbanisierungsprozesses im Deutschen Reich 1870–1913	
Von Prof. <i>Richard H. Tilly</i> , Ph. D., Münster/Westf.	61
Wohnungsmarkt, Wohnungsversorgung und Wohnmobilität in deutschen Großstädten 1870–1913	
Von Dr. <i>Clemens Wischermann</i> , Münster/Westf.	101
Kontinuitäten und Brüche in der Wohnungspolitik von der Weimarer Zeit bis zur Bundesrepublik	
Von Dr. <i>Günther Schulz</i> , Bonn	135
Eisenbahnbau und Stadtentwicklung in der Schweiz	
Von Prof. Dr. <i>Bruno Fritzsche</i> , Zürich	175
Stadtplanerische Überlegungen in der Zwischenkriegszeit – dargestellt anhand des Planes von <i>Hans Bernhard Reichow</i> für Stettin	
Von Prof. Drs. <i>Friedrich-Wilhelm Henning</i> , Köln	195
Kommunale Finanzen und Handlungsspielräume in der Weltwirtschaftskrise: Das Beispiel der Stadt Bochum	
Von Prof. Dr. <i>Dietmar Petzina</i> , Bochum	231
Verdienst, Einkommen und Vermögen älterer städtischer Arbeiter während der Industrialisierung	
Von Prof. Dr. <i>Peter Borscheid</i> , Münster/Westf.	255

Die bei allen Vorhaben vorgesehenen Gemeinschaftsanlagen hat Reichow entsprechend seinem Konzept elastischer in die einzelnen Teile der Stadt eingefügt, als dies sonst üblich war. Lediglich bei dem großen Aufmarschgelände im Westen Stettins, dem Hauptaufmarschfeld für die ganze Stadt, fehlte eine solche Einfügung. Vielleicht hat Reichow hier keine freie Hand gehabt, mußte er in zu starkem Maße die bereits in Zusammenarbeit mit dem Gauleiter von Stettin von seinem Vorgänger bestehenden Planungen übernehmen. In den anderen Stadtteilen benutzte er die Gemeinschaftsanlagen als städtebauliche Akzente, wie man dies in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg – für Hochhäuser und Hochhausgruppen – zu bezeichnen pflegte.

Entkleidet man die Reichowschen Pläne für Stettin und für andere Städte aus der Zeit von vor 1945 des (nationalsozialistischen) Zeit(un)geistes, d. h. vor allem der Aufmarschstraßen und der Versammlungsflächen, dann bleibt auch für Stettin in den ersten beiden Bereichen, d. h. in den Gebieten nach Norden und nach Osten, das, was Reichow 1974 eine Auszeichnung des Washingtoner American Institute of Architects für seine Planung der Siedlung Hohnerkamp in Hamburg-Bramfeld eingebracht hat. In der laudatio für Reichow hieß es, daß die 1953 und 1954 gebaute Gartenstadt die in der Bundesrepublik erste gewesen sei, die ohne öffentliche Mittel finanziert, frei vermietet und mit einem breiten Fächer an Wohnungs- und Haustypen ausgestattet worden sei. „Das brachte zugleich eine neue Methode für den Nachkriegsaufbau mit sich. Dr. Reichows Arbeit schuf damit Vorbilder für eine konsequente Stadtplanung in der ganzen Welt“⁹⁷. Die nördlich und östlich des alten Stettiner Stadtgebietes geplanten Stadtteile waren insofern differenzierter und interessanter, weil sie nicht nur Wohnhäuser und deren unmittelbares Umfeld einbezogen, d. h. wesentlich mehr Komponenten einer Stadtplanung berücksichtigen mußten.

Angesichts der erdrückenden Grau-Beton-Architektur vieler Gebäude der sechziger und siebziger Jahre unseres Jahrhunderts wird man wohl über die Reichowschen Vorstellungen nicht mehr ganz so kritisch denken, wie dies eine Zeitlang der Fall war. Die Kritik an den typisch nationalsozialistischen Elementen seiner Planungen vor 1945 kann aber dadurch nicht bedeutungslos werden. Aufmarschmöglichkeiten und Gemeinschaftsanlagen waren essentielle Bestandteile einer Stadtplanung während der nationalsozialistischen Zeit.

Kommunale Finanzen und Handelsspielräume in der Weltwirtschaftskrise: Das Beispiel der Stadt Bochum

Von Dietmar Petzina, Bochum

In seiner Studie „Die Finanzlage der Ruhrgebietsstädte“ kommt Otto Most, seinerzeit Syndikus der Industrie- und Handelskammer Duisburg-Wesel, im Jahre 1932 zu folgender Problembeschreibung: „Die sich immer mehr zuspitzende Finanznot der deutschen Gemeinden und die Frage nach ihrer Behebung, zum mindesten nach Sicherstellung der dringendsten Aufgaben auf dem Gebiete der Erwerbslosen- und anderen Fürsorge bedeutet eines der schwersten Probleme der Gegenwart. Innerhalb dieses Rahmens hebt sich die Lage der Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet als besonders ernst und besonders gefährdend vom Gesamtbild ab“¹. Er reiht sich damit in eine Vielzahl von zeitgenössischen Bewertungen ein, die nicht erst seit Beginn der Weltwirtschaftskrise das kommunale Ausgabebaren, aber auch die Struktur der gemeindlichen Einnahmen als politisch unhaltbar, wirtschaftlich kontraproduktiv und finanzpolitisch ungerecht und improvisiert charakterisierten. Sie alle konnten sich auf den prominentesten Finanzpolitiker der Weimarer Republik, auf Reichsbankpräsident Hjalmar Schacht berufen, der seit Mitte der zwanziger Jahre kontinuierlich gegen die von ihm als „Verschwendungswirtschaft“ charakterisierte Finanzpolitik der Städte und Gemeinden Front bezog². Die finanzielle Entwicklung der Städte in der Krise schien alle vorausgegangenen Warnungen zu bestätigen, da sich namentlich die Städte mit ihren anschwellenden Krisenlasten praktisch als handlungsunfähig erwiesen.

Im folgenden soll am Beispiel der Stadt Bochum fallstudienartig der Frage nach den Spielräumen kommunaler Finanzpolitik in der Weltwirtschaftskrise nachgegangen werden. Dabei ist es erforderlich, Hinweise sowohl auf die finanzwirtschaftlichen und finanzrechtlichen Rahmenbedingungen der deutschen Gemeinden in den zwanziger Jahren zu geben als auch eine kurze Charakteristik der besonderen wirtschaftlichen Situation von Ruhrgebietsstädten vorzunehmen. Der Fall der Ruhrgebietsstädte ist für die Erörterung kommunaler Finanzpolitik besonders aufschlußreich, da sich hier die Lasten der Krise und die besonderen strukturellen Probleme „ärmerer“ Industriestädte kumulierten. Die Hinweise auf

¹ Otto Most: Die Finanzlage der Ruhrgebietsstädte unter der Einwirkung der Wirtschaftskrise und des Finanzausgleichs. Grundlagen/Stand/Folgerungen. I.: Tatsachen und ursächliche Zusammenhänge, Jena 1932, S. V.

² Näher hierzu O. Mulert: Der deutsche Reichsbankpräsident gegen die deutschen Städte, in: Mitteilungen des Deutschen Städtetages, 14 (1927).

⁹⁷ Zitiert nach Stettiner Nachrichten, April 1974, S. 5.

die rechtlichen Bedingungen der gemeindlichen Finanzpolitik können sehr knapp gehalten werden, da dieses Problemfeld zeitgenössisch wie auch in neueren Studien hinreichend aufgearbeitet wurde³.

I.

Die wesentlichen rechtlichen Veränderungen kommunaler Finanzausstattung ergaben sich aus der „*Verreichlichung*“ der Steuerpolitik und der damit einhergehenden Zentralisierung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Vor allem die Übertragung der Einkommenssteuer auf das Reich und die Ersetzung der vor dem Ersten Weltkrieg in der Kompetenz von Einzelstaaten und Kommunen liegenden Steuererhebung durch reichsrechtliche Regelungen bedeutete in der Konsequenz das Ende steuerrechtlicher Autonomie der Kommunen, die vor 1914 erhebliche Gestaltungsspielräume in der Erhebung von Zuschlägen zu den einzelstaatlichen Einkommenssteuern besessen hatten. An die Stelle der Umlage- bzw. Zuschlagsverfahren trat das reichseinheitliche Überweisungssystem, welches die finanzwirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden vor allem zugunsten der Länder und Einzelstaaten begrenzte⁴.

Das zweite, charakteristische Merkmal öffentlicher Finanzwirtschaft bestand in der *sprunghaften Vergrößerung des Ausgabevolumens*, ohne daß dem eine entsprechende Vergrößerung der Einnahmen in den Städten und Gemeinden entsprochen hätte. Der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände in Preußen hat sich je Einwohner von 53,92 RM (1913/14) auf 137,71 RM (1928/29) erhöht. Der Tendenz nach galt dies auch für die Kommunen in den anderen Einzelstaaten, wenngleich das absolute Niveau erheblich voneinander abwich.

An den gesamten Steuer- und Zolleinnahmen waren die Gemeinden (ohne Hansestädte) im Rechnungsjahr 1913/14 mit 37 %—1,498 Mill. Mark von insgesamt 4041 Mill. — beteiligt, im Rechnungsjahr 1925/26 — bei einem Anstieg des Einnahmenvolumens auf 10 124 Mill. Mark — nur noch mit 31,7 %⁵. Demgegenüber hatte sich der reine Finanzbedarf in den Gemeinden von 2785,9 Mill. Mark (1913/14) überproportional auf 6437,4 Mill. (1926/27) erhöht. Die Strukturveränderungen in den Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände dokumentiert Tabelle 2.

Bei dem Gesamtanstieg der kommunalen Ausgaben je Einwohner auf das Zweieinhalbfache zeigen sich bemerkenswerte Verschiebungen zwischen den

³ Einen guten Überblick vermittelt die Arbeit von Karl-Heinrich Hansmeyer (Hg.): Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1973; neuerdings als gründliche Fallstudie Harald Pohl: Kommunale Wirtschafts- und Finanzpolitik in Bayern zur Zeit der Weimarer Republik, dargestellt am Beispiel der Wirtschaftsregion Ingolstadt, Regensburg 1985.

⁴ Zusammenfassend hierzu Josef Wysocki: Die Kommunalfinanzen in Erzbergers Reformkonzept: Finanzzuweisungen statt eigener Steuern, in: Hausmeyer: Finanzpolitik (s. Anm. 3).

⁵ Verwaltungsaufbau, Steuerverteilung und Lastenverteilung im Deutschen Reich, in: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs Nr. 6, Berlin 1929, S. 132.

Tabelle 1: Der reine Finanzbedarf und Zuschußbedarf in RM je Einwohner

Land	Land				Gemeinden (Gemeindeverbände)					
	1913/14	1925/26	1926/27	1927/28	1928/29	1913/14	1925/26	1926/27	1927/28	1928/29
Reiner Finanzbedarf										
Preußen (einschl. Waldeck)	29,50	51,28	54,94	57,68	60,79	53,92	93,73	114,60	128,34	137,71
Bayern	33,51	62,17	67,72	77,24	80,03	39,58	65,66	70,64	74,66	79,36
Sachsen	28,12	53,51	69,87	72,26	76,82	44,30	93,69	118,89	132,02	147,49
Württemberg	33,65	66,53	62,90	70,60	85,47	45,61	87,38	99,41	101,92	110,35
Baden	33,21	70,07	81,19	87,47	89,93	55,90	96,76	117,25	121,49	120,14
Thüringen	28,39	59,47	73,13	77,62	78,19	32,49	56,52	72,38	76,84	80,93
Hessen	32,18	73,25	80,86	85,39	94,31	45,91	89,74	108,14	109,45	113,74
Zuschußbedarf										
Preußen (einschl. Waldeck)	21,37	42,28	43,07	45,09	47,97	34,60	69,52	79,53	85,42	94,05
Bayern	26,77	54,25	58,40	62,10	67,42	26,78	46,14	46,76	47,76	53,18
Sachsen	22,69	42,11	47,63	52,96	58,42	28,43	69,50	78,65	89,01	99,67
Württemberg	26,31	46,81	51,00	57,13	63,41	30,63	59,27	61,95	66,17	73,02
Baden	24,70	55,63	60,21	65,86	69,44	35,78	60,36	68,01	71,08	79,36
Thüringen	21,03	43,32	50,56	53,34	56,39	21,69	41,90	45,81	47,08	50,99
Hessen	22,89	55,75	61,30	68,01	69,54	30,73	57,14	61,17	63,70	68,76

Quelle: Der Finanzausgleich im Deutschen Reich, Teil II, in: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 17, Berlin 1931, S. 16.

Tabelle 2: Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände absolut (in Mill.) und je Einwohner (Mark) im Deutschen Reich.

	1913/14		in %	1928/29		in %
	abs. (Mill.)	je E		abs. (Mill.)	je E	
Allgemeine Verwaltung	214,8	3,81	7,7	554,0	9,11	7,3
Polizei	110,1	1,95	4,0	250,9	4,13	3,3
Schulwesen	758,1	13,45	27,2	1 272,5	20,93	16,7
Wissenschaft/Kunst	58,1	1,03	2,1	173,8	2,86	2,3
Wohlfahrtswesen	506,5	8,98	18,2	2 020,3	33,24	26,5
Erwerbslosenfürsorge	2,9	0,05	0,1	35,2	0,58	0,5
Wohnungswesen	19,8	0,35	0,7	1 124,4	18,50	14,7
Wirtschaftsförderung	79,0	1,40	2,8	133,8	2,20	1,7
Verkehrswesen	514,0	9,12	18,5	1 175,5	19,34	15,4
Anstalten/Einrichtungen	407,7	7,24	14,6	699,3	11,50	9,2
Schuldendienst	50,2	0,89	1,8	74,5	1,22	1,0
Finanzverwaltung	64,3	1,14	2,3	105,8	1,74	1,4
Insgesamt	2 785,9	49,92	100,0	7 620,0	125,35	100,0

Quelle: Der Finanzausgleich im Deutschen Reich Teil II, in: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs Nr. 17, S. 72 f.

einzelnen Bereichen, die die Veränderung der politischen Prioritäten widerspiegeln. Die stärksten Veränderungen nach oben ergaben sich im Bereich des Wohnungsbaus sowie des Wohlfahrtswesens, die zusammen 1928/29 40 % aller Ausgaben beanspruchten. Der Wohnungsbau hatte sich nach dem Ersten Weltkrieg zu einer öffentlichen, vor allem gemeindlichen Aufgabe mit höchster Priorität entwickelt, während er vor 1914 beinahe ausschließlich der Initiative privater Investoren oblag. *Am Gesamtaufwand von Ländern und Gemeinden für den Bereich Wohlfahrt und Wohnungsbau waren die Kommunen mit mehr als vier Fünftel beteiligt.* Sie spielten damit im System der öffentlichen Sozialpolitik der Weimarer Republik neben dem Reich eine herausragende Rolle.

II.

Die besondere finanzielle Problematik der Ruhrgebietsstädte war vor allem die Folge einer einseitigen und besonders konjunktur reagiblen Zusammensetzung der Wirtschaftszweige. Für alle Städte des Ruhrgebietes galt die charakteristische Prägung durch die Montanindustrie, die nach dem Ersten Weltkrieg Chance und Belastung zugleich war. In Bochum als einer der klassischen Bergbaustädte des Deutschen Reiches waren 1925 annähernd 45 % aller Erwerbstätigen im Bergbau sowie in der eisenschaffenden Industrie tätig, bezogen allein auf die industriell Beschäftigten waren es sogar zwei Drittel. Mit unterschiedlicher Gewichtung, in der Größenordnung insgesamt jedoch ähnlich, stellte sich die Erwerbsstruktur in der Mehrzahl der Ruhrgebietsstädte dar. Wie im Falle der Wirtschaftsstruktur unterschied sich auch die soziale Zusammensetzung der Ruhrgebietsstädte signifikant von jener anderer Kommunen: Relativ *geringer Anteil von Selbständigen* im Vergleich zu Arbeitern, insgesamt *niedrigere Erwerbsquote*, vergleichsweise *wenig berufstätige Frauen*, *niedrigere durchschnittliche Qualifikation* als in anderen Städten des Reiches.

Die wirtschaftlichen Vorzüge dieser schwerindustriellen Prägung zeigten sich im erstaunlichen Tempo wirtschaftlicher Rekonstruktion nach dem Ersten Weltkrieg. 1922 betrug die Produktion der deutschen Walzwerke – bezogen auf das Nachkriegsterritorium – bereits 90 % des Vorkriegsstandes; die Hochofenbetriebe erzeugten 1922 80 % und die Erzeugung fossiler Primärenergie (Braun- und Steinkohle) erreichte bereits 1921 die Größenordnung von 1913. Drei Jahre nach Kriegsende waren im Bergbau 17 % mehr Beschäftigte zu registrieren als 1913, hingegen in der deutschen Industrie nur 5,3 %. Die typischen Bergbaustädte haben von dem Wiederaufbauboom bis zur Inflation in besonderer Weise profitiert. Unbeschadet des katastrophalen Produktionseinbruchs während der Ruhrbesetzung 1923 entsprach das Produktionsvolumen 1925 sowohl bei Roheisen als auch bei Rohstahl dem Stand von 1913. Die Erzeugungskapazitäten der Eisen- und Stahlindustrie lagen 1927/29 vermutlich um 40 bis 50 % über dem Stand der Vorkriegszeit und die Kohleförderung überschritt 1929 deutlich das Vorkriegsniveau. Die Entwicklung der zwanziger Jahre hat die industrielle Basis, entgegen der verstärkten „Tertiärisierung“ der Wirtschaft in anderen städtischen Ballungsgebieten, im

Ruhrgebiet erneut verfestigt. Von 124.000 Erwerbstätigen in Bochum waren 55.000 im Bergbau und in der Eisenschaffenden Industrie tätig, der Anteil der Selbständigen betrug lediglich 6,7 % (Deutsches Reich: 16,2 %), die Arbeiterquote überschritt mit 71 % bei weitem den Reichsdurchschnitt (53,6 %) ⁶.

Der wirtschaftlichen Schlüsselrolle der Ruhrgebietsstädte für die anderen Regionen des Reiches entsprach freilich in den Jahren vor der Weltwirtschaftskrise keine vergleichbare finanzwirtschaftliche Position. Im Gegenteil, die finanziellen Möglichkeiten einer aktiven kommunalen Infrastrukturpolitik waren hier in den zwanziger, aber auch in den dreißiger Jahren besonders ungünstig. Die städtischen Gebiete des Oberfinanzbezirks Westfalen weisen zu unterschiedlichen Stichjahren vor und nach der Weltwirtschaftskrise jeweils die niedrigsten Aufkommen sowohl an Personalsteuern als auch an Umsatzsteuern unter allen städtischen Regionen des Deutschen Reiches auf. *Die Personalsteuerkraft der Ruhrgebietsstädte betrug alles in allem weniger als die Hälfte des Reichsdurchschnittes*, in Wanne-Eickel, Bottrop, Hamm oder Gelsenkirchen nur ein Viertel bis ein Drittel. Die Hellweg-Städte befanden sich zwar nicht am untersten Ende der Einkommensskala, doch gilt auch hier, daß die Steuerleistung weit unter den Daten anderer Städte außerhalb des Reviers lag.

Tabelle 3: Personalsteuern^{a)} je Einwohner in ausgewählten Finanzamtsbezirken (RM)

	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Bochum	55,1	69,5	65,9	66,6	57,3	42,9	25,6	28,0	35,3	51,8	66,2
Dortmund	58,0	76,9	78,6	76,8	70,6	41,2	23,6	23,6	34,8	50,4	69,7
Bottrop	20,2	18,0	18,1	17,9	18,2	13,1	7,4	7,8	9,9	13,0	14,5
Leipzig	107,3	115,6	132,9	134,1	107,9	81,8	52,9	48,9	61,3	87,6	112,9
Stuttgart	127,2	145,3	159,5	165,9	157,1	128,9	79,6	81,0	110,2	166,4	221,4
Berlin	118,9	153,3	176,5	180,8	165,5	126,3	75,6	84,4	99,2	141,4	188,2

^{a)} Lohnsteuer, Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer, Vermögenssteuer

Quelle: Die Steuerleistung der Finanzamtsbezirke in den Rechnungsjahren 1926 bis 1938, in: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs Nr. 39, Berlin 1941.

Eine wesentliche Konsequenz der unzureichenden Steuerkraft waren *wachsende Defizite im Bereich der Infrastruktur*. Was in den zwanziger Jahren an gemeindlichen Einrichtungen und Leistungen geschaffen wurde, bedurfte hier größerer Anstrengungen als in anderen Teilen des Reiches und blieb doch, bezogen auf die Einwohnerzahl, hinter den Investitionsaufwendungen von Gemeinden mit weniger einseitiger Wirtschaftsstruktur zurück. Überlagert wurden derartige Strukturschwächen von den beiden Eingemeindungswellen der zwanziger Jahre, die im Falle Bochums oder Dortmunds zumindest die Fläche auf das Mehrfache vergrößerten. Für eine sinnvolle Planung von Wohn-, Freizeit- und Indu-

⁶ Siehe Dietrich Bartels: Die Bochumer Wirtschaft in ihrem Wandel und in ihrer räumlichen Verflechtung, in: Bochum und das mittlere Ruhrgebiet. Festschrift zum Geographentag, Bochum 1965, S. 129 ff.

strieflächen sowie den Aufbau einer gemeinsamen städtischen Infrastrukturpolitik konnte eine derartige Zusammenfassung nur von Vorteil sein, doch erwiesen sich in der Praxis die zusätzlichen Belastungen zunächst größer als die Vorzüge der Bündelung von finanziellen Ressourcen. Treibende Kraft der Eingemeindungspolitik waren dabei die großen Industrieunternehmen und Zechen, die durch die Zufälligkeit der historischen Gemeindegrenzen sich in ihren Flächenplanungen und Expansionsmöglichkeiten eingeengt sahen. Ein zeitgenössisches Urteil, freilich von einem Manne, der als Gemeindevorsteher der bis 1926 selbständigen Stadt Weimar unmittelbar Betroffener war, bezeichnete den seinerzeitigen Bochumer Oberbürgermeister Dr. Ruer schlichtweg als „Syndikus der Schwerindustrie“, der versuche, die „Eingemeindung ... lediglich nach dem Willen der Großindustrie“ vorzunehmen⁷.

Alles in allem läßt sich die besondere finanzpolitische Situation in den zwanziger Jahren in den folgenden Punkten zusammenfassen: ein besonders hoher Nachholbedarf an Infrastruktur und kommunalen Leistungen angesichts eines ungehemmten und beispiellosen Bevölkerungsanstiegs bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts; die fehlende Chance zur Konsolidierung in der Weimarer Republik durch zwei neue Eingemeindungswellen 1926 und 1929, die die Kernstädte des Reviers erneut mit Aufgaben belasteten, denen sie finanziell nicht gewachsen waren; die besondere Wirtschafts- und Sozialstruktur, die sich nach dem Ersten Weltkrieg weiter verfestigte; die Folgen der ersten großen Strukturkrise des Ruhrbergbaus in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre, die zu einem Rückgang der Beschäftigten in dieser Schlüsselbranche in den einzelnen Städten zwischen 10 und 20 % innerhalb weniger Jahre führte und eine soziale „Krise vor der Krise“ bedeutete; schließlich als Ergebnis dieser Wirtschafts- und Sozialstruktur eine Finanz- und Steuerkraft, die entgegen dem äußeren Anschein besonders intensiver Wirtschaftstätigkeit weit unter dem Stand anderer Großstädte des Reiches lag.

Zu diesen ruhrgebietspezifischen Problemen traten weitere Faktoren, die sich auf den Handlungsspielraum kommunaler Verwaltungen in den zwanziger Jahren insgesamt bezogen. Nicht zu Unrecht beklagten die Gemeindeverwaltungen das „vom Reich und Staat geübte Verfahren, kostspielige Aufgaben auf dem Gebiet des Wohlfahrtswesens weiter den Gemeinden zu überlassen, ohne dafür den Gemeinden einen entsprechenden Ausgleich zu schaffen“⁸. Mochte in dieser Feststellung zum Teil auch der Versuch sichtbar werden, die eigenen finanziellen Schwierigkeiten auf eine andere Ebene zu verschieben, so gab es angesichts wachsender sozialer Ansprüche und Zwänge in den zwanziger Jahren fraglos einen erheblich verstärkten Druck, das kommunale Leistungsangebot zu vergrößern. Die infrastrukturellen Defizite, aber auch das Bedürfnis, ein Minimum an kommunaler Repräsentation – ein Beispiel hierfür ist der Neubau des Bochumer Rathauses – sicherzustellen, bildeten die Ursache für eine insgesamt beeindruckende Inve-

⁷ Johannes Volker Wagner: Heinrich König, Bochum 1976, S. 39.

⁸ Verwaltungsbericht der Stadt Bochum 1927/28, S. 24.

stitionstätigkeit auch innerhalb der Städte des Reviers. Die Kommunen wetteiferten dabei freilich oft genug auf Kosten einer soliden Finanzpolitik in dem Bemühen, das Angebot der öffentlichen Versorgungseinrichtungen zu vergrößern. Dem Druck leerer Kassen versuchten die Gemeinden häufig mit Hilfe ausländischer Kredite – ähnlich der Finanzierungspraxis der großen Industrieunternehmen – zu entgehen. Sie konnten jedoch nicht mit vergleichbaren rentierlichen Anlagen rechnen, die auf längere Frist einen Ausgleich von Ein- und Ausgaben garantiert hätten. Alle Versuche, die Einnahmeposition gegenüber Reich und Staat zu verbessern, haben nicht verhindern können, daß sich der Anteil der Kommunen an der öffentlichen Finanzmasse tendenziell weiter verringerte, vor allem zu einem Zeitpunkt, als der Druck der sozialen Probleme angesichts der beginnenden Wirtschaftskrise in den Industriestädten des Ballungsraumes übergroß wurde.

III.

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Städte, die kommunalen Handlungsspielräume sowie der regionsspezifische Konjunkturverlauf in der Weltwirtschaftskrise stehen in einem unauflösbaren Zusammenhang. Vor Erörterung der städtischen Finanzpolitik in der Krise erscheint es deshalb geboten, die Grundlinien der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen 1929 und 1933 nachzuzeichnen⁹.

Alle Städte des Ruhrgebietes litten wegen der Konzentration von Bergbau und Grundstoffindustrien stärker als Regionen mit gemischter Struktur unter Produktionsrückgang, Konkursen und Arbeitslosigkeit. Zusammen mit den sächsischen und schlesischen Industriestädten wiesen die Städte des Reviers die höchsten Arbeitslosenziffern auf. Die Belastungen der kommunalen Fürsorge nach Auslaufen der zeitlich eng befristeten reichseinheitlichen Arbeitslosenunterstützung waren somit besonders drückend. Allerdings ging diesem besonders ausgeprägten zyklischen Einbruch eine bemerkenswerte Sonderkonjunktur voraus, die anders

Tabelle 4: Konjunkturverlauf im rheinisch-westfälischen Industriegebiet^{a)} 1927–1934

	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
Erzeugungsindex (1926/27 = 100)	106,9	99,8	110,9	88,2	66,7	51,9	60,6	79,4
Arbeitssuchende (Monatsdurchschnitt in 1000)	258	228	298	497	846	1070	892	554

^{a)} regionale Abgrenzung des Instituts für Konjunkturforschung, Abt. Westen (Essen).

Quelle: Berechnung nach den Indexwerten des IFK (Abt. Westen) verschiedene Jahrgänge, zitiert nach Zeppenfeld 1984, S. 51.

⁹ Näher hierzu Burkhard Zeppenfeld: Bochum in der Weltwirtschaftskrise 1929–1934, rer.oec. Diplom-Arbeit, Bochum 1984.

als in den übrigen Industriegebieten des Reiches 1929 zum Höhepunkt des konjunkturellen Aufschwungs in der Stabilitätsphase werden ließ.

Die relative Hochkonjunktur des Jahres 1929 war im wesentlichen die Folge des aufgestauten Aufholbedarfs, verursacht durch den Produktionsausfall im Zuge der Aussperrung in der Eisen- und Stahlindustrie im Herbst 1928. Die Arbeitslosigkeit war trotz des rationalisierungsbedingten Rückgangs von Arbeitsplätzen im Bergbau bis Ende der zwanziger Jahre nicht höher als im Durchschnitt der übrigen Großstädte des Reiches, hat dann freilich zwischen 1930 und 1932 überdurchschnittlich zugenommen.

Tabelle 5: Die Arbeitslosen je 1000 Einwohner in Großstädten 1928–1938

	1928	1929	1932	1933	1936	1938
Bochum	33,8	26,0	114,9	83,6	24,9	3,5
Dortmund	26,3	21,0	136,0	119,9	47,7	7,0
Dresden	27,7	37,7	136,9	127,5	61,8	17,4
Köln	24,2	24,2	109,7	104,3	52,8	18,4
München	28,1	32,2	102,1	98,9	24,8	8,3
Stuttgart	11,8	14,9	90,5	75,3	6,1	2,1

Quelle: Statistisches Handbuch von Deutschland 1928–1944, München 1949, W. 485.

Die Sonderkonjunktur des Vorkrisenjahres wich seit 1930 einer im Ruhrgebiet besonders ausgeprägten Krise. Zwar wurde noch im Mai 1930 die Lage auf dem Arbeitsmarkt in Westfalen als die beste des Reiches beschrieben, doch änderte sich die Situation innerhalb weniger Monate derart dramatisch, daß bereits im August desselben Jahres die Arbeitslosenziffer um nicht weniger als 250 % über dem Stand des Vorjahres lag. Insgesamt betrug der Rückgang der Produktion im Industrieviertel während dieses Jahres nahezu ein Drittel, so daß der im übrigen Reich bereits zwei Jahre andauernde Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten schnell eingeholt war.

Die überdurchschnittliche Verschlechterung der konjunkturellen Situation setzte sich in den Städten des Ruhrgebietes dann in den beiden folgenden Jahren ungebremst fort. Erneut ging 1931 die industrielle Erzeugung um mehr als ein Viertel zurück und fiel damit endgültig hinter das relative Niveau innerhalb des Reiches zurück. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt faßte der Vorsitzende der Industrie- und Handelskammer Bochum, von Velsen, im Jahre 1932 wie folgt zusammen: „Die Entwicklung der Erwerbslosigkeit ist im Ruhrgebiet im Jahre 1931 bei weitem schneller vor sich gegangen als im Reichsdurchschnitt ... Wir haben bei den Arbeitsämtern unseres engeren Reviers einen Abbau von 43–50 % der Beginn des Jahres 1930 vorhandenen Belegschaft zu verzeichnen“¹⁰.

¹⁰ Ruhr und Rhein. Wirtschaftszeitung (RuR) vom 5. 2. 1932.

Der wirtschaftliche Tiefpunkt fiel, anders als der Beginn der Krise, im Revier mit der Trendwende im Reich insgesamt zusammen. Seit August 1932 war eine allmähliche Verbesserung der wirtschaftlichen Indikatoren zu registrieren, so daß im Durchschnitt des Jahres 1933 die Gesamtproduktion im Revier wieder 61 % des Standes von 1928 erreichte – nach dem absoluten Tiefpunkt von 44 % im Sommer 1932. Das Tempo der wirtschaftlichen Erholung verlief freilich in den Jahren 1933 und 1934 im Ruhrgebiet zögerlicher als im Reichsdurchschnitt, obgleich dieser Rückstand bis 1936 schnell ausgeglichen wurde. Nach den Angaben des Instituts für Konjunkturforschung erreichte der Produktionsindex 1934 80 % des Standes von 1928, im Reich insgesamt 83 %, was angesichts des erwähnten regionsspezifischen Konjunkturverlaufes 1928/29 einen deutlichen Rückstand bedeutete. Die Ursache für die zeitweise langsamere Erholung lag vermutlich in der Tatsache begründet, daß die reviertypischen Branchen kurzfristig nur wenig von den im Jahre 1933 eingeleiteten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen profitierten, dann jedoch einen schnelleren und umfänglicheren Wiederaufstieg erlebten als Regionen mit einem hohen Anteil an Konsumgüter-Industrien. Dieser Prozeß entsprach dem „normalen“ Vorgang wirtschaftlicher Erholung, während öffentliche Maßnahmen vergleichsweise unbedeutend blieben. Notstandsarbeiten wurden beispielsweise im Revier in geringerem Umfang als in anderen Industrierevieren durchgeführt, da es regional sowohl an sinnvollen Projekten „mit geringem zusätzlichen Kapitaufwand“¹¹, fehlte, andererseits im Falle Bochums, Dortmunds oder Gelsenkirchens die finanzielle Lage der Städte solche Arbeiten erschwerte. So waren im April 1934 im Arbeitsamtsbezirk Bochum nur 1,6 % der Unterstützungsempfänger mit Notstandsarbeiten beschäftigt, in Dortmund 3,6 %, hingegen in Detmold oder Paderborn mehr als 70 %.

Die Besonderheiten des Krisenverlaufes im Revier lassen sich demnach zwischen 1929 und 1934 in den folgenden Punkten zusammenfassen:

- gegenläufige Konjunkturenentwicklung gegenüber anderen Industriegebieten sowie verspäteter Beginn der Krise;
- eine durch die schwerindustrielle Monostruktur bedingte größere Krisenintensität;
- schließlich 1933 und 1934 eine langsamere Rekonstruktion.

Diesem Bild des besonderen Konjunkturverlaufes entspricht die Entwicklung und Zusammensetzung der Arbeitslosigkeit, die im Ergebnis besonders dramatische Folgen für die städtische Finanzpolitik hatte. Die Quote der Hauptunterstützungsempfänger in der Arbeitslosenversicherung (Alu) lag in Bochum unter dem vergleichbaren Stand anderer deutscher Großstädte, die Quote der von der Krisenfürsorge (Kru) unterstützten war ebenfalls geringer als im Durchschnitt der deutschen Großstädte. Hingegen überstieg die Quote der von den Gemeinden zu versorgenden sogenannten „Wohlfahrtserwerbslosen“ seit 1932 bis Ende 1934 bei weitem das Niveau des großstädtischen Durchschnitts.

¹¹ Hierzu und zu den folgenden Daten E. Mangels: Das Gesetz zur Regelung des Arbeitseinsatzes in seiner Bedeutung für das Ruhrgebiet, in: RuR vom 15. Juni 1934; derselbe:

Tabelle 6: Arbeitslosigkeit in Bochum und im großstädtischen Durchschnitt des Reiches (je 1000 E) in %

	Alu		Kru		Wohlfahrtserwerbslose (Parteien)	
	Bochum	Großstädte	Bochum	Großstädte	Bochum	Großstädte
1930 März	22,6	36,6	2,7	8,5	9,2	–
Sept.	31,5	33,4	4,8	13,1	15,45	17,5
1931 März	32,1	37,1	22,5	21,8	22,0	26,0
Sept.	21,4	29,4	22,2	26,9	33,0	34,6
1932 März	19,1	27,2	30,2	36,5	57,4	53,2
Sept.	6,5	14,5	26,6	30,9	73,3	57,3
1933 März	4,0	12,4	21,4	34,4	79,3	59,8
1934 März	1,3	7,7	13,2	29,6	45,9	29,7
Sept.	1,6	5,2	10,5	22,8	36,2	21,0

Quelle: Verwaltungsberichte der Stadt Bochum, Statistische Jahrbücher für das Deutsche Reich, verschiedene Jahrgänge.

In einer so sehr vom Bergbau geprägten Stadt wie Bochum, die sich in den zwanziger Jahren stolz als die größte Zechenstadt Europas bezeichnete, hing Wohl und Wehe des Arbeitsmarktes von den Förder- und Absatzmöglichkeiten der Zechenunternehmen ab. Was für die gesamtstädtische Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung gilt, zeigt sich hier besonders ausgeprägt. Die Jahresförderung ging innerhalb der Stadt von 15,7 Mill. Tonnen (1929) auf 9,03 Mill. Tonnen (1932) zurück, die Belegschaft hat sich zum selben Zeitpunkt von 50 400 auf 25 600 halbiert. Der Rückgang der Belegschaften setzte sich auf den Zechen bis Mai 1933 fort und selbst im folgenden Jahr schnellen Wiederanstiegs der Produktion (1934: 11,4 Mill. Tonnen) ging die Wiederaufstockung der Belegschaften weitaus zögerlicher vorstatten. Neben dem auch in anderen Branchen beobachtbaren Nachhinken des Arbeitsmarktes gegenüber dem Anstieg der Erzeugung wirkten sich im Bergbau stärker als anderswo die rationalisierungsbedingten Produktivitätssteigerungen aus. 1934 lag die Förderung je Beschäftigten in Bochum 20 % über dem Stand von 1929, wofür sowohl die weitere Mechanisierung des Abbaus in der Weltwirtschaftskrise als auch die Konzentration der Förderung auf weniger Abbau-Betriebspunkte ausschlaggebend waren. 1933 waren im Revier nur noch 4 074 Abbau-Betriebspunkte an der Förderung beteiligt, 1929 demgegenüber noch 12 500¹². Daß diese Form forcierter Rationalisierung in der Krise die Zahl der arbeitslosen Bergleute nicht noch höher trieb, erklärt sich aus den 1933 und 1934 beobachtbaren Anstrengungen, durch Frühverrentung ein soziales Auffangnetz zu knüpfen. Dabei mochte auch die Einsicht mitgewirkt haben, daß Bergleute weniger als Angehörige anderer Berufe geeignet waren, andere Tätigkeiten auszuführen.

„Reguläre“ und „zusätzliche“ Beschäftigung in Rheinland-Westfalen, in: RuR, vom 17. August 1934.

¹² Paul Wiel: Wirtschaftsgeschichte des Ruhrgebietes. Tatsachen und Zahlen, Essen 1970, S. 121 ff.

IV.

Die Hinweise zur besonderen Sozial- und Erwerbsstruktur, zur Konzentration von Bergbau und Schwerindustrie, schließlich zur zeitverschobenen Sonderkonjunktur und der Zusammensetzung der Arbeitslosen erlauben bereits eine erste Antwort auf die Frage nach den Handlungsspielräumen kommunaler Finanzpolitik in der Weltwirtschaftskrise. Der Rückstand kommunaler Leistungen war nicht erst eine Folge der Weltwirtschaftskrise, vielmehr kommunalpolitischer Alltag auch in Zeiten florierender schwerindustrieller Konjunktur. Dennoch haben die Bergbaustädte des Reviers in den zwanziger Jahren keine finanzpolitische Sonderstellung im Entwicklungs-Wettlauf der großen Kommunen eingenommen, weder im guten noch im schlechten Sinne. Das größte Prestigeobjekt der Stadt Bochum war in den späten zwanziger Jahren der Neubau des Rathauses, der mit Gesamtkosten von 9,25 Mill. RM den Haushalt belastete. Alles in allem waren die Schwerpunkte der Ausgabenpolitik in den Industriestädten des Reiches durchaus vergleichbar.

Vergleichbar waren unbeschadet der historisch gewachsenen Leistungsdefizite auch die finanzpolitischen Probleme der Industriestädte. Die Neuverschuldung in Bochum oder Dortmund, Duisburg oder Mülheim hielt sich zwischen Inflation und Weltwirtschaftskrise sogar in engeren Grenzen als in anderen Städten. Mit einer Gesamthöhe der Schulden von 24,0 Mill. RM (März 1928) — das entsprach einer Pro-Kopf-Verschuldung von 113,6 RM — gehörte Bochum wohl zur Spitzengruppe innerhalb des Ruhrgebietes, doch wiesen die Städte außerhalb des Reviers in der Regel deutlich höhere Verschuldungsquoten auf. Einen Hinweis auf die insgesamt relativ zurückhaltende Ausgabenpolitik in Bochum vermittelt auch der Umstand, daß die Stadt, anders als viele andere deutsche Großstädte, 1928 keine Auslandsschulden zu bedienen hatte.

Diese zumindest fiskalisch undramatische Situation erklärt sich nicht zuletzt aus dem liberal-konservativen Stadtregiment in der Ära Dr. Ruer. Ruer, der DVP nahestehend, bestimmte von 1925 bis zum Frühjahr 1933 im Rahmen der gültigen Magistratsverfassung die Geschicke einer Stadt, deren ökonomische Interessen durch Zechen und einige große Werke der eisenschaffenden Industrie, deren politische Interessen von Repräsentanten des Zentrums, der Deutschen Volkspartei, der Sozialdemokraten und der Kommunisten vertreten wurden. Anders als nach dem Zweiten Weltkrieg hat es trotz des Übergewichts der Arbeiterbevölkerung kein vergleichbares politisches Übergewicht der Sozialdemokraten gegeben. Die SPD blieb in den Bochumer Stadtverordnetenwahlen, wie in vielen anderen Städten an Rhein und Ruhr auch, zwischen 1926 und 1932 nur die zweite Kraft hinter dem Zentrum, bis sie schließlich am Ende der Weimarer Republik hinter Nationalsozialisten und Zentrum auf den dritten Platz abrutschte. Die deutsche Volkspartei und die DNVP nahmen gemeinsam in einer Listenverbindung mit 21 % einen führenden Platz hinter Zentrum (27,7 %) und SPD (22,4 %) und vor den Kommunisten (14,2 %) ein, verloren jedoch in den Kommunalwahlen 1929 Teile ihrer

Wählerschaft an die Nationalsozialisten. Die gemeinderechtlich starke Position des mehrheitlich christlich-konservativ orientierten Magistrates neutralisierte zudem stärker noch, als es die Mandatsverteilung innerhalb der Stadtverordnetenversammlung bereits ermöglichte, das linke kommunalpolitische Spektrum. Eine politische Eigendynamik zur permanenten Vergrößerung der öffentlichen Haushalte hat es somit vor 1929 nicht gegeben. Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben zwischen 1924 und 1929 bestätigt diese Vermutung:

Tabelle 7: Laufende Ausgaben (Ist-Werte) 1913, 1924–1929 (in 1000 Mark)

	1913	1924 ^{a)}	1925	1926 ^{b)}	1927	1928	1929
Ausgaben insgesamt	16 637	32 850	23 334	30 233	31 200	32 128	34 439
davon Bauwesen	2 679	2 981	4 103	4 601	4 072	3 517	3 590
Schulwesen	2 589	3 698	4 908	6 399	6 695	8 202	8 285
Wohlfahrtspflege	3 127	11 984	4 708	6 949	5 861	5 338	5 696
Allgem. Verwaltung	539	1 694	2 005	2 689	2 735	2 307	2 528

a) Sollzahlen. In Wohlfahrtspflege enthalten 7.7 Mill. Erwerbslosenfürsorge und Mittel der Bekleidungsstelle, die ab 1925 Teil des Nebenhaushaltes sind. Entsprechend korrigierte Ziffer für 1924 danach 21,3 Mill. (Ist-Ausgaben). b) Zahlen ab 1926 beziehen sich auf Einwohnerzahl von 211 000 gegenüber ca. 156 000 bis 1925.

Quelle: Verwaltungsberichte 1913/24, 1925/26, 1927/28, 1929/32 Haushaltspläne 1924–1929.

Ein Vergleich der Einnahmen und Ausgaben über das Jahr 1929 hinaus ist wenig sinnvoll, da in das kommunale Rechnungsjahr 1929/30 die große Eingemeindungswelle fällt. Der erstmals auftretende Haushaltsfehlbetrag 1929/30 in Höhe von etwa 1,6 Mill. RM konnte sowohl als Indiz unvorhergesehen sinkender Steuereinnahmen genommen oder auch als Folge kurzfristiger Lockerungen der Ausgabenpolitik interpretiert werden. Nicht von ungefähr gab ein Kommentar im „Märkischen Sprecher“ vom Januar 1930 zu bedenken, man habe „vereinzelt ... sogar in letzter Stunde vor der Aufgabe der Selbständigkeit noch größere Mittel für Pläne bereitgestellt, die man andernfalls wohl kaum mit gleicher Freigiebigkeit und Großzügigkeit ausgeführt haben würde“¹³. Interne Schätzungen innerhalb der Stadt Bochum gingen davon aus, daß die Eingemeindungen zu einer Erhöhung der Einnahmen um etwa 31 %, der Ausgaben um 37 % geführt hätten. Freilich sollte eine derartige Schätzung nicht überbewertet werden, da hiermit auch dem Vorwurf der eingemeindeten Stadtteile entgegengetreten werden sollte, die Eingemeindungen hätten letztlich zur einer Verschlechterung der materiellen Lebenssituation in den ehemals selbständigen Gemeinden geführt.

Dieser erste Fehlbetrag des Jahres 1929 war freilich erst der Auftakt der finanzwirtschaftlichen Probleme in der Weltwirtschaftskrise, in deren Verlauf die ungedeckten Posten des Haushaltes immer größere Ausmaße annahmen. 1930 war übergangsweise noch einmal ein bescheidener Rückgang auf 1,38 Mill. zu regi-

¹³ Märkischer Sprecher vom 31. Januar 1930.

strieren. 1931 betrug das Defizit nach der städtischen Jahresrechnung 6,52 Mill., 1932 8,23 Mill., 1933 5,33 Mill. Allerdings waren die Fehlbeträge nicht die Folge steigender Ausgaben, vielmehr des drastischen und von den städtischen Behörden kaum kalkulierbaren Einnahmeausfalls.

Tabelle 8: Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bochum 1929–1934 (in Mill.)

Haushaltsjahr	Einnahmen insgesamt	je E (in RM)	Ausgaben insgesamt	je E (in RM)
1929	56,37	–	57,59	–
1930	49,99	155,83	51,38	160,12
1931	44,99	141,46	51,51	161,96
1932	42,93	135,52	51,17	161,52
1933	43,03	138,23	48,38	155,35
1934 ^{a)}	56,64	180,79	65,72	209,76

a) Fehlbeträge früherer Jahre sind als Ausgaben verbucht.

Quelle: Verwaltungsberichte der Stadt Bochum 1929/32, 1933, 1934.

Bei den Einnahmen waren die speziellen Deckungsmittel der Haushalte miteinfaßt. Den Hauptteil des nach Abzug der speziellen Deckungsmittel verbleibenden Zuschußbedarfs deckten die verschiedenen Steuern – vor allem die Überweisungen –, sowie Gebühren und Beiträge. Deren Aufkommen war zum Teil sehr konjunkturabhängig, wovon vor allem die Anteile an den Reichs- und Landessteuern betroffen waren. Die Aufstellung über Soll- und Istentwicklung der verschiedenen Steuerarten im Vergleich von 1929 vermittelt hiervon einen deutlichen Eindruck:

1932 war, bezogen auf die Einwohnerzahl, demnach das Gesamtsteueraufkommen auf 71 % des Standes von 1929 gesunken, bei den Überweisungssteuern auf gerade noch 44,2 %, bei den direkten Gemeindesteuern auf 70 % und bei den indirekten Gemeindesteuern auf „nur“ 73 %. Ein bescheidener Ausgleich wurde durch die Anhebung von Gebühren und Beiträgen vom Grundbesitz versucht, ohne daß dies freilich angesichts der Größenordnung von wesentlicher Bedeutung gewesen wäre. Angesichts des paradigmatischen Charakters der Einnahmeentwicklung ist es geboten, die wichtigsten Entwicklungslinien im folgenden zu spezifizieren.

Die bedeutensten Steuern im System der Überweisung vom Reich auf die Länder und Gemeinden waren die *Einkommens-* und *Körperschaftsteuer*. Die Verteilung dieser Steuern unterlag in den zwanziger Jahren nur vorläufigen Regelungen, zumal sie einen der wichtigsten Streitpunkte zwischen Reich und Einzelstaaten darstellte. Den Gemeinden wurde bei der Einkommens- und Körperschaftsteuer eine bestimmte Quote garantiert, die sich am Aufkommen des Jahres 1911 orientierte. Wegen des Progressionstarifs der Einkommenssteuer profitierten die Gemeinden vom überdurchschnittlichen Wachstum im konjunkturellen Aufschwung, litten jedoch angesichts ihrer besonderen Aufgaben- und Ausgaben-

Tabelle 9: Steueraufkommen in Bochum 1929–1934 (Ist-Werte, absolut und je Kopf in 1000 RM)

Einkommensart	1929		1930		1931		1932		1933		1934	
	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E
Anteile an Reichs- und Landessteuern	9 118	28,33	8 158	25,43	5 857	18,42	3 965	12,52	5 071	16,28	5 975	19,07
Indirekte Gemeindesteuern	1 739	5,40	1 933	6,02	1 800	5,66	1 250	3,95	1 038	3,33	1 372	4,38
Direkte Gemeindesteuern	13 123	40,78	16 742	52,18	10 716	33,69	8 962	28,29	9 611	30,86	12 324	39,33
Gebühren und Beiträge vom Grundbesitz	1 200	3,73	1 462	4,56	1 512	4,75	1 483	4,68	1 494	4,80	1 403	4,48
Entschädigungsbeiträge	–	–	–	–	1 704	–	1 918	–	1 735	–	1 704	–
Insgesamt	25 181	78,24	28 296	88,19	21 588	67,88	17 579	55,49	18 949	60,85	22 779	72,70

Quelle: Verwaltungsberichte der Stadt Bochum, 1929/32, 1933, 1934.

struktur in besonderer Weise vom negativen Progressionseffekt in der Weltwirtschaftskrise. Die kommunalen Einnahmen aus der Einkommens- und Körperschaftssteuer sanken von 1929/30 bis 1932/33 im Reich von 1,2 Mrd. RM auf 405 Mill., d. h. um nicht weniger als zwei Drittel ab¹⁴. Da sich andere Überweisungssteuern – namentlich die *Umsatzsteuer*, aber auch die *Kraftfahrzeugsteuer* – als weniger reagibel erwiesen, hat sich das Gesamtvolumen an Überweisungssteuern insgesamt weniger extrem vermindert, von 1,6 Mrd. RM auf 773 Mill. RM.

Die Entwicklung in Bochum entsprach diesem reichseinheitlichen Trend. Wegen des hohen Anteils an „*Kleinverdienern*“ bei den Lohnsteuerpflichtigen war der Rückgang jedoch besonders ausgeprägt. Die Einkommens- und Körperschaftssteuern sanken von 6,03 Mill. (1929) auf 1,34 Mill., d. h. um mehr als drei Viertel ab. Im Laufe der Krise erhielten deshalb die Umsatzsteuerüberweisungen sowie die *Hauszinssteuer* immer größeres Gewicht. Dabei erwies sich die *Umsatzsteuer* als vergleichsweise stabil, da die Beteiligung der Gemeinden sich nicht nach dem tatsächlichen Ist-Aufkommen, sondern nach einem in der Höhe begrenzten Betrag orientierte (148,5 Mill. Mark). Tatsächlich waren aber auch hier die Reichsüberweisungen in der Krise zunächst rückläufig, von 151,4 Mill. RM 1929/30 auf 119,0 Mill. RM (1931/32), um dann 1932/33 substantiell auf 185,5 Mill. RM angehoben zu werden¹⁵. Im Bochumer Fall stieg der Anteil der Umsatzsteuer am Überweisungssteueraufkommen von 21,5 % 1929 auf 50,7 % 1932. Die Steuer wurde zu einer tragenden Säule des städtischen Haushalts.

Einen mit der Entwicklung der übrigen Steuern schwer vergleichbaren Verlauf nahm die *Hauszinssteuer*, die als sogenannte Gebäudeentschuldungssteuer zweckgebunden für Aufgaben im Bereich des kommunalen Wohnungsbaus war. Erst im Jahre 1932 entfiel die Bindung, so daß die Steuer für allgemeine Finanzzwecke – in der Praxis zu Lasten zweckgebundener Investitionen – verfügbar war. Zudem erfolgte auch hier zwischen 1929/30 und 1932/33 ein drastischer Rückgang der den Gemeinden zustehenden Summe (von 781 Mill. auf 293 Mill.), so daß sie ebensowenig wie die Einkommenssteuer eine für die Gemeinden berechenbare Größe darstellte.

Das Problem der *Reichsüberweisungen* lag schließlich nicht nur in der Konjunkturrempfindlichkeit der Steuern. Zur Stabilisierung des eigenen Haushaltes beanspruchte die Reichsregierung darüber hinaus einen wachsenden Anteil des verbleibenden Steueraufkommens zur Sanierung des eigenen Etats, so daß der Anteil der Gemeinden und Gemeindeverbände 1932/33 um 5,4 % niedriger lag als 1929/30. Angesichts der besonderen Krisenanfälligkeit der Überweisungssteuern entwickelten sich die direkten Gemeindesteuern, im wesentlichen die Realsteuern (Grundvermögens- und Gewerbesteuer), nach 1930 zur Haupteinnahmequelle der städtischen Haushalte. Allerdings gab es hierbei konjunkturbedingt

¹⁴ Die Gemeindefinanzen in der Weltwirtschaftskrise, in: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs Nr. 32, Berlin 1936.

¹⁵ Ebenda, S. 12.

zumindest im Falle der *Gewerbesteuer* keine größere Einnahmestabilität als im Falle der Reichssteuern, so daß vor allem die Grundsteuer das stabilisierende und durch die gemeindliche Politik zunächst noch gestaltbare Element des Haushaltes wurde. Das Volumen der *Gemeindegrundsteuer* lag in den Jahren 1930 bis 1933 bei durchschnittlich 4,5 Mill. RM gegenüber 3,9 Mill. im Jahre 1929. Sie war damit in Bochum die größte Einnahmequelle, während im Falle der Gewerbesteuer ein katastrophaler Einbruch von ursprünglich 9,3 Mill. RM auf 3,1 Mill. (1932) eintrat. Wegen ihres Gestaltungsspielraums waren die Realsteuern zugleich auch die politisch umstrittensten Steuern, an denen sich in voller Schärfe der Widerstand der Privatwirtschaft entzündete.

Beispielhaft wurden die Fronten zwischen einem eher konservativ orientierten Magistrat und der örtlichen Wirtschaft bereits 1929 sichtbar, als die Verwaltung die geltenden Sätze bei der Grundvermögenssteuer von 300 auf 400 %, bei der Gewerbeertragssteuer von 600 auf 750 und bei der Lohnsummensteuer von 2500 % auf 3100 % erhöhen wollte¹⁶. Mit Hilfe eines damit zu finanzierenden Nachtragshaushaltes sollte das erstmalige Deckungsdefizit ausgeglichen werden. Letztendlich scheiterte die Anhebung zumindest in diesem Umfang am gemeinsamen Widerstand der Arbeitgeberverbände des Handelskammerbezirks Bochum. Ihr Protest bei der kommunalen Aufsichtsbehörde, dem preußischen Innenminister, war erfolgreich, da die ursprünglich geplante Erhöhung deutlich verringert werden mußte. Der Handlungsspielraum der Kommunalbehörden erwies sich dabei aus zwei Gründen als besonders gering. Einmal führte der hohe Konzentrationsgrad in Bergbau und Eisenindustrie in den Ruhrgebietsstädten zu einer stärkeren privatwirtschaftlichen „Gegenmacht“ als in wirtschaftlich anders strukturierten Städten; zum andern wurde in der Ära der Präsidialkabinette die „Politikfähigkeit“ der Städte nachhaltig verringert. Bereits mit der Notverordnung vom 1. Dezember 1930 wurde für 1931 bereits eine Senkung der Steuersätze verfügt und ein immer wieder verlängertes Verbot der Erhöhung der Realsteuersätze durchgesetzt¹⁷.

Unter dem Kriterium politischer Gestaltungsfähigkeit bleibt schließlich noch die kleinste der direkten Gemeindesteuern in der Weltwirtschaftskrise, die Bürgerschaftssteuer, zu erwähnen. Seit April 1930 auf der Basis der Notverordnung vom 26. 7. 1930 erhoben¹⁸, sollte sie, ähnlich wie die Bier- und Getränkesteuer, einen gewissen Ausgleich für den Rückgang der Steuerüberweisungen schaffen. 1932/33 belief sich ihr Anteil im Reich – bei einem Gesamtvolumen von 209 Mill. RM – auf 7,1 % aller Gemeinde-Steuern, in Bochum lag die Quote 1932 und 1933 bei annähernd 10 % der gesamten Steuereinnahmen. Dieses relativ höhere Gewicht ergab sich aus der hier vorhandenen und von den Ruhrgebietsstädten in-

¹⁶ Klaus Wedel: Probleme kommunaler Wirtschaftspolitik während der Krisenjahre, Wirtschaftswiss. Diplomarbeit Regensburg 1973, S. 28 f.

¹⁷ Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1. 12. 1930, RGBl. I, S. 517.

¹⁸ Verordnung des Reichspräsidenten zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände vom 26. 7. 1930, RGBl. I, S. 311.

tensiv genutzten Möglichkeit, dank eigener Zuschläge zu den Landessätzen das gemeindliche Aufkommen zu vergrößern.

Versucht man ein Fazit der widersprüchlichen, durch vielfältige gesetzliche Initiativen des Reiches überformte Entwicklung der Einnahmen zu ziehen, so ragen vor allem drei Probleme hervor:

- Die Struktur der Gemeindefinanzierung hat im Verlauf der Krise zu einer deutlich stärkeren Belastung der Gemeinden im Vergleich zu Reich und Einzelstaaten geführt.
- Die Präsidialregime haben den Gestaltungsraum kommunaler Finanzwirtschaft soweit eingeschränkt, daß von eigenständiger „Politik“ kaum noch gesprochen werden konnte.

Schließlich waren die Ruhrgebietsstädte wegen der Traditionslast einer einseitigen Branchenzusammensetzung schon vor der Weltwirtschaftskrise gegenüber anderen städtischen Gemeinwesen benachteiligt, wobei diese strukturellen Defizite in den zwanziger und dreißiger Jahren mit den besonderen Lasten eines überdurchschnittlichen sozialen Krisenpotentials zusammenfielen.

V.

Die Ausgabenpolitik der deutschen Städte entwickelte sich während der Weltwirtschaftskrise zu einer abhängigen Größe schrumpfender Einnahmen einerseits, wachsender sozialer Zwänge andererseits. Freilich bedeutete derartige Abhängigkeit keineswegs einen parallelen Verlauf ordentlicher Einnahmen und Ausgaben. Bereits der Überblick in Tabelle 8 machte deutlich, daß der Rückgang der Ausgaben in Bochum von 57,95 Mill. auf 51,2 Mill. (1932), d. h. um 11,6 %, sehr viel geringer war als die Entwicklung der Einnahmen. Zwischen 1930 und 1933 blieben die Ausgaben je Einwohner sogar annähernd stabil, während andererseits der reine Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände im Reich insgesamt von 1929/30 (8030,4 Mill. RM) bis 1932/33 (5408,1 Mill. RM) um nicht weniger als ein Drittel zurückging. Die relative Stabilität der Ausgaben im Falle der Ruhrgebietsstädte war freilich nicht die Folge einer weiteren aktiven Infrastrukturpolitik, vielmehr, wie in vielen anderen von der Arbeitslosigkeit betroffenen Industriestädten auch, ausschließlich auf das sprunghafte Ansteigen der Erwerbslosenfürsorge zurückzuführen.

Bei Ausklammerung der kommunalen Wohlfahrtslasten wird ein ähnlicher Trend wie in den anderen Städten sichtbar (1930–1933 –30 %). Diese Tendenz belegt den finanzwirtschaftlichen Zwang, „durch eine rücksichtslose Ausgaben-drosselung“, die „vielfach die Grenzen des Erträglichen und Vertretbaren überschritten hat“¹⁹, die Ausgaben den verminderten Einnahmen anzupassen.

¹⁹ Verwaltungsbericht der Stadt Bochum 1933, S. 25.

Tabelle 10: Die Ausgaben der Stadt Bochum nach Verwaltungsbereichen 1929–1934 (abs. in 1000 und je E.)

Bereich	1929 ^{a)}		1930		1931		1932		1933		1934	
	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E	abs.	je E
Bauwesen	3 547	16,27	4 532	14,13	4 318	13,58	3 579	11,30	3 607	11,58	3 505	11,19
Betriebsverwaltungen	3 378	15,49	3 360	10,47	3 080	9,68	2 775	8,76	2 885	9,26	3 116	9,95
Polizei, Verkehr	902	4,14	1 362	4,24	1 639	5,15	1 332	4,17	1 332	4,28	1 352	4,31
Schulwesen	8 283	37,99	10 609	33,06	8 935	28,09	6 030	19,03	5 821	18,69	6 014	19,20
Wohlfahrtspflege ^{a)}	7 461	34,23	12 792	39,87	16 865	53,03	7 108	22,44	6 566	21,08	6 403	20,43
Gemeindegerichte ^{b)}	35	0,16	47	0,15	39	0,12	16 725	52,80	15 603	50,11	30 298 ^{d)}	96,70
Kunst, Wissenschaft	2 306	10,58	2 192	6,83	1 579	4,97	1 268	4,00	1 223	3,93	1 254	4,00
Allgemeine Verwaltung	2 703	12,40	4 444	13,58	3 460	10,87	2 412	7,61	2 150	6,91	2 678	8,55
Finanzwesen	8 931	40,97	12 039	37,52	11 599	36,47	9 950	31,41	9 189	29,51	11 101	35,43

^{a)} Bis 1931 mit Erwerbslosenfürsorge ^{b)} Ab 1932 Erwerbslosenfürsorge ^{c)} Altes Stadtgebiet, Zahlen nicht vergleichbar ^{d)} Enthalten 19,8 Mill. RM Haushaltsfehlbeträge aus Vorjahren, ansonsten je E. 33,45 RM.

Quelle: Verwaltungsberichte der Stadt Bochum 1929/32, 1933, 1934.

Verringert haben sich in allen Bereichen vor allem die Personalausgaben, deren Volumen von 18,1 Mill. RM im Jahre 1930 auf 11,5 Mill. 1932 sanken. Zwei Faktoren spielten hierbei eine Rolle, ein ruhrgebietsspezifischer und ein für den gesamten öffentlichen Dienst gültiger. Durch die Notverordnungen der Regierung Brüning wurden die Bezüge der Beamten und Angestellten – unterschiedlich nach Einkommenshöhe – zwischen 13 und 23 % vermindert. Daneben sank die Zahl der Beamten und Angestellten von 1315 (1. 8. 1929) auf einen Tiefpunkt von 1158 (1. 4. 1933) ab. Zwar hat es auf allen Ebenen des öffentlichen Bereichs während der Weltwirtschaftskrise Stellenabbau gegeben, doch dürfte bei den durch die Eingemeindungen aufgestockten Verwaltungen der Ruhrgebietsstädte eine besonders große Rationalisierungsreserve vorhanden gewesen sein. 1931/32 stand Bochum mit 3,38 Beamten auf 1000 Einwohner an der unteren Grenze der Personalausstattung preußischer Großstädte, wozu auch der Beschluß der städtischen Körperschaften beigetragen haben dürfte, demzufolge „alle Stellen für Beamte und Dauerangestellte, die nach der Verabschiedung des Haushaltsplanes für das Jahr 1930 infolge Tod, Ausscheidens, Pensionierung oder aus einem anderen Grunde freiwerden, einzusparen (sind), soweit nicht besonders dringliche Verwaltungsgründe dagegen sprechen“²⁰.

Freilich, was vor allem den Kritikern der Handelskammer und der örtlichen Wirtschaft als zwingender Schritt galt, bedeutete in der Konsequenz den rapiden Abbau sozialer und kultureller Errungenschaften der zwanziger Jahre. Typische Beispiele hierfür bilden die Einsparungen im schulischen Bereich. Die Aufwendungen im Schulwesen haben sich je Einwohner zwischen 1929 und 1932/33 halbiert, im Falle der Ausgaben für den künstlerischen und wissenschaftlichen Bereich (Museen, Theater etc.) war der Einschnitt noch sehr viel drastischer. Lapidar führt Most diese Entwicklung auf „Senkung der Gehälter, Erhöhung der Pflichtstundenzahl und der Klassenfrequenzen, ... Verminderung der Ausgaben für Lern- und Lehrmittel“²¹ zurück. Dabei konzediert er trotz seiner kritischen Einschätzung der Finanzpolitik der Städte, daß der Zuschußbedarf „je Schulkind ... 1930 für die Volksschulen der Großstädte des Ruhrgebietes 104, im Durchschnitt der übrigen preußischen Großstädte ohne Berlin 129 RM, in Berlin 207 (!) RM“ betragen habe.

Überraschenderweise blieben die Ausgaben im Bereich des Bauwesens stabiler als in anderen Feldern kommunaler Aktivitäten. Zwar sanken auch hier die Aufwendungen bis 1932 um 21 %, doch blieb durch die gesamte Krise hindurch ein Kern von Arbeiten, etwa im Bereich des Straßenbaus und der Straßenunterhaltung, erhalten, der eine stabilisierende Wirkung für das regionale Baugewerbe besaß. Daneben freilich belastete der bereits Ende der zwanziger Jahre durchgeführte Neubau des Bochumer Rathauses den Haushalt der Stadt im gesamten Zeitraum der Krise. Am Bochumer Beispiel läßt sich zudem erkennen, daß die

²⁰ Verwaltungsbericht der Stadt Bochum 1929/30, S. 25.

²¹ Most (s. Anm. 1): 1932, S. 54.

Bemühungen der nationalsozialistischen Regierung 1933 und 1934, durch verstärkte Bautätigkeit die Arbeitslosigkeit zu verringern, im Falle der Ruhrgebietsstädte unbedeutend waren. Im Gegenteil, der Tiefpunkt der öffentlichen Bauausgaben wurde erst 1934 erreicht, so daß insoweit städtische Bau- und Infrastrukturpolitik gegen Ende der Krise eine eher restriktive denn anregende Wirkung besaß.

Die bedeutsamste Belastung der öffentlichen Finanzen ergab sich jedoch nicht aus den erwähnten klassischen Aufgaben der Städte im Bereich der Daseinsvorsorge und der Sicherung der notwendigen Infrastruktur, vielmehr aus der Krise des Wohlfahrtswesens. 1930 mußte in Bochum ein Viertel aller Ausgaben für den Bereich Wohlfahrt aufgewendet werden, bis 1932 erhöhte sich dieser Anteil auf annähernd die Hälfte. Entgegen dem Trend in den übrigen Verwaltungsbereichen stiegen die Aufwendungen für Wohlfahrtspflege und Erwerbslosenfürsorge um 86 % auf einen Gesamtbetrag von 11,0 Mill. RM an, so daß für andere Bereiche immer geringere Handlungsspielräume verblieben. Bochum bildete dabei keine Ausnahme, da in den Gemeindehaushalten des Reiches insgesamt der Anteil des Wohlfahrtswesens von 27,3 % (1929/30) auf 49,5 % (1932/33) anstieg. Das soziale Sicherungssystem, 1927 erst reichseinheitlich organisiert, war ungeeignet als Auffangnetz für die rapide anschwellende Zahl der Arbeitslosen. 1929/30 waren noch 73 % aller unterstützten Arbeitslosen (insgesamt 2,8 Mill.) Hauptunterstützungsempfänger im System der Arbeitslosenversicherung gewesen, während die Quote der Wohlfahrtserwerbslosen, für die die Kommunen einen gesetzlichen Unterstützungsauftrag hatten, lediglich 15,3 % betrug. 1932/33 hatte sich das Verhältnis annähernd umgekehrt. Mehr als die Hälfte aller unterstützten Arbeitslosen (2,4 Mill.) waren nunmehr in das System der kommunalen Krisenfürsorge eingebunden, hingegen nur noch 15 % (0,68 Mill.) Hauptunterstützungsempfänger. Darüber hinaus mußten Gemeinden, wie auch die Analyse des Statistischen Reichsamtes konstatierte, seit 1932 Hilfestellung selbst für jene geben, die wegen der rigorosen Leistungsminderung für die regulär Versicherten unter die Richtsätze der Wohlfahrtserwerbslosen abgesunken waren.

Die praktischen Folgen dieser Lastenverschiebung von der zentralen auf die kommunale Ebene verdeutlichen die folgenden Zahlen. Von Dezember 1929 bis Dezember 1932 stieg die Gesamtzahl der unterstützten Parteien von 6 780 auf 31 468, der unterstützten Personen von 15 855 auf 71 468²². Dieser Zuwachs war beinahe vollständig auf den Anstieg der Wohlfahrtserwerbslosen zurückzuführen, deren Zahl von 6 352 auf 58 435 anstieg und Ende 1932 einen Anteil von 82 % an allen Unterstützungsfällen erreichte. Demgegenüber blieb der herkömmliche Fürsorgebereich mit etwa 4 000 Fällen überraschend stabil, das relative Gewicht verminderte sich von einem Viertel aller Unterstützungsfälle auf etwa 5 %. Die Wohlfahrtsunterstützung bildete somit je länger je mehr das letzte Auffangnetz für Arbeitslose, denen die finanzielle Hilfe nach Ablauf der Unterstützungsfrist in der regulären Arbeitslosenversicherung bzw. in der Krisenfürsorge vorenthalten

²² Statistische Vierteljahresberichte der Stadt Bochum, verschiedene Jahrgänge.

blieb. Nur sehr allmählich und zögerlich verringerte sich 1933 und 1934 die finanzielle Belastung, so daß bis annähernd Mitte der dreißiger Jahre von eigenen Handlungsspielräumen kaum die Rede sein konnte.

Eine gewisse Entlastung bei den Wohlfahrtsausgaben brachte die Reichswohlfahrtshilfe, eingerichtet mit der Verordnung vom 5. Juni 1931²³. Das ursprüngliche Volumen von 60 Mill. RM wurde bis zum Rechnungsjahr 1932/33 auf 672 Mill. RM aufgestockt, um Gemeinden mit besonders hohen Ausgaben Hilfestellung zu geben. Immerhin konnten im Falle Bochums etwa 50 % der Aufwendungen für Erwerbslosenfürsorge daraus bzw. aus dem staatlichen Ausgleichsstock gedeckt werden, wenngleich damit das Problem der Verlagerung der Lasten auf die Städte und Gemeinden keineswegs gelöst war. Zudem war der tatsächliche Druck für die Gemeinden noch größer, als es die sprunghaft angestiegene Zahl der Wohlfahrtserwerbslosen signalisierte. Die Gemeinden waren verpflichtet, 20 % der als Krisenunterstützung gezahlten Beträge für jene Arbeitslosen zu übernehmen, die aus der regulären Arbeitslosenversicherung ausgeschieden waren. Erst mit der beginnenden Neuordnung und Sanierung der kommunalen Finanzen übernahm die Reichsanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung in vollem Umfang die Krisenhilfe.

VI.

1933 bedeutete für die kommunale Finanzwirtschaft eine doppelte Wende: Zum einen war mit dem Haushaltsjahr 1932/33 der Tiefpunkt der Einnahmen erreicht, zum anderen wurden die Gemeinden Schritt für Schritt der politischen Kontrolle des neuen Regimes und vollständig der materiellen Aufsicht staatlicher Instanzen unterstellt. Bei Würdigung dieses Prozesses, der folgerichtig in die deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 einmündete, darf allerdings nicht übersehen werden, daß bereits die Vielzahl von Notverordnungen zwischen Juli 1930 und Dezember 1932 das System staatlicher Aufsicht perfektioniert hatten. Mit dem Ziel der Sanierung der öffentlichen Finanzen wurde den Gemeinden der finanzpolitische Handlungsspielraum weitgehend genommen und die kommunalen Verwaltungen faktisch zu nachgeordneten Behörden von Reich und Einzelstaaten degradiert. Ob es sich um die Aufnahme von Anleihen oder Darlehen handelte, um die Verschärfung des staatlichen Aufsichtsrechtes über die Haushaltsführung der Gemeinden, um die Einschränkung von Ausgaben im Baubereich oder um den Erlass der Realsteuersperre – in jedem einzelnen Fall wurden für die kommunale Selbstverwaltung konstitutive Rechte verringert oder aufgehoben²⁴. Die Krise der kommunalen Finanzen wurde auf diese Weise zum Schwanengesang der gemeindlichen Selbstverwaltung, die freilich bereits in den

²³ Zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 1932, RGBl. I, S. 279.

²⁴ Eine Übersicht über die für die Gemeindefinanzen bedeutsamen Reichsverordnungen in den Jahren 1930 bis 1932 findet sich in: Die Gemeindefinanzen in der Weltwirtschaftskrise

zwanziger Jahren durch die Verreichlichung der Finanzpolitik wesentliche Einschränkungen erfahren hatte. Brüning konnte sich bei den Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung auf den breiten Chor von Kritikern namentlich innerhalb der Wirtschaft stützen, die lange vor der Krise die „Unverantwortlichkeit“ kommunaler Finanzpolitik gegeißelt hatten. In ihrer Kritik deckten sie sich mit den Absichten jener, die dem Parlamentarismus grundsätzlich mißtrauisch bis feindlich gegenüberstanden. Folgerichtig wurde auch von Seiten der Bochumer Wirtschaft eine „straffere Aufsicht sowie Kontrolle durch zentrale, von den Gemeinden unabhängige Stellen“ verlangt. Die erfolgreiche Blockierung der Gewerbesteuererhöhung war insoweit exemplarisch für Ziele und Absichten der Privatwirtschaft, die sich als entscheidenden gesellschaftlichen Leistungsträger interpretierte. Im weiteren Sinne war die zwischen 1930 und 1932 praktizierte Aushöhlung kommunaler Autonomie nur ein, wenn auch wesentlicher Aspekt der Umformung des Verfassungssystem der Weimarer Republik.

Thesenartig läßt sich der Zusammenhang von kommunalen Finanzen und kommunalen Handlungsspielräumen in der Krise in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Unbeschadet struktureller Sonderfaktoren in den Städten des Reviers war der schnelle und nachhaltige *Zusammenbruch der eigenen finanziellen Basis* charakteristisch für das Schicksal der Mehrzahl der Industriestädte in Deutschland.
2. Die während der Weimarer Zeit weitverbreitete Kritik an der kommunalen Ausgabenpolitik hat sich während der Krise zielgerichtet zur Forderung nach *Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung* verdichtet. Typisch hierfür waren im Bochumer Fall die kritischen Stellungnahmen der Industrie- und Handelskammer, der auf der Ebene des Reiches die Forderung nach der grundsätzlichen finanzpolitischen Wende durch die führenden Repräsentanten der deutschen Wirtschaft entsprach.
3. Die materielle Blockierung des kommunalen Finanzsystems war vor allem das Ergebnis der *ausufernden Wohlfahrtslasten*, die alle anderen Ausgabebereiche eindämmten. Die klassischen Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge, kollektive Dienste und Infrastrukturleistungen bereitzustellen, konnten auf diese Weise nicht mehr oder nur noch ungenügend gesichert werden. Ein Beispiel hierfür ist das faktische *Ende kommunaler Wohnbautätigkeit* in den dreißiger Jahren. Diese Verlagerung kommunalpolitischer Aktivitäten auf den Sozial- und Fürsorgebereich bedeutete vermutlich keine nachhaltige Veränderung der Verteilungswirkungen kommunaler Finanzwirtschaft. Im Gegenteil: Die Zurrücknahme kollektiver Leistungen dürfte auf mittlere Sicht, d. h. für die gesamten dreißiger und vierziger Jahre stärker zu Lasten der Arbeiterschaft denn der städtischen Mittel- und Oberschichten gegangen sein. Eine gesicherte Aussage läßt sich anhand der Untersuchungsergebnisse nicht treffen.

(s. Anm. 14), S. 14 f. Weiterhin: Die Gemeindefinanzen im Wiederaufbau, in: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 40, Berlin 1940.

5. Die gesamtwirtschaftliche Wirkung kommunaler Finanzpolitik war *prozyklisch*. Ähnlich wie der Abbau der öffentlichen Ausgaben beim Reich und den Einzelstaaten bewirkte die Verringerung der kommunalen Ausgaben einen verstärkten inneren Krisendruck, ohne daß es freilich angesichts der gegebenen Finanzverteilung hierzu eine plausible Alternative gegeben hätte.
6. Die Vermutung erscheint gerechtfertigt, daß die politische Orientierung von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung in Bochum keine bedeutsame Rolle für die Gestaltung der Finanzpolitik gespielt hat. Die *Aushöhlung kommunalpolitischer Zuständigkeiten* seit 1930 degradierte die städtischen Entscheidungsträger und Verwaltungen zu nachgeordneten Instanzen von Reich und Einzelstaaten. Bedeutsamer wäre vermutlich die Frage, ob es angesichts des zentralisierenden Krisendrucks bedeutsame Unterschiede im Verhältnis der einzelnen Länder zu den Kommunen gegeben hat. Spätestens seit 1933 war allerdings auch diese Frage unwichtig geworden.

Verdienst, Einkommen und Vermögen älterer städtischer Arbeiter während der Industrialisierung

Von Peter Borscheid, Münster/Westf.

Die Urbanisierung des ausgehenden 19. Jahrhunderts kann, überspitzt formuliert, als ein Werk der Jugend angesehen werden. Die wichtigsten Träger des rapiden und jahrzehntelang anhaltenden Bevölkerungswachstums waren junge Menschen. Die neue industrielle Gesellschaft, die zunächst fast vollständig mit den Bewohnern der Städte identisch war, erwuchs vor allem aus der permanenten Zuwanderung jüngerer Arbeitskräfte. Das Bild der schnell expandierenden Industriestädte kurz vor und nach der Jahrhundertwende muß von auffallend vielen jungen Menschen geprägt gewesen sein. Die Alten blieben hier noch mehr als auf dem Dorf eine kleine Minderheit, eine statistisch fast zu vernachlässigende Randgruppe, zudem von ökonomisch geringerer Bedeutung.

In der Phase der beginnenden Hochindustrialisierung und Verstädterung war der alte Mensch darum auch kein Thema, das die öffentliche Diskussion sonderlich erregte. Zwar hatte der „Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen“ in Preußen angesichts der schwindenden Bedeutung der traditionellen patriarchalischen Fürsorge auf dem Land und der handwerklichen Zunftkassen bereits 1849 die Errichtung einer allgemeinen staatlichen Altersversorgungsanstalt ernstlich erwogen¹, und bald danach hatte es in den fünfziger und sechziger Jahren im Zuge der Knappschaftsgesetzgebung und der Neuregelung des gesamten Hilfskassenwesens sowie unter dem Anstoß der entsprechenden Reformen *Napoleons III.* in Frankreich weitere Diskussionen über neue Formen der Altersversorgung gegeben, doch wurde alles dies, so auch die Bemühungen des freikonservativen saarländischen Großindustriellen *Carl Ferdinand Freiherr von Stumm-Halberg* um Aufbau eines umfassenden Zwangskassensystems, noch unter dem Blickwinkel der alten Armenfürsorge gesehen. Ein großer Problemdruck war noch nicht vorhanden. Zahl und Anteil der alten Menschen waren auf Grund der geringen durchschnittlichen Lebenserwartung verglichen mit heute sehr gering und der Sinn der Familienhilfe zudem noch erheblich ausgeprägter. Lediglich 4,6 Prozent der Bevölkerung des Deutschen Reiches waren im Jahr 1871 65 Jahre und älter gegenüber 14,9 Prozent im Jahre 1982. Noch eindeutiger befand sich in den jungen Industriestädten die Altersgruppe der über 65jährigen in der Minderheit; ihr Anteil

¹ Vgl. *Jürgen Reulecke*: Zur Entdeckung des Alters als eines sozialen Problems in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: *Gerontologie und Sozialgeschichte*, hg. v. Christoph Conrad und Hans-Joachim von Kondratowitz, Berlin 1983, S. 417 ff.