

Gemeindefinanzen

Zweiter Band

Zweiter Teil

Die Gemeindefinanzstatistik in Deutschland Ziele, Wege, Ergebnisse



Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben



Duncker & Humblot *reprints*

Schriften
des
Vereins für Socialpolitik.

127. Band. Zweiter Teil.
Gemeindefinanzen.

Zweiter Band.

Zweiter Teil.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1910.

Gemeindefinanzen.

Zweiter Band, zweiter Teil.

Die Gemeindefinanzstatistik in Deutschland.

Ziele, Wege, Ergebnisse.

Von

Dr. Otto Most,

Direktor des Statistischen Amtes der Stadt Düsseldorf,
Privatdozent an der Universität Bonn.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik
herausgegeben.



Leipzig,

Verlag von Duncker & Humblot.

1910.

Alle Rechte vorbehalten.

Altenburg
Bierversteigerungs- und Buchdruckerei
Stephan Weibel & Co.

Vorbemerkung.

Die vorliegende Arbeit soll der Finanzwissenschaft und der Finanzpraxis, der theoretischen und praktischen Statistik dienen. Sie stellt, von wenigen Anfängen abgesehen, den ersten Versuch dar, das aktuellste und wohl auch schwierigste Gebiet vergleichender Gemeindestatistik in ihrer Grundlage und Entwicklung, ihren Methoden und Fortbildungsmöglichkeiten zu behandeln, sowie die wesentlichsten Ergebnisse zusammenzufassen. Daß dabei auch mancherlei Fragen des gemeindlichen Etats- und Rechnungswesens berührt werden mußten, erhöht hoffentlich die Brauchbarkeit des Buches.

Bei der Abfassung der Arbeit ist mir mannigfache freundliche Hilfe zuteil geworden.

Vor allem habe ich den Vorständen der Deutschen Statistischen Ämter für Mitteilung ihrer einschlägigen Publikationen aufrichtig zu danken. Von den landesstatistischen Ämtern darf ich besonders diejenigen von Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Oldenburg, Hessen, Sachsen-Meiningen und Elsaß-Lothringen nennen, deren Vorstände mir in entgegenkommendster Weise nicht nur schwer zugängliche Formulare und Drucksachen zur Verfügung stellten, sondern auch zum Teil eingehende schriftliche Auskünfte erteilten. Das gleiche gilt für meine Kollegen, die Herren Professor Dr. Silbergleit-Berlin und Dr. Rößger-Stuttgart.

Der Herr Präsident des Kaiserl. Statistischen Amtes hat mir ein sonst nicht erhältliches und auffindbares Quellenwerk aus der ihm unterstellten Bibliothek in lebenswürdiger Weise zugänglich gemacht. Die Einsichtnahme der übrigen weit verzweigten Literatur verdanke ich zum guten Teile den bibliographischen Kenntnissen und der freundschaftlichen Vermittlung des Herrn Stadtbibliothekars Dr. Nörrenberg in Düsseldorf. Ganz besonderen Dank schulde ich schließlich Herrn Beigeordneten Dr. Scholz in Düsseldorf, dessen Sachkenntnis und stetes Interesse namentlich dem Dritten Teile wesentlich zugute gekommen sind.

Das Manuskript der ersten drei Teile ist Anfang Dezember 1909 abgeschlossen worden. Seitdem erschienene Werke von Belang haben in einem Nachtrag (Anhang III) Berücksichtigung gefunden. Die benutzte Literatur weist Anhang IV nach. Ein alphabetisches Register (Anhang V) soll den Gebrauch des Buches erleichtern.

Im Interesse der Sache bitte ich die Leser, mich auf Irrtümer und Lücken in der historischen Darstellung des Zweiten Teils, die vielleicht nicht ganz vermeidbar waren, gütigst aufmerksam zu machen. Mir etwa zugehendes Material werde ich gegebenenfalls als Ergänzungsnotiz in einer der führenden staatswissenschaftlichen Zeitschriften veröffentlichen.

Düsseldorf, Frühjahr 1910.

Otto Most.

Druckfehlerberichtigung.

- §. 8, 11. 3. v. u. statt „Gemeindefinanzstatistik“: „Finanzstatistik“.
- §. 41, 8. 3. v. u. statt „Immobilien“: „Mobilien“.
- §. 86 (Baden) statt „T (R und V)“: „P und T (V)“.

Inhaltsverzeichnis.

Erster Teil.

Die Gemeindefinanzstatistik im allgemeinen.

| | Seite |
|--|-------|
| § 1. Das Wesen der Gemeindefinanzstatistik | 1 |
| § 2. Die Bedeutung der Gemeindefinanzstatistik. | 8 |
| § 3. Die Schwierigkeiten der Gemeindefinanzstatistik | 12 |

Zweiter Teil.

Die bisherigen Leistungen der Gemeindefinanzstatistik in Deutschland.

| | |
|---|-----|
| § 4. Vorbemerkung | 24. |
| A. Die Versuche der Landesstatistik. | |
| § 5. Preußen | 26 |
| § 6. Bayern | 37 |
| § 7. Sachsen. | 43 |
| § 8. Württemberg | 49 |
| § 9. Baden | 53 |
| § 10. Oldenburg. | 56 |
| § 11. Hessen | 62 |
| § 12. Sachsen-Weimar-Eisenach | 64 |
| § 13. Die übrigen Bundesstaaten: | |
| a) Sachsen-Meiningen | 67 |
| b) Sachsen-Gotha | 68 |
| c) Sachsen-Coburg. | 71 |
| d) Sachsen-Altenburg | 71 |
| e) Braunschweig. | 71 |
| f) Die übrigen Bundesstaaten | 73 |
| § 14. Elfaß-Lothringen | 74 |
| § 15. Zusammenfassung | 77 |
| B. Der reichsstatistische Versuch. | |
| § 16. | 80 |

| | Seite |
|---|-------|
| C. Die Versuche der Städtestatistik. | |
| 1. Leistungen einzelner Städte. | |
| § 17. Beiläufige Gemeindefinanzstatistik | 93 |
| § 18. Finanzstatistische Sonderarbeiten | 96 |
| 2. Gemeinsame Leistungen. | |
| § 19. Die Versuche der Städteverbände | 112 |
| § 20. Erörterungen und Versuche des Verbandes Deutscher Städtestatistiker | 119 |

Dritter Teil.

Zum weiteren Ausbau der Gemeindefinanzstatistik in Deutschland.

| | |
|--|-----|
| A. Die vergleichende Statistik des Gemeindehaushalts. | |
| § 21. Aufgabe und Allgemeines | 129 |
| § 22. Grundlegende Thesen | 132 |
| § 23. Spezialisierung der Einnahmen und Ausgaben nach ihrer Art | 148 |
| § 24. Spezialisierung der Einnahmen und Ausgaben nach Verwaltungszweigen | 157 |
| B. Die vergleichende Statistik des Gemeindevermögens. | |
| § 25. Aufgabe und Allgemeines | 165 |
| § 26. Grundlegende Thesen | 167 |
| § 27. Spezialisierung des Gemeindevermögens | 174 |
| § 28. Die Bewertung des Gemeindevermögens im allgemeinen | 178 |
| § 29. Die Bewertung des Sachvermögens insbesondere | 181 |
| C. Die vergleichende Statistik der Gemeindefschulden. | |
| § 30. Aufgabe, Allgemeines und Besonderes | 195 |
| § 31. Schlußbemerkung | 200 |

Vierter Teil.

Die wesentlichsten Ergebnisse der deutschen Gemeindefinanzstatistik in tabellarischen Nachweisungen.

| | |
|--|-----|
| 1 bis 10. Tabellen | 202 |
| 11. Sonderverzeichnis zum Vierten Teil | 240 |

Anhang I.

| | |
|--|-----|
| Entwurf eines Fragebogens betreffend den Gemeindehaushalt. | 245 |
|--|-----|

Anhang II.

| | |
|---|-----|
| Entwurf eines Fragebogens betreffend das Stadtschuldenwesen | 249 |
|---|-----|

Anhang III.

| | |
|---------------------|-----|
| Nachträge | 252 |
|---------------------|-----|

Anhang IV.

| | |
|--------------------------------|-----|
| Literaturnachweisung | 255 |
|--------------------------------|-----|

Anhang V.

| | |
|---|-----|
| Alphabetisches Personen- und Sachregister | 264 |
|---|-----|

Erster Teil.

Die Gemeindefinanzstatistik im allgemeinen.

§ 1. Das Wesen der Gemeindefinanzstatistik.

Gemeindefinanzstatistik ist, wie der Name besagt, Statistik des Gemeindefinanzwesens. Die beiden Teilbegriffe bedürfen wegen ihrer Mehrdeutigkeit der Festlegung.

Gemeindefinanzwesen ist der Inbegriff aller Tatsachen, die sich auf die Einnahme- und Ausgabewirtschaft, auf das Vermögens- und Schuldenwesen im weiteren Sinne der Gemeinden schlechthin, im engeren Sinne — und dieser soll für die vorliegende Arbeit maßgebend sein — der politischen Gemeinden insbesondere, beziehen. Gemeindefinanzwesen ist somit ein Unterbegriff des Kommunalfinanzwesens, das die Finanzwirtschaft aller, zwischen dem Staat und dem Individuum bestehender, gebietlich abgegrenzter zwangsgemeinwirtschaftlicher Gebilde, d. h. insbesondere also auch der Kommunalverbände höherer Ordnung, umfaßt. In der vorliegenden Arbeit tritt zur begrifflichen Beschränkung des Gemeindefinanzwesens noch eine örtliche und zeitliche insofern, als lediglich das Finanzwesen der politischen Gemeinden in Deutschland und zwar der gegenwärtigen Zeit ins Auge gefaßt wird. Beides findet in dem Zwecke der Arbeit, die Methode der Gemeindefinanzstatistik unmittelbar praktisch zu fördern, ohne weiteres seine Berechtigung.

Wesentlich schwieriger als die Begriffsbestimmung des ersten Wortteils der „Gemeindefinanzstatistik“ ist diejenige des zweiten; unter den Fachgelehrten besteht nicht entfernt Übereinstimmung über das Wesen der Statistik. Je nach dem subjektiven Standpunkte des einzelnen Forschers erscheint ihm die Statistik als etwas anderes, und infolgedessen gehen die vielfach aufgestellten Definitionen nicht nur im Wortlaut, sondern auch im Inhalt weit auseinander. Eine vorbehaltlose Begriffsbestimmung wird von

dem einen Gemeinsamen aller Definitionen, die noch heute aufrecht erhalten werden, ausgehen müssen.

Dieser gemeinsame Boden beruht in der Anerkennung der Statistik als einer Wissenschaft, die heute allgemein ist¹. Ob sie von den einen „selbständige“, von den anderen nur „Hilfs-Wissenschaft“ genannt wird, ist dabei unerheblich, da die Grenzen zwischen beiden flüchtig sind. Wesentlich dagegen ist die Frage, ob die Statistik nur Methodenwissenschaft, oder ob sie auch Resultatswissenschaft ist; eine dritte Anschauungsmöglichkeit, wonach die Statistik nur letztere sei, ist — seit Knieß² tapferer Abrechnung mit ihr — überwunden³.

Die Mehrheit der statistischen Neuklassiker — wenn man darunter jene Statistiker der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts verstehen darf, die durch ihre grundlegenden Arbeiten der Statistik eben jene allgemeine Anerkennung als Wissenschaft errungen haben — sieht in der Statistik ein Zwiefaches, und am schärfsten hat diese ihre Doppelnatur von Mayr⁴ betont, indem er die Statistik im formellen Sinne von der Statistik im materiellen Sinne scheidet. Jene ist ihm die erschöpfende Massenbeobachtung in Zahl und Maß in der Gesamtheit ihrer Anwendung auf soziale und andere Massen, diese die darauf begründete Darlegung und Untersuchung der Zustände und Erscheinungen des gesellschaftlichen menschlichen Lebens, soweit es in den sozialen Massen zum Ausdruck kommt. Ebenso hat Lexis⁵ es als Aufgabe der Statistik bezeichnet, gewisse (unten noch zu erörternde) Erscheinungen des Menschenlebens nicht nur nach exakter Methode aufzufassen, sondern auch nach Ursache und Wirkung zu untersuchen. Von

¹ Vgl. Meitzen, Geschichte, Theorie und Technik der Statistik, 2. Auflage, Berlin 1903, S. 75.

² Die Statistik als selbständige Wissenschaft, Kassel 1850.

³ Vergl. von Mayr, Ein moderner Statist. Allg. Statist. Archiv VI. Bd. S. 23 ff. — Vertreten findet sich die Anschauung von der Statistik als einer reinen Resultatswissenschaft noch in einem, auch sonst recht unerfreulichen und unübersichtlichen neueren Lehrbuche: Walker, Grundriß der Statistik der Staatenkunde, Berlin 1889, dessen Bemerkungen über die statistische Methode S. 11/12 mit dem ganzen übrigen Inhalt seines Lehrgebäudes nichts zu tun haben und das im übrigen durchaus in den Spuren des alten Kolb'schen Handbuchs der vergleichenden Statistik (letzte Auflage, Leipzig 1879) wandelt. Die letzte wissenschaftlich bedeutende Vertretung des Standpunktes hat Wappaeus in seiner von D. Gandler edierten Einleitung in das Studium der Statistik (Leipzig 1881), die sich namentlich scharf mit Knieß auseinanderzusetzen sucht (S. 4 und 21 ff.), gegeben.

⁴ Statistik und Gesellschaftslehre, I. Bd., Freiburg 1895, S. 22.

⁵ Theorie der Massenerscheinungen, Freiburg 1879, S. 1.

anderen Neueren, die ausgesprochen auf gleichem Standpunkte stehen, seien als in der Theorie wie in der Praxis gleich hervorragend Inama-Sternegg¹ und Scheel² genannt.

Diese Anschauungsweise, die heute noch die herrschende ist, erblickt in der Statistik, sei es nun an erster oder an zweiter Stelle, wie Knies³ sich einst ausgedrückt hat, die „Physiologie der Gesellschaft“ und damit eine Resultatzwissenschaft, d. h. eine Wissenschaft, die Beobachtungsergebnisse deutet, bewertet und zu Folgerungen nutzbar macht. Diese Anschauungsweise ist aber irrig aus Gründen, die sich aus dem Wesen der Wissenschaft schlechthin ergeben. Jede Wissenschaft verlangt, um diesen Namen zu verdienen, ein Gebiet, das von anderen Wissenschaften nicht beansprucht wird, ihr allein anheim fällt. Bei jeder Resultatzwissenschaft muß dieses Gebiet naturgemäß stofflich begrenzt sein⁴. Ein solches stofflich ihr allein zustehendes Gebiet fehlt aber der Statistik, und darum kann sie keine eigene Resultatzwissenschaft sein.

Die materielle Deutung z. B. medizinalstatistischer Ergebnisse ist Pathologie oder Therapie⁵, die Deutung bevölkerungstatistischer Ergebnisse ist Bevölkerungslehre oder Bevölkerungspolitik, gewerbestatistischer Wirtschaftskunde oder Wirtschaftspolitik, finanzstatistischer Finanzwissenschaft im weitesten Sinne. Jeder statistisch erfassbare Stoff läßt sich in omnium consensu bereits bestehende Wissenschaften eingliedern; wenn daher Conrad⁶ demgegenüber vorbehaltlos sagt, daß der Statistik nicht nur ein eigenes Feld überlassen, sondern daß dieses sogar „außerordentlich ausgedehnt“ sei, kann dem nicht beigepflichtet werden. Es handelt sich hier offenbar um eine Gleichstellung von Wissenschaft mit einem durch einen besonderen Zweck verbundenen Wissenskreis, wie ihn nach Legis⁷ Ausdruck z. B. auch die Staatenkunde bildet. Befördert wird diese Gleichstellung wohl dadurch, daß sich gerade in den hervorragendsten Statistikern am

¹ Aufsatz, „Geschichte und Statistik“ in den Staatswissenschaftlichen Abhandlungen, Leipzig 1903, S. 250 ff.

² (Blod), Handbuch der Statistik, Leipzig 1879, S. 56.

³ a. a. O. S. 174.

⁴ Vgl. hierzu die überzeugenden Ausführungen Stadlers im Arch. für systemat. Philosophie, II. Bd. (1896) S. 1 ff; ferner Dilthey, Einleitung in die Geisteswissenschaften, I. Bd., Leipzig 1883, S. 34.

⁵ Vgl. dazu Oesterlen, Handbuch der medizinischen Statistik, Tübingen 1865, S. 1; anders Prinzing, Handbuch der medizinischen Statistik, Jena 1906, S. 1.

⁶ Grundriß zum Studium der politischen Ökonomie, Teil IV, 1, 2. Aufl., Jena 1902, S. 6.

⁷ Handwörterbuch der Staatswissenschaften, VI. Bd., 2. Aufl., S. 1008.