

Rudolf Gneist

Die Preußische Finanzreform durch Regulierung der Gemeindesteuern

Die

Preussische Finanzreform

durch

Regulirung der Gemeindesteuern.

Von

Rudolf Gneist.

Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH

1881.

ISBN 978-3-662-23995-7 ISBN 978-3-662-26107-1 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-662-26107-1

Buchdruckerei von *Gustav Schade* (Otto Francke) in Berlin N.

Inhalts-Verzeichniss.

I.

Die Vertheilung der Communallasten nach dem Herkommen.

Warum die deutschen Reichs- und Landessteuern sich als Objectbesteuerungen von Land und Leuten gestaltet haben (S. 1—4). Durchkreuzung der Landessteuern mit den Communalbedürfnissen (4—8). Die ständische Ordnung des Patrimonialstaats (8). Die Contributionen als Specialobjectbesteuerung (9—10). Wie man 1804 in der Kurmark Steuern bezahlte (11—13). Vertheilung der Gemeindelasten auf dem platten Lande (14—16). Vertheilung in den Städten (17—20). Gemeindelasten des Grossgrundbesitzes (20). Worauf der gute Glaube der privilegierten Klassen beruht (21). Minister von Struensee (23). Die gegebene Reihenfolge der Stein-Hardenbergischen Reformgesetzgebung (24—26). Unveränderte Beibehaltung der Communallasten nach Herkommen in der Stein-Hardenbergischen Reform (26—28).

II.

Die Umbildung des Gemeindesteuersystems.

(a. 1821—1876).

Secundäre Einflüsse der Agrargesetzgebung auf die communale Lastenvertheilung (29). Verhältnisse in den westlichen Landestheilen (30). Charakter und Einfluss des neuen Klassensteuersystems (32). Begünstigung der Klassensteuerzuschläge in der Gesetzgebung und Verwaltung (33—35). Verfehltete Versuche der Gemeindeordnung vom 11. März 1850 (36).

Epoche von 1850—1860. Durchgreifender Einfluss des Einkommensteuergesetzes von 1851 (38). Warum die öffentliche Meinung für die Personal- und gegen die Realbesteuerung ist (39—41). Erste Versuche einer Communalfinanzstatistik (41—42).

Epoche von 1860—1870. Anfänge der volkswirtschaftlichen Behandlung. Faucher und die Freihandelschule (42). Beiträge zur Finanzstatistik der Communen (44).

Epoche von 1870—1880. Landtagsberathungen über die Kreisordnung (45). Vorarbeiten und Resolutionen des Vereins für Socialpolitik (46—48). Die umfassenden statistischen Aufnahmen für

IV

1876. Ministerialrath Dr. Herrfurth (49). Die Resultate der Communalsteuerstatistik für das Jahr 1876 (50—55). Gesammtetat der Grossgemeinden über 10,000 Einwohner in Einnahme und Ausgabe (55—57).

III.

Die Verbesserungsvorschläge und Gesetzentwürfe.

Regierungsvorlagen, Landtagsverhandlungen und Verwaltungsgesetze ohne Kenntniss und Uebersicht der realen Verhältnisse (57—60). Fortschritte der Wissenschaft. 1. in der Behandlung des Gebührenprinzips im Gemeindehaushalt (60). 2. in der Zulassung von Verbrauchsabgaben in der Gemeindebesteuerung (61). 3. in der Zulassung des Selbstbetriebes gewinnreicher Unternehmungen durch die Gemeinden (63). — Versuche zur Aufrechterhaltung eines Gleichgewichtes zwischen den communalen Personal- und Realsteuern (65). Resultate der Abwälzung der Communallasten von den Liegenschaften auf die Personalsteuer im Laufe von 2 Jahrzehnten (66—70). Der natürliche Zug der Interessen, die Gemeindebeschlüsse und die Regierungsdecrete (70—72). Unfertigkeit der Vorschläge zur Ueberweisung der Grund- und Gebäudesteuer an die Communalverbände (73—76). Der Unsegen der Steuererlasse (77). Denkschrift, Regierungsvorlagen und Commissionsberichte über einen „Gesetzentwurf betreffend die Aufbringung der Gemeindeabgaben“ (78—80).

IV.

Die ungelösten Aufgaben der Gesetzgebung.

I. Die selbständigen Gutsbezirke.

Die Gesetzentwürfe lassen die Hauptaufgaben unberührt (81). Das Problem der Gutsbezirke ist seit 1808 das entscheidende Hinderniss für die Reform der Verfassung des platten Landes gewesen (82). Die Gutsbezirke in Preussen nach Areal, Bevölkerung und Vertheilung unter Provinzen und Personen (83—85). Die rechtlichen Widersprüche des Verhältnisses, Unvereinbarkeit mit dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht, wie mit der Bestimmung der Communalverbände im Staat (86—89). Wirtschaftliche Nachtheile des Verhältnisses. Ungenügende Theilversuche zur Abhilfe (89—92). Die Lösung ist nur möglich auf dem Boden der Realbesteuerung (92) und zwar auf dem Wege einer Ausgleichung nach dem System der preussischen Agrargesetzgebung (93—95).

V.

II. Die Grundsatzlosigkeit des Gemeindesteuersystems.

Die volkswirtschaftlichen Gesichtspunkte über die Communalbesteuerung sind rechtlich so haltlos, dass eine Gesetzgebung auf den bisherigen Grundlagen nicht fortschreiten kann (96—100). Steuerge-

setze nicht ohne Rechtsgrundsätze (100). Rechtsgrundsätze nicht ohne Rücksicht auf die in Preussen vorhandenen 53,390 kleinen Communal-einheiten (101, 102). Rechtliche Gestaltung des bisher befolgten Systems auf dem Boden der Kleingemeinde (102—104). Die Steuerautonomie der Gemeinden und die Bestätigung der Aufsichtsbehörden in ihrer wirklichen Gestalt (104, 105). Die Ministerien ziehen sich von der Verantwortlichkeit zurück (106). Die Steuerautonomie in den Industriestädten des Westen (107—110). Die Grossstädte an der Spitze des Fortschritts, jedoch mit Ausnahme Berlins (111). Gestaltung des Verhältnisses als preussische Eigenthümlichkeit (111, 112). — Rechtsbedenken aus der Willkür der Einschätzungen (112), aus der Schätzung ohne Rechtscontrole (113), aus der Willkür der progressiven Tarife (113, 114). Das System führt zu einer systematischen Festlegung des Kleingemeindethums (114 bis 116). Es entzieht den preussischen Gemeindeordnungen die rechtlichen Grundlagen und die Stetigkeit (116, 117). Es verkürzt die unentbehrlichen Staatssteuern (117), demoralisirt die Steuereinschätzungen (118), führt zu einer Degeneration des gesammten Systems der Einkommensteuern und zu einem Gewirr von Projecten einer Finanz- und Wirthschaftsreform (118—120). Grundfehler der individualistischen Behandlung der Steuerfragen (120, 121). Rechtsgrundlagen der Subject- und Objectbesteuerung in Preussen, in Oesterreich und in den übrigen deutschen Staaten (122—124). Die Klassensteuer als „Grund- und Eckstein des ganzen directen Steuersystems“ in Preussen (124). Die Beibehaltung der hergebrachten Objectbesteuerung neben der durchgeführten Einkommensteuer beruht auf rechtlichen Gesichtspunkten (124—128). Der durchschlagende Grundsatz liegt in der rechtlichen Natur des Communalverbandes im Gegensatz zu den volkwirthschaftlichen Mobilargesellschaften (128, 129). Die rechtliche Natur der Communalverbände als categorischer Imperativ ist ebenso bindend für die volkwirthschaftlichen und politischen Theorien, wie für den Grundbesitz, wie für die Staatsgesetzgebung (129—132). Die halbe Rückkehr zu dem richtigen Grundsatz in den neueren Gesetzentwürfen erscheint unzureichend und nach 2 Seiten hin verletzend (132—134). Regulirung und Ausgleichung der Intereesen als möglicher Ausweg (134—136).

VI.

III. Die Besteuerung der Forensen und der juristischen Personen.

Rechtliche Behandlung dieser Verhältnisse in dem System der Objectbesteuerung (137). Veränderung der Lage durch das Einkommensteuergesetz von 1851 (138). Die Gesetzgebung stellt sich auf einen „praktischen“ Standpunkt im Widerspruch mit dem Recht (139). Finanzielle Bedeutung dieser Steuermassen für die Gemeinden (140). Die „Spielgewinne“ der Communen aus der Grossindustrie (142). Eine Personalsteuer lässt sich nicht als Objectsteuer behandeln (143). Die Widersprüche in der Berechnung für Forensen (144), für juristische Personen (145), für die getheilten Stationen der Grossbetriebe (146). Die Doppelbesteuerungen (146, 147). Die Miss-handlung des Fiscus (148). Der „Widersinn mit Moderation“ (149). Die Rückkehr zum Recht durch das Realsteuersystem (150).

VI

VII.

Die Liegenschaftssteuer als normale Communalsteuer.

Die Rathlosigkeit der öffentlichen Meinung als Wendepunkt der Gesetzgebung (151). Die Vorfrage der Stellung des Miethers und Pächters im Communalverbande. Fhr. vom Stein (152. 153). Die Rückkehr zu dem Herkommen (154). Die communale Einschätzung des landwirthschaftlichen Besitzes (155), der Wohngebäude (157), des Grossgewerbebetriebes nach seiner besondern Stellung zu den Gemeindelasten (158). — Vertheilung der Liegenschaftssteuer bei getheiltem Besitz zu gleichen Theilen (162—164). Die volkswirthschaftliche Streitfrage über die Miethssteuer beruht auf Verkenning der Natur der Objectbesteuerung und der getheilten Gewere (165—168). Die Schwierigkeiten der Einziehung kleiner Steuerbeträge beruhen auf einer Unbeholfenheit der Verwaltung (168—169). Unhaltbarkeit der Beamtenprivilegien für die Liegenschaftssteuer (170. 171).

VIII.

Die Weise der Steuerregulirung und ihre Folgen.

Unmöglichkeit einer Regelung durch einfache Verwaltungsgesetze (172. 173). Darf der Staat seine Grund- und Gebäudesteuer den Communen ganz oder theilweise überlassen? — beantwortet nach der Entstehung der Grundsteuer, den Zwecken der Gemeinde, dem relativen Verhältniss der Staats- und Communalaufgaben (173—178). System der Convertirungsprämien (178. 179). Die Stellung der Interessen zur Convertirung in den drei Hauptklassen der Gemeindeverbände (180—184). Die Steuerberechnung löst sich als Frage der Kassenverwaltung (185). Die Umständlichkeit der Steuerabschätzung compensirt sich durch ihre weittragende Bedeutung für das Gemeindeleben (185. 186). Dem Haupterfolg einer Rückkehr zu der rechtlichen Behandlung der Communalbesteuerung tritt hinzu:

1. Die Incommunalisirung der selbständigen Gutsbezirke unter Ueberwindung aller entgegenstehenden Hindernisse (187—190).
2. Eine angemessene Vertheilung der Schullasten (190).
3. Eine zweckmässigere Regulirung der Wegelast (192).
4. Die Möglichkeit der Bildung von Samtgemeinden (192).
5. Verbindung von Stadt- und Landgemeinden zu Einzelzwecken (193).
6. Die Grundlegung der Landgemeindeordnung (193).
7. Gleichmässige Grundlagen der Städteordnungen (194).
8. Gleichmässige Grundlagen für Kreis- und Provinzialverband (196). Technische Ausführung (197). Gesetzentwurf (198).

IX.

Die Principalsteuer und die ergänzende Schulsteuer.

Die Ausgaben für den „Unterricht“ als entscheidender Grund für die Verlegenheiten in dem Gemeindehaushalt (199). Die recht-

VII

lichen Anomalien der Schullast (200—202). Die Grundsätze des ALR. über die Schulverbände, hervorgegangen aus der Formation des Staats. Friedrich d. Gr., Grosskanzler von Carmer, die schlesischen Provinzialverhältnisse (202—206). Transcendente Natur der Schullast (206—208). Analogien dafür in der ältern Gesetzgebung vor und nach der Reformation (208, 209). Ergänzende Heranziehung der Personalsteuer für diesen Einzelzweck, unter Anerkennung der Liegenschaftsteuer als Principalsteuer (210, 211). Gesetzentwurf (211, 212).

X.

Die Applikation der einzelnen Etats auf die Stadt- und Landgemeinden.

Vorbehalt eines Nachtrags über die Regelung der Steuerverhältnisse in einer Anzahl von Gemeinden verschiedener Gruppen (213, 214). Regulirung der Liegenschaftsteuer für die Haupt- und Residenzstadt Berlin, mit Convertirung der Staatsgebäudesteuer unter Wegfall der Gemeindeeinkommensteuer, mit Ergänzung durch indirecte Steuern und durch eine Schulsteuer von 10—20 pCt. (214 bis 219).

XI.

Die Rückwirkung der Steuerregulirung auf die Staatswirthschaft. Die preussische Finanzreform.

Rechtliche Fortdauer der bestehenden Gesetze über die directe Besteuerung, Nothwendigkeit der Aufrechterhaltung der Staatsgrundsteuer und ihrer Kataster (220—221). Die fortschreitenden Ausfälle müssen aber durch Personalsteuern gedeckt, die erhöhten Bedürfnisse durch die Verbrauchssteuern beschafft werden (220, 221) in folgender Reihe:

I. Erhöhung der Staats-Klassen- und Einkommensteuer zur Aufrechterhaltung des Finanzplans von 1820. Die Klassensteuer als „Grund- und Eckstein der directen Besteuerung“ noch heute unentbehrlich (222, 223). Daher (1) Aufhebung der Contingentirung der Klassensteuer. (2) Wiederherstellung der unteren Stufen der Klassensteuer. Die Gründe der Abänderung sind weggefallen. Alle für die Steuerbefreiung der unteren Klassen angeführten Gründe sind volkswirtschaftlich unerweislich und nach Lage des preussischen Finanzrechtes und der bestehenden Verfassung nicht haltbar (224—230). (3) Erhöhung der Einkommensteuer durch richtigere Einschätzung. (4) Vorbehalt der periodischen Erhöhung um 10, 20, 30 pCt. etc. (230, 231). Der Ersatz der ausfallenden Grund- und Gebäudesteuern durch eine Gesetzesclausel erzwingbar (232).

II. Die davon unabhängige Erhöhung der Finanzquellen ist durch eine Objectbesteuerung nach den Erfahrungen der constitutionellen Staaten in geringem Masse durch Börsen- und Stempelsteuern, in der Hauptsache durch Erhöhung der Verbrauchssteuern und Zölle zu bewirken (233, 234). Verwickelungen in Folge der

VIII

Zweigliederung des Bundesstaats, der habituellen Abneigung gegen Steuererhöhungen, der Durchkreuzung mit den Streitfragen über Schutzzoll und Freihandel, sowie in Folge der Stellung von Bedingungen und Versprechungen zwischen Staatsregierung und Parlamenten (235—238). Lösung durch Abänderung der deutschen Reichsverfassung Art. 38 (238, 239).

III. Die Reihenfolge der Massregeln liegt in der Initiative der Staatsregierung: Concession der Grund- und Gebäudesteuern. — Gesetzlicher Vorbehalt der Deckung durch die Personalsteuern. — Theilung der Interessen durch Theilung der Verbrauchssteuern. Similia similibus (240—243).

XII.

Die Rückwirkung der Steuerregulirung auf den Staatsorganismus.

Die Realpolitik in Steuerfragen (244). Die Stimmung des Landes (245—247). Kleine Gedanken in grossen Zeiten (247). Das Band der bürgerlichen Ordnung (248). Aristoteles und das Christenthum (248—251). Der christliche Staat auf zwiespältiger Grundlage (251, 252). Erhöhte Bedeutung der Monarchie (252). Erhöhte Bedeutung des Communalverbandes (253). Der fundirte Communalverband als Verbindungsglied zwischen Staat und Gesellschaft (254—256). Die preussische Verwaltungsreform der Kreisordnung (257), nothwendig abzuschliessen durch die communale Steuerreform (258). Staatsraison und agrarisches Manchesterthum (259). Befestigung des Staats durch dauernde Gedanken (260).

Beiträge zur Verwaltungsstatistik

(neue Zusammenstellungen).

Resultate der Abwälzung der Communallasten (66—70).

Statistik der selbständigen Gutsbezirke (83—85).

Statistik der Kleingemeinden (102, 274, 275).

Gesammtetat der Grossgemeinden (267—269).

Betheiligung der Bürgerschaft an den Gemeindeämtern (282, 283).

Gemeindebesteuerung Wiens (284).

I.

Die Vertheilung der Communallasten nach dem Herkommen*).

Die Verfassung und Lastenvertheilung der deutschen Gemeinden hat eine lange wechselvolle Vorgeschichte, von der hier nur die allgemeinsten Grundzüge zu geben möglich, aber auch für den Zweck genügend ist, vorbehaltlich einer späteren Erörterung von Einzelheiten¹).

Die Lasten des Heeres, des Gerichts und der Friedensbewahrung haben sich in dem nachcarolingischen Reich an den Grund und Boden geheftet, weil es eine andere Basis für diese Lasten zunächst überhaupt nicht gab. Der Grundbesitz wird damit zum ordentlichen Träger der Rechts-, Kultur- und Wohlfahrtsaufgaben der Gesamtheit, und erwirbt mit diesen Pflichten auch die entsprechenden Rechte, welche sich in der sog. Feudalperiode als eine fortschreitende „Verdinglichung“ der obrigkeitlichen Gewalten darstellen, die nur durch die Verfassung der Kirche und später der Städte durchkreuzt und ermässigt wird.

Das deutsche Reich konnte auf dieser Grundlage zu keiner geordneten Finanz- und Steuerverfassung kommen. In den Zeiten der Hussitennoth wurden zwar verzweifelte Anläufe zu einer Vermögens- und Einkommensteuer gemacht, die Gross und Klein unterschiedslos bezahlen sollten. Aber der Kaiser hatte sehr wenige zu einer Schatzung geeignete „Unterthanen“, sondern musste seine Reichsbefehle an eben die geistlichen, weltlichen Herren und Reichsstädte richten, welche im Reichsregiment neben ihm sassen.

Jede Einkommensteuer traf hier auf zwei unüberwindliche Hindernisse:

1. die Klasse der mittelalterlichen Herren war durch die Verdinglichung der Aemter zu „Oberkeiten“ geworden, die nicht mehr im Gericht neben den gemeinen Leuten zu Recht stehen, noch weniger aber Schulter an Schulter mit ihren „Unterthanen“ Abgaben an einen höhern Herrn zahlen wollten. Abgaben zahlte der Unterthan an seinen persönlichen Herrn und allenfalls an die Kirche: aber ebendeshalb erschien solche Schatzung mit der Herrenstellung der Stände unverträglich, unerträglich, undenkbar, und heftiger noch als der Adel leistete die Reichsritterschaft einen entschlossenen Widerstand gegen solche Zumuthungen „wider ihre Ehre und Consideration.“ — Aber auch da wo (wie in den Reichsstädten) dieser Grund allein nicht entscheidend war, trat hinzu:

2. es fehlte dem Kaiser jedes geeignete Organ zur Abschätzung und Eintreibung von Einkommensteuern in der Bevölkerung des Reichs. An allen maassgebenden Stellen fanden sich die regierenden Reichsstände als „Oberkeiten“ dazwischen geschoben, an welche der Kaiser seine Verordnungen, wie seine Ansprüche auf Abgaben adressiren musste, und welche auch allein im Stande waren, durch ein „ius subcollectandi“ Abgaben von den Unterthanen zu erheben. Alle steuerartigen Bewilligungen führen daher zu einer Vertheilung nach Land und Leuten, zu einer Einziehung von Land und Leuten, zu einer Verdinglichung auch an dieser Stelle.

Die Steuern, zu denen das Reich überhaupt gelangt ist, konnten bei dieser Sachlage nur nach vielem Streit bewilligt, nur unvollständig und ungleich erhoben werden, und verwandeln sich eo ipso in Objectsteuern — zugleich mit der Tendenz einer Fixirung auf bestimmte Sätze, da die Last mit dem Land und Gebiet verwächst, und der Liegenschaftsbesitz das natürliche Bestreben hat, seine

Lasten ebenso gleichmässig bemessen zu sehen, wie die Natur seine Erträge ziemlich gleichmässig bemessen hat.

Einen gleichmässigen Entwicklungsgang nehmen die Landessteuern, die, wie alles Landesstaatsrecht, aus dem Reich abgeleitet, der Rechtsentwicklung des Reichs folgen. Als seit dem XIV. Jahrhundert die Einkünfte der landesherrlichen Kammern zur Bestreitung der Kosten des landesherrlichen Regiments nicht ausreichten, sahen die grossen Herren sich genöthigt, Ritterschaft, Städte und Prälaten ihres Herrschaftsgebietes um Beiträge anzugehen. Die waffen- und steuerfähigen Notablen des Landes formiren sich nun zu Landständen, die von Zeit zu Zeit Geldbeiträge bewilligen. Da diese aber von Hause aus freiwillige (Beden, precaria) waren, so mussten sie immer die Gestalt annehmen, welche den Rechtsanschauungen der bewilligenden Stände entsprachen. Es konnte daraus kein System von Einkommensteuern hervorgehen, vielmehr sahen:

1. Ritterschaft und geistliche Herren diese freiwilligen Beisteuern nicht als Lasten an, welche mit gleichen Schultern zu tragen seien. Sie fühlten sich um so mehr als ein Herrenstand, gleichartig dem Reichsadel, als seit dem Schlusse des Mittelalters neue Verleihungen der Gerichts- und Kirchenlehne massenhaft an die Besitzer einfacher Ritterhufen und noch kleinerer Grundbesitzer erfolgten. In der Steuerzahlung wie im Gericht wurde immer mehr der Gedanke unfassbar, den Herrn neben die Unterthanen als Träger „gemeiner Lasten“ zu stellen. — Aber auch da, wo in den Landstädten diese Auffassung nicht entscheidend war, trat hinzu:

2. es fehlte den grösseren Landesherren jedes geeignete Organ zur Einschätzung und Eintreibung der Steuern von der grossen Masse der Unterthanen; auch hier schoben sich massenweis die „Oberkeiten“ des Orts dazwischen, welche allein im Stande waren, Abgaben unter ihre Unterthanen zu vertheilen und zu erheben. Auch

diese Abgaben vertheilen sich demgemäss nach „Land und Leuten“ und gestalten sich zu einer Objectbesteuerung.

Auch die landständischen Abgaben werden bei dieser Sachlage knapp und widerwillig gewährt, ungleich erhoben, von den Landständen möglichst in eigener Verwaltung festgehalten; auch hier entsteht die aus dem Wesen der Liegenschaft folgende Neigung, solche auf feste Beträge zu contingentiren.

Gemeinsam allen Leistungen der Stände an Kaiser und Landesherrn war, dass an den Stellen, an welchen sie erhoben wurden, sie sich durchkreuzten mit Abgaben und Lasten, die auch schon für Zwecke des herrschaftlichen Hofes und Zwecke des Nachbarverbandes in Anspruch genommen waren: also mit Aufwendungen, die für die bewaffnete Macht, für Gericht und Polizei, für Armenunterhaltung und Wege, sowie für die Kirche in engeren Kreisen schon mehrseitig belastet waren. Alle Staatslasten enthielten daher eine sehr fühlbare Schmälerung der Deckungsmittel für schon vorhandene nähere Bedürfnisse. Es wird daraus wohl erklärlich die mit jeder ständischen Bewilligung verbundene Klage über Unvermögen, über die „Unerschwinglichkeit“ der neuen Zumuthung, welche der vermögenden Stellung der Stände an sich nicht zu entsprechen scheint, und doch im Augenblick eine gewisse Berechtigung hatte. Noch vor 200 Jahren betrachtet v. Seckendorff in seinem deutschen Fürstenstaat (1656) solche Zumuthungen als ein „extraordinäres Mittel, dessen die christlichen hohen Obrigkeiten anders nicht als in hochdringenden Nöthen begehren sollten,“ da „was eine christliche hohe Obrigkeit bei ihren Unterthanen an Renten und Gefällen, Erbzinsen, Geschossen, Frohndiensten und dergleichen hergebracht, dabey es ordentlicher Weise eine Bewandtnuss“ haben müsse.

Alle Staatssteuern und Lasten befanden sich bei dieser Gestaltung von Anfang an in einer Vermengung mit den Gemeindelasten engerer Kreise und stiessen

namentlich auf dem platten Lande auf Schwierigkeiten der Vertheilung.

Die Gestaltung des platten Landes war im späteren Mittelalter aus der Theilung der grossen carolingischen Gerichtsbezirke hervorgegangen, innerhalb deren ursprünglich nur grössere herrschaftliche Bezirke neben dem alten Landesgericht gestanden hatten. Als die Verleihungen aber gegen Schluss des Mittelalters viel weiter gingen, zersplittern sich auch die obrigkeitlichen Gewalten auf einzelne Rittergüter und noch kleinere Besitzungen. Parallel damit geht eine Zertheilung der grossen Feldmarken unter kleine Domänen und eng begrenzte Ortsgemeinden — eine wirtschaftliche Zertheilung, die wieder mit der Zertheilung der Gerichtsverbände keineswegs zusammenfiel, sondern in bunten Gestaltungen sich durchkreuzte. Obrigkeitliche und wirtschaftliche Selbstverwaltung waren zusammengewachsen, ohne sich geographisch in den zersplitterten Theilen zu decken (wie noch heute).

Das „Feudalwesen“ hatte im Mittelalter noch mit einer lebensfähigen Gemeindeverfassung bestanden. Die damaligen Grundherrschaften gleichen den heutigen „Amtsbezirken,“ haben noch eine lebensfähige Schöffenverfassung und einen geordneten Rechtsschutz für die Rechte des persönlich freien Mannes. Der „Patrimonialstaat“ dagegen, welcher mit den massenhaften Verleihungen der Kirchen- und Gerichtslehne in unseren östlichen Landestheilen seit dem XV. Jahrhundert beginnt, nach dem 30jährigen Kriege sich vollendet, hat aus älterer Zeit nur den Namen Schulze und Schöffen bewahrt, hat aber niemals ein lebensfähiges Schöffengericht besessen. Die thatsächliche Rechtlosigkeit, die aus dem Mangel einer wirklichen Rechtspflege an dieser Stelle hervorging, hat nicht nur den gelehrten Rechten und dem gelehrten Richterthum zur Herrschaft geholfen, sondern auch weitgreifende Aenderungen in den Rechtsverhältnissen des Bauerstandes herbeigeführt. Die wirklichen Functionen

eines Gerichts waren diese „Dominien“ zu erfüllen überhaupt nicht im Stande. Gutsgerichte bestanden im XVIII. Jahrhundert nur fort, weil ihre Besetzung, Verfassung und Verfahren auf den Fuss landesherrlicher Gerichte gesetzt wurde. Die Gutspolizei konnte im XIX. Jahrhundert nur fort dauern, weil seit 1812 eine auf Kosten des Staats errichtete Gendarmerie unter Leitung der Landräthe die massgebenden Polizeifunctionen versah. Der Patrimonialstaat in dieser neueren Gestaltung hat zwar soviel Namen und Reste einer Grundherrschaft übrig, um die Idee eines Herrenstandes zu erhalten; aber aus dem munus personarum ist bereits ein munus patrimonii geworden. Das ganze System hat wesentlich und überwiegend den Charakter einer communalen Lastenvertheilung und gewinnt damit den strengconservativen Charakter, der allen Einrichtungen anhaftet, die auf der Tragung öffentlicher Lasten beruhen.

Um einen positiven festen Boden zu gewinnen, der in den deutschen Staats- und Gemeindeverhältnissen stets durch die unendliche Zahl kleiner und kleinster Varianten verloren geht, wollen wir in der weiteren Darlegung von der Normalprovinz im Mittelpunkt des Staats, von der Kurmark Brandenburg, ausgehen²⁾).

Die Lastenvertheilung auf dem platten Lande beruhte, wie das Einkommen der Grundherren überhaupt, hauptsächlich auf den zahlreichen Diensten und Abgaben, welche theils bei Ueberlassung eines Grundbesitzes von den Hintersassen vorbehalten, theils als Schutzabgaben rechtlich erworben, theils durch neue Ordnungen der Patrimonialobrigkeit und landesherrliche Verordnungen erweitert, neu geschaffen, auch missbräuchlich aufgedrungen waren, und für die dann von Zeit zu Zeit der status quo durch Landtagsrecesse als bestehendes Recht anerkannt wurde. Es war nicht üblich solche in Geldsummen zu berechnen. In der Kurmark wurde als Normale angenommen, dass ursprünglich $\frac{1}{3}$ in Diensten, $\frac{1}{3}$ in Naturalien, $\frac{1}{3}$ in Geld an

den Gutsherrn zu leisten seien. In diesen Gutsherrschaften fanden sich obrigkeitliche und wirthschaftliche Rechte mehr oder weniger vollständig verwachsen.

Die landesherrlichen Domänen- und Rentämter reihten sich seit dem Ende des Mittelalters diesem System ein, da nach Auflösung der grossen Voigteiämter älterer Zeit Ortsgerichte und Polizei sowie die Abgaben der Unterthanen sich auch hier gleichartig wie in den adligen Gütern gestalteten. Ansiedelungen und Besitzungen, welche keinem privaten Gutsherrn unterthänig geworden, wurden durch die landesherrlichen „Aemter“ dem Patrimonialsystem einverleibt.

In den Städten (Immediatstädten) stand eine Körperschaft an Stelle des Guts-, Gerichts- und Polizeiherrn. Allein zu dieser Körperschaft gehörte (auch, als die erbgesessene Bürgerschaft sich durch die Zunftmeister erweitert hatte) doch nur ein enger Kreis von Activbürgern, die als Träger der bürgerlichen Lasten auch die ausschliesslichen Träger der bürgerlichen Rechte und Ehren wurden, mit einer natürlichen Tendenz zu einer immer noch engeren Abschliessung, namentlich im Magistratskollegium. Diese Stellung des rathsfähigen Bürgerthums zu den gemeinen Bürgern und Nebenwohnern hatte mit der Herrenstellung auf dem platten Lande so zahlreiche Rechtsanschauungen und Interessen gemeinsam, dass in den landständischen Corporationen ein gemeinsamer Grundzug der Bestrebungen sich erhalten konnte, der immer ausschliesslicher wurde, jemehr in Folge der Reformation das ermässigende Element der Prälaten an Einfluss verlor.

Alle von den Reichs- und Landständen beschlossenen Steuern waren damit an die Adresse der ländlichen Gutsherren, der landesherrlichen Aemter und der Städte, als der nominellen Lastenträger verwiesen; wobei die Städte in der Regel grössere Gesamtquoten übernahmen. Die Ortsobrigkeiten allein besassen das Recht wie die Macht,

die von der höheren Autorität beschlossenen Auflagen nach Herkommen und Billigkeit zu vertheilen. Die wirklichen Zahler ergaben sich also iure subcollectandi in den Besitzungen und in der Person der Einsassen. Reichs- und Landesgesetze konnten dafür nur allgemeinste Normen der Billigkeit vorschreiben, für deren Innehaltung es keine practisch wirksame Controle gab. Alle Reichs- und Landespolizeigesetze, welche neue Ansprüche der Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei, neue Anforderungen auf Unterstützung der Armen und Erhaltung der Wege u. s. w. stellten, wurden in gleicher Weise an die „Oberkeiten“ gestellt, mit der selbstverständlichen Aufforderung einer angemessenen Vertheilung unter die eigentlich Leistungspflichtigen.

Aus diesem Gesamtverhältniss ergab sich die ständische Ordnung des Patrimonialstaats, welche die ländliche Bevölkerung in einen Herrenstand und einen unterthänigen Stand, die städtische Bevölkerung in ein Activ- und Passivbürgerthum schied, neben welchen eine Zahl „exempter“ Personen (Geistliche, Beamte, studirte Klassen) die persönliche Befreiung von „gemeinen Lasten“ und gewisse Vorrechte zu behaupten wusste. Nur in dem städtischen Bürgerthum erhielt sich noch länger jene naturgemässe Uebereinstimmung zwischen Lasten und Rechten, aus der die ständische Gesellschaftsordnung hervorgegangen war, bis auch in den Städten diese Grundlage durch das indirecte Steuersystem mehr verwischt wurde.

Eine entscheidende Wendung dafür ergab sich aus den ansehnlichen Contributionen, die nach dem Ausgang des dreissigjährigen Krieges, zur Erhaltung der stehenden Heere erhoben werden mussten. Dem grossen Kurfürsten gelang es bekanntlich, diese Geldleistungen dauernd, d. h. von der Bewilligung der Stände unabhängig zu machen. Die neue „gemeine Last“ konnte aber nach der bestehenden Gesellschaftsordnung unter Freilassung der ritterschaftlichen Höfe und Hufen, nur auf den bäuerlichen Grundbesitz, die „con-

tribuablen“ Hufen vertheilt werden. Demselben Gange folgten die allmählig hinzukommenden Zusatzleistungen, Einquartierungslasten und Naturallieferungen. Da in Preussen bald auch die allgemeine Cantonpflicht, unter Freilassung der herrschenden Klassen, nur in der bäuerlichen Bevölkerung als Regel durchgeführt wurde: so war unter vollständiger Umkehrung des Feudalsystems nunmehr der Bauerstand der normale Träger aller Lasten der Landesvertheidigung geworden. Für die unpractisch gewordenen Lehndienste konnte den Rittergütern im XVIII. Jahrhundert nur noch eine Zahlung von 40 Thlr. jährlich unter dem Namen der Ritterpferdsgelder abgewonnen werden.

Hand in Hand mit dem ständigen Charakter der Contribution ist die Umwandlung derselben in eine Special-Objectsteuer vor sich gegangen, die zu grossen weiteren Wandlungen führte.

Die älteren ständischen Steuern bildeten Communions- oder Generalobjectsteuern, welche von „Land und Leuten“ auf einer realen Basis erhoben wurden, in Wechselwirkung mit der ständischen Verfassung. Wie die Reichsstände eine Repräsentation der lastentragenden corpora (geistliche, weltliche Herren und Reichsstädte) darstellen, so bilden die Landstände eine Repräsentation der lastentragenden corpora (Ritterschaft, Prälaten, Landstände). Nach demselben Grundsatz konnten hie und da auch die Bauerschaften noch einen Platz finden, wo sie unmittelbare Träger der Landeslasten geblieben waren. Alle Eigenthümlichkeiten der ständischen Repräsentation, im Unterschied von der modernen Volksvertretung, sind nur Folgesätze aus der corporativen Gestalt der Subjecte, auf welchen die öffentlichen Lasten beruhen.

Sobald nun aber die Contributionen grundsätzlich dauernd wurden, ebenso wie die Domänen und das übrige Stammvermögen der Landesherren, so machte sich der Gedanke der Einheit der Staatswirthschaft unabweisbar geltend,

dem das königliche Haus der Hohenzollern mit seltener Opferfreudigkeit das Eigenthum der Dynastie zubrachte, indem es den ganzen Familienbesitz in ewige Zeiten dem Staat Preussen als idealer ewiger Person übereignete (Ed. v. 13. August 1713). Um so mehr war diese Dynastie berechtigt, dasselbe von den Landständen zu fordern. Der noch bestehende Zwiespalt zwischen einem landesherrlichen und einem ständischen Vermögen und Einkommen hatte in Preussen sein Recht und seinen Sinn verloren. Die Vertheilung und Verwaltung der ständischen Steuern durfte nicht mehr in den Händen der noch bestehenden Organe der Landstände bleiben. Durch fortschreitende Massregeln der Verwaltung wurden diese Organe zu blossen Erhebern und Kassenverwaltern herabgesetzt, und nunmehr die einzelnen „contribuablen“ Hufen als Gegenstand des landesherrlichen Steuerrechts, der landesherrlichen Verordnungen und zeitweise neuer Regulirungen gemacht³). Die Staatsgewalt ist nun erst bis zu den Steuersubjecten unmittelbar durchgedrungen, ihre Unterthanen sind wieder staatsunmittelbar geworden, zunächst nur in der Belastung, auf welche aber die unmittelbare Berechtigung zur Landesvertretung folgen musste. Durch die Unmittelbarkeit des Steueranspruchs verwandelt sich die Communiionsbelastung in eine Spezial-Objectbesteuerung.

Derselbe Weg war in den Städten beschritten worden, in denen aber eine Neuerung eintritt, deren Tragweite man ihrer Zeit nach keiner Richtung hin übersehen hat.

In den Städten war die Contribution dem ständischen System entsprechend anfangs auf die Häuser in der Weise der älteren Schosse, Heerdgelder etc. gelegt worden. Da aber die neuen Geldlasten in den meist kleinen und armen Städten zu drückend wurden, so gestattete man ort-, kreis- und provinzenweise, und zuletzt allgemein, den Städten die leichtere Erhebung durch Accise und Licent, welche durch ihre reichlichen Erträge zu Erweiterungen führten und nach

dem siebenjährigen Kriege jede frühere Massbestimmung überschritten.

An diesen Zustand knüpfte das Mercantilsystem Friedrichs des Grossen an, welches zur Aufrechterhaltung eines Heeres von 200,000 Mann die Mittel nicht anders beschaffen konnte als durch die massloseste Ausdehnung des Accisesystems und durch die schweren Härten und Vexationen der grossen Regalien und Monopole.

Die schroffsten Härten und Uebertreibungen des Monopol-systems wurden indessen bald wieder beseitigt, und in dieser ermässigten Gestalt stellt jenes Steuersystem im Beginn des XIX Jahrhunderts gewissermassen das normale System der Besteuerung dar, wie sie in der Epoche des Partimonialstaats für naturgemäss, recht und billig gehalten wurde.

Statt aller weiteren Ausführungen ergibt sich die staatliche Lastenvertheilung am kürzesten aus folgender Steuerübersicht der Kurmark Brandenburg für das Etatsjahr 1804/5⁴):

Gebietsumfang	447 □ Meilen
Einwohner	855,000
Städtische Bevölkerung	410,000
Ländliche Bevölkerung	444,000.

Für die Staatskasse hatten aufzubringen:

I. Die Städte.

a) An Accise (brutto)	2,239,311 Thlr.
b) An Sublevationsservice	207,945 -
	<hr/>
In Summa	2,447,256 Thlr.

II. Das platte Land.

a) An Contribution	343,387 Thlr.
b) An Kosten der Fouragelieferung	287,146 -
c) An kleineren Posten	24,806 -
	<hr/>
In Summa	644,339 Thlr.

III. Die Rittergüter als einzige Staats-

abgabe	21,494 Thlr.
------------------	--------------

IV. Gemeinschaftlich von Stadt und Land:

Vom Stempel-, Salz-, Zoll- und Postregal 1,219,409 Thlr.

Zu diesen 4,332,499 Thlr. für die Staatskasse kommen dann noch 522,839 Thlr., die von Stadt und Landvolk gemeinsam zu den Provinzial- und Kreiscommunallasten aufzubringen waren.

Es wird hier sichtbar, zu welchen Missverhältnissen die Lastenvertheilung gekommen war, und wie durch die Specialisirung der Objectsteuern die Steuerlast des Grossgrundbesitzes, bis auf einen geringen Beitrag der Rittergüter, sich als Lasten-Monopol an den bäuerlichen Besitz geheftet hatte. Die Träger der „gemeinen“ Staats- und Communal-lasten⁵⁾ waren jetzt auf dem platten Lande der Kurmark lediglich:

2026 Dörfer.

66737 Feuerstellen.

731 Freibauern und Lehnschulzen.

17710 Bauernhöfe (517 im Besitz von Frauen).

9895 Kossäthenstellen (275 im Besitz von Frauen).

11540 Büdnerstellen (680 im Besitz von Frauen).

Ein kurmärkischer Bauer musste von jeder Hufe Ackers, die an Getreide einen Ueberschuss von $9\frac{3}{4}$ Thlr. brachte, an den Staat allein 8 Thlr. 3 g. Gr. bezahlen, ohne die Dienste und Abgaben, die er dem Gutsherrn, dem Pfarrer, dem Küster schuldete. In Vor- und Hinterpommern musste der Bauer 17, resp. $14\frac{1}{2}$ Thlr. Contribution von der Hufe entrichten, im Magdeburgischen 16 Thlr. $21\frac{1}{2}$ g. Gr. u. s. w.⁶⁾

Noch auffallender ist freilich das Missverhältniss, welches durch das indirecte Steuersystem zwischen Stadt und Land entstanden war, und dem Zahlenverhältniss nach die meist kleinen und armen Städte der Kurmark mehr als hundertmal schwerer traf als den hochprivilegirten adligen

Grundbesitz. Als ordentliche Träger der gemeinen städtischen Lasten erscheinen in diesen Städte 73,376 sog. „Wirthe“ d. h. die im Besitz des Bürgerrechts stehenden Inhaber von Liegenschaften, von denen aber die ungemein grosse Zahl der Eximirten in Abgang kommt, welche von den gemeinen Lasten grösstentheils befreit bleiben⁷⁾. Andererseits hat das monströse System der Accisen in den Städten auch das ganze Passivbürgerthum zu Theilnehmern der gemeinen Lasten gemacht, und mittelbar auch die Bewohner des platten Landes. Man nahm jener Zeit an, dass etwa $\frac{1}{4}$ dieser städtischen Verbrauchssteuern auf die ländliche Bevölkerung zurückfiel. Viel gebessert wurde in dem Missverhältniss der Steuern dadurch nicht, welches wie in Frankreich und in den übrigen Staaten des Continents, daraus entstanden war, dass man die Specialobjectsteuern nach dem Herkommen der Communionssteuern vertheilt, dass man der stetigen Tendenz des Grundbesitzes nachgegeben hatte, seine Steuern auf eine Gesamtsumme zu beschränken, dass man also für die jährlich wachsenden Lasten des Staats nur Accisen, Regalien und Monopole übrig behielt, die der Staatsgewalt allein offen standen in Folge immer wiederholter Bestätigung aller „landständischen Freiheiten und Rechte.“ Die Rückwirkungen dieser Lastenvertheilung auf die Verarmung des Bauerstandes, auf die Verschuldung des städtischen Grundbesitzes, auf die fortschreitende Lähmung und Verkümmern der Arbeit war im Generaldirectorium bekannt, aus dem grossen Beamtenkörper heraus aber kam keine Idee zum Vorschein, wie diesen Verhältnissen abzuhelpen sei.

Wie verhielt sich nun aber zu diesem Gesamtsystem der Staatslasten die Vertheilung der communalen Lasten der grösseren und kleineren Verbände, aus denen dieses Staatsganze zusammengefügt und allmählig zusammengewachsen war?

Alle directen Steuern des Staats waren auf Kosten der

Steuerkraft erwachsen, die von Hause aus zur Bestreitung der Bedürfnisse eines engeren Verbands bestimmt war. Der Staat hatte den Löwenantheil aus allen Quellen dieser Besteuerung an sich gezogen; die Communalbesteuerung war nur das residuum des älteren Systems der Lastenvertheilung. Aber glücklicherweise waren die Communen den Riesenschritten nicht gefolgt, mit welchen der Staat seine Bedürfnisse für das stehende Heer und für seine Wohlfahrtsaufgaben nach den Ideen des XVIII. Jahrhunderts erweitert hatte. Die Bedürfnisse des Gemeindelebens blieben im Vergleich damit bescheiden und traten immer bescheidener zurück, je mehr die Baarzahlungen an die Staatskasse sich vervielfältigten.

Um so fester hielt man hier an dem Herkommen, welches stets den natürlichen Bestrebungen des Grundbesitzes entspricht. Dies Herkommen aber gestaltete das Verhältniss der Stände im Gebiet der Communalbelastung anders als in der Vertheilung der Staatslasten. In wesentlichen Beziehungen erscheint die Lastenvertheilung hier in ungefähr umgekehrter Ordnung: der Bauer in geringem, der Bürger in leidlichem, der Adel in ansehnlichem Masse belastet.

1. In den gutsherrlichen Dörfern des platten Landes vertheilten sich die Leistungen nach dem „Herkommen“ auf Bauern und Halbbauern, Kossäthen und Halbkossäthen, Kleineigenthümer, und nur ergänzend für gewisse allgemeinste Zwecke auf die Nebenwohner des Dorfs. In der patrimonialen Ordnung galt dasselbe System auch in den Domänen und Rentämtern des Landesherrn. Diese Dorfgemeinden waren von Hause aus privatwirthschaftliche Verbände gewesen, — mochten sie aus der Zertheilung grösserer Marken, mochten sie (wie überwiegend im Osten Deutschlands) aus planmässiger Colonisation hervorgegangen sein. Ihr Verwachsen mit der grundherrlichen Gewalt liess jene wirthschaftlichen Be-

dürfnisse unverändert. Mochten gutsherrliche und bäuerliche Hufen mehr oder weniger im Gemenge liegen: immerhin blieben gemeinsame Festsetzungen nöthig über die Aufeinanderfolge der Saaten und der Erntezeit, über die gemeinsame Benutzung von Wald und Weide, über die Anstellung von Hirten und Schäfern, über den Schutz der Felder, über Mühlen und Dorfschmieden. In diesem privatwirthschaftlichen Verband erhielt sich naturgemäss eine Gemeinsamkeit der Pflichten und Rechte, die im Gebiet der Staatslasten immer weiter verloren ging. In diesem engeren Verband trug der Gutsherr die Lasten der Gerichtsverwaltung, der Polizei, des Kirchenpatronats und noch manche andere onera. Alles Uebrige vertheilte sich unter die Wirthschaftsgenossenschaft in bescheidenem Massstab. Die Bedürfnisse der Kirche und Schule, soweit sie nicht durch das Gebührenprincip gedeckt wurden, vertheilten sich nach Herkommen unter die Wirthe. Die Wege, soweit sie nicht dem Gutsherrn gehörten, wurden durch die anliegenden Besitzer zu ihrem Antheil erhalten; in beiden Fällen durch Hand und Spanndienste der Einwohnerschaft. Freilich befanden sie sich in primitiven Zuständen, wo nicht etwa ein Normallandrath (wie s. Z. Herr von Ziethen) einen Ausnahmezustand herbeiführte. Der Unterhalt des Hirten, Feldhüters, Nachtwächters wurde durch kleine Geldbeiträge der Wirthe und Interessenten ergänzt. Die Bedürfnisse einer Armenpflege waren in der Regel sehr bescheiden und personificiren sich auch heute noch nicht selten in Gestalt des Nachwächters, oder in der Unterbringung des Ortsarmen im Hirtenhaus oder in der Beletage des Spritzenhauses. Es gab deshalb für die Vertheilung der Dorflasten in der Regel keine geschriebene Ordnung, keine Gemeindekasse, keine Rechnungsführung: wohl aber ein gutes Gedächtniss der ländlichen Bevölkerung für alles, was herkömmlich ist. Eine Statistik der ländlichen Communallasten war unter diesen Umständen nicht möglich, auch wenn man daran

gedacht hätte. Nur eine genaue Kenntniss der örtlichen Verhältnisse konnte einen Ueberblick ergeben, der bei allen Variationen im Einzelnen zu dem Resultat führte, dass nur die in Grund und Boden Angesessenen, sowie die an Wald und Weide Betheiligten als wirkliche Genossen der Gemeindelasten angesehen werden konnten⁸). Mit grosser Sorgfalt sind alle diese Verhältnisse erwogen bei der Redaction unseres Gesetzbuchs, in der Absicht nicht mehr als eine Codifikation der realen Verhältnisse zu geben. Die Verfassungsurkunde, welche in Gestalt einzelner Paragraphen dem Allg. Landrecht einverleibt ist, giebt die Grundzüge des ländlichen Gemeindelastensystems treu wieder in folgenden Sätzen:

„Dorfgemeinde heissen die Besitzer der in einem Dorf oder dessen Feldmark gelegenen bäuerlichen Grundstücke zusammengenommen“ (ALR. II. 7. §. 18. und Register).

Nur die angesessenen Wirthe nehmen als Mitglieder der Gemeinden an den Berathschlagungen derselben Theil (§. 20).

Die Mitglieder der Dorfgemeinde nehmen an den gemeinschaftlichen Nutzungen nach eben dem Massstab Theil, nach welchem sie zu den gemeinen Lasten beizutragen schuldig sind. (§. 29).

Doch können zwischen den angesessenen Wirthen und den übrigen Einwohnern besondere Verhältnisse in Ansehung der Nutzungen und gemeinen Lasten durch Verträge oder hergebrachte Gewohnheit festgesetzt sein (§. 31).

Gemeine Dienste und Arbeiten und nachbarliche Pflichten für Wegebesserung etc. etc. sind von jedem Mitglied zu leisten (§. 37);

Spanndienst von den gespannhaltenden Wirthen (§. 38).

Die baaren Geldausgaben werden in der Regel

nach dem Verhältniss der landesherrlichen Steuern (also als Objectsteuern) aufgebracht (§. 43).

2. Nicht so einfach lag das Gemeindesteuersystem der Städte. Die schweren Contributionen, die der städtische Grundbesitz allein nicht zu tragen vermochte, drohten die städtischen Steuerquellen gänzlich versiegen zu machen, bis durch die Einführung der Accisen der Grundbesitz wieder frei gemacht wurde, um die herkömmlichen Lasten zu tragen. Es blieb daher auch das alte System der Giebelsteuern, Schosse, Brausteuern etc. stehen als eine mit den Liegenschaften verwachsene Objektbesteuerung. Nur hatte man in Zeiten der Bedrängniss hie und da auch schon die Schutzverwandten etwas stärker herangezogen. Das Ueberwuchern der indirekten Besteuerungen im Staat und die Exemptionen lockerten auch hier den alten Bürgersinn, welcher Pflichten und Rechte nicht getrennt hatte. Das Zusammenschrumpfen der Aktivbürgerschaft zu engsten Gevatterschaften, die den Rath durch Cooptation bildeten, führte oft zu schlechter Verwaltung und leichtsinnigem Schuldenmachen, so dass von Zeit zu Zeit die Verwaltung durch Commissarien eingreifen musste, um die Ordnung im Stadthaushalt wieder herzustellen. In der Wirklichkeit gestaltete sich die städtische Lastenvertheilung im XVIII. Jahrhundert dahin:

a) In erster Linie wurden sie aus dem Stammvermögen bestritten, d. h. aus einem Complex von Rittergütern, Vorwerken, Forsten, Renten, welcher sehr ungleich vertheilt, aber noch in ansehnlichem Umfang vorhanden war; in der Kurmark besaßen 55 Städte und Flecken noch an städtischen Forsten allein 265,923 Morgen; zuweilen kommt sogar ein Capitalvermögen vor (z. B. in Prenzlau).

b) Sehr umfangreich ist ferner das Gebiet der Gebühren und Sporteln in Folge der eignen Gerichtsbarkeit, der Markt- und Gewerberechte und der Polizei der Städte. In Berlin beispw. wurden nicht nur die Personalkosten des Stadtgerichts (42,400 Thlr.) und die Personalkosten des Magistrats

(9861 Thlr.) aus dem Sportelfonds bestritten, sondern auch noch ein Theil der sonstigen Verwaltungskosten (21,200 Thlr.), während ein anderer Theil aus Gewerbesteuern der Gewerkschaften, Bordelle etc. gedeckt wurde.

c) Die sonstige Deckung lag nach dem Herkommen auf den Liegenschaften und stehenden Gewerben der Bürgerschaft. In der Mark war ein ansehnlicher Theil der alten Schosse vom Grundbesitz der Kämmereikasse übereignet worden. (Wöhner, III No. 77. und ff.) An anderen Orten erfolgte die Erhebung an Rauch- und Giebelschossen nach Feuerstellen. Besondere Umlagen ruhten auf den nahrhaftesten stehenden Gewerben, die dann nach objectiven Merkmalen (wie bei den Mühlen nach der Zahl der Mahlgänge und Kostknechte) berechnet wurden. Mancherlei „Gebühren“ auch der Innungen oder Aemter haben den Charakter von Gewerbesteuern. Vorzugsweise war es aber die schwere Einquartierungslast, welche auf den bürgerlichen Wohnhäusern und Ackerhöfen ruhte, durch die vom Staat gewährten Vergütungen jederzeit sehr unzureichend gedeckt war, und in Folge dessen zu vielerlei Ausgleichungen in Geld unter Hauseigenthümern und Miethern führte. Die Idee der realen Belastung war in den Städten übrigens so tief gewurzelt, dass man andere Objecte der Besteuerung in Ermangelung einer sichtbaren Unterlage auch hier wohl nicht selten als Grundstücke (analog den Schattenhufen) fingirte. Das Mass der directen Abgaben dieser Art hing von der Grösse des Stammvermögens und der Sporteleinnahme ab, erscheint in einzelnen Städten nur in minimalen Beträgen, in anderen recht bedeutend. Im Ganzen aber reichten die städtischen Einnahmequellen in dem Masse aus, dass der Oberpräsident von Bassewitz in der Kurmark kein Beispiel der Ausschreibung besonderer städtischer Communalbeiträge für die laufenden Bedürfnisse oder für die Schuldentilgung der Stadt aufgefunden hat⁹⁾.

Die Vertheilung der städtischen Communallasten

wird mit allseitiger Rücksicht auf diese Verhältnisse in dem Allgem. Landrecht zu folgenden Hauptsätzen codificirt:

Bürger im eigentlichen Sinne wird derjenige genannt, der in einer Stadt seinen Wohnsitz aufgeschlagen und daselbst das Bürgerrecht gewonnen hat (ALR. II. 8. §. 2).

Einwohner der Städte, welche weder eigentliche Bürger noch Eximirte sind, heissen Schutzverwandte (§. 5).

Nach welchem Verhältniss die Bürger und Besitzer bürgerlicher Grundstücke an den gemeinschaftlichen Nutzungen und Lasten Theil nehmen, hängt von den Verfassungen eines jeden Orts ab (§. 28).

Neue bisher nicht gewöhnliche Geld- oder andere Beiträge kann der Magistrat ohne Einwilligung der Bürgergemeinde nicht fordern (§. 37).

Besondere Gesellschaften der Stadtgemeinde können auch durch Verjährung von den Lasten der gemeinen Bürger befreit werden (§. 40).

Wo mit dem Besitz gewisser Grundstücke oder mit Geschäften oder Würden eine persönliche Befreiung von gemeinen bürgerlichen Lasten nach einer seit rechtsverjährter Zeit wohl hergebrachten Verfassung bisher verbunden gewesen, hat es dabei auch fernerhin sein Bewenden (§. 41).

Adlige und Eximirte, wenn sie ein Gewerbe treiben, müssen die gemeinen bürgerlichen Lasten und Dienste bei der Stadt gleich anderen Bürgern leisten (§§. 59, 61, 63).

Wollen eximirte Personen bürgerliche Grundstücke besitzen, so müssen sie alle darauf haftenden bürgerlichen Lasten übernehmen, auch die damit verbundenen persönlichen Leistungen entweder selbst oder durch taugliche Substituten verrichten (§§. 65, 66).

In wiefern Schutzverwandte zu den bürgerlichen Lasten und Abgaben beizutragen schuldig, hängt von

der besonderen Verfassung eines jeden Orts ab; in der Regel aber werden sie nur in dringenden Nothfällen mit herangezogen, und zahlen auch die Beiträge zu öffentlichen Anstalten nur nach dem Satz der Bürger der geringsten Klasse (§§. 74—77).

Die Zahl der Bürgerhäuser soll erhalten und mehrere derselben nicht in eines zusammengezogen werden; wer in einer Stadt Burglehne oder andere von den gemeinen bürgerlichen Lasten befreite Häuser besitzt, darf kein damit grenzendes Bürgerhaus an sich bringen (§§. 78, 80).

Das Princip der Specialobjectbesteuerung ist hier in aller Folgerichtigkeit erkennbar. Allerdings ist dem Magistrat und der Bürgerschaft eine Selbstbestimmung (Autonomie) in Beschliessung neuer Abgaben vorbehalten. Allein die einheitliche Regelung der Staatswirthschaft und die Ordnung des Staatssteuerwesens zog dieser Autonomie die nothwendigen Schranken durch die danebenstehenden Verwaltungsgesetze. Schon nach dem Ressortreglement 17. Juli 1749 fand eine Genehmigung der Stadthaushalts-etats in grosser Specialisirung statt, sowie eine Revision der Rechnungen durch die Oberrechnungskammer. Die Erhebung neuer wie die Erhöhung bestehender Steuern und Beiträge war der Genehmigung der Aufsichtsbehörde vorbehalten (II. 8. §. 38; II. 6. §§. 66, 67).

Dem städtischen wie dem ländlichen System gemeinsam war das nicht übertriebene Mass dieser Belastung, namentlich in Vergleich mit dem noch rückständigen dritten Träger der Gemeindelasten:

3. dem Grossgrundbesitz, der in der Staatsbesteuerung so hoch privilegiert, in diesem engeren Kreise seine Herrenstellung lebendig bewahrt hatte. Seine onera patrimonii für Patrimonialgerichte, Gutspolizei und Kirchenpatronat und manche andere reichs- und landesgesetzliche Verpflichtungen waren an sich erheblich und bedingten in

einer geldknappen Zeit periodisch auch ansehnliche Geldleistungen. Dieses Verhältniss war es, welches die herrschenden Vorstellungen der Zeit über die Stellung der Stände bestimmte und den privilegierten Klassen den guten Glauben an ihre Berechtigung erhielt.

Die Vorstellungen der Gesellschaft bestimmen sich zunächst durch die Erscheinungen, die im Nachbarverband täglich vor Augen liegen. An die weiteren Verhältnisse, wie sie sich im Staatsganzen gestalteten und wie sie nur wenigen Personen in der Centralverwaltung vorlagen, dachten die herrschenden Vorstellungen nicht, denen der „Staat“ immer noch ein fernstehendes, abstractes Wesen blieb. Es gilt dies am meisten von unserer Nation, und galt noch stärker als heute von einer Zeit, in welcher die Masse der Bevölkerung an den Boden gefesselt, in örtlicher und ständischer Scheidung nur an sich, ihren Stand, ihren Gemeindeverband, und höchstens an ihren landschaftlichen Verband zu denken gewohnt war.

Es lag den privilegierten Klassen der Zeit jede Ahnung fern, dass ihre Stellung allmählig zu einer völligen Umkehrung der Pflichten und Rechte im Staat gelangt war. Sie erfüllten doch täglich die nicht leichten Pflichten, die ihnen das Herkommen als Ortsobrigkeit auferlegte, und die nicht leichten Zumuthungen, welche zur Verbesserung der Schulen, Wege und für vielerlei andere Dinge ihnen durch die Verordnungen des XVIII. Jahrhunderts auferlegt waren. In Armuth und Noth waren sie die Helfer ihrer Unterthanen im weiteren wie im engeren Sinne, auch noch über den Buchstaben des Gesetzes hinaus. Das gewohnheitsmässige Leben des Grossgrundbesitzes inmitten der ländlichen Bevölkerung milderte vielfach die Verhältnisse der „Unterthänigkeit“, die zum harten Ausbeutungssystem in der Regel erst durch die Mittelmänner werden. Diese Beziehungen lagen der Bevölkerung täglich vor Augen.

Was diese Ritterschaft im siebenjährigen Kriege mit Person und Vermögen gethan und gelitten hatte, stand in Aller Erinnerung. Als wohl hergebrachtes Recht, als durch Vererbung und rechtmässigen Erwerb mit dem Grundbesitz verbundenes Recht, hatte doch der grosse König selbst diese Verhältnisse anerkannt, und die aufgeklärten Bearbeiter des ALR. hatten es als bestehendes, auch im Naturrecht begründetes Verhältniss von Neuem verzeichnet, gesichtet und bestätigt. In den Culturstaaten des Continents galt dies Recht in den wesentlichen Grundzügen analog. Woher sollte hier ein Zweifel an der Rechtmässigkeit der ständischen Ordnung entstehen?

Ob alle diese gesunden Verhältnisse im engeren Verbande freilich die Umkehrung des natürlichen Verhältnisses der Stände im Kriegsdienst, in der Kriegslast, in der jährlich anschwellenden Last der Staatssteuern aufwiegen konnten: das vermochte das Urtheil des Einzelnen nicht zu übersehen. Um die Rechtsvorstellungen einer Generation zu verstehen, muss man nicht nur Das ins Auge fassen, was die Zeit gesehen und gewusst hat, sondern auch Das, was sie nicht gesehen und nicht gewusst hat. Zu einer Vergleichung der Gemeindeverhältnisse mit den Staatslasten fehlte ohnehin jeder Massstab, da die ersteren überwiegend noch in persönlichen und Naturalleistungen bestanden, und da die in längeren Zeiten wiederkehrenden grossen Ausgaben des Kirchenpatrons und Gutsherrn sich nicht mit fortlaufenden Steuerauflagen vergleichen liessen. Jedenfalls übersah das Publicum die einen so wenig wie die anderen. Im Generaldirectorium konnte man die unverhältnissmässige Belastung in Land und Stadt übersehen: aber den geschulten grossen Körperschaften der Beamten galten diese Verhältnisse als hergebrachte, gewohnte, also als rechtmässig oder doch tolerabel. In weiteren Kreisen sah jene Periode der Aufklärung die Gemeindelasten als ein sehr untergeordnetes Glied der Staats- und Volks-

wirtschaft an, in der Wirklichkeit wusste man nirgends, wie hoch sich in der grösseren Einheit einer Provinz oder einer Landschaft das Verhältniss dieser und der Staatsbelastungen eigentlich belief. In Staats- und Finanzwissenschaft erschien die Gemeindebesteuerung als ein flüchtig behandelte Anhang. Verwaltung und Statistik fanden kein Bedürfniss, irgend welche Uebersicht darüber zu gewinnen. Man kann wohl sagen, dass noch in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts in Wissenschaft und Verwaltungspraxis sich Niemand ein Bild zu machen wusste, wie hoch sich die Belastungen der Gemeinden im Ganzen und im Einzelnen beliefen, nach welchem System sie eingerichtet und wie sie rationell einzurichten seien. Aber für das sociale Verhältniss von Adel, Bürgern und Bauern bleiben sie deshalb nicht weniger massgebend. Voll bezeichnend für die Lage und die Stimmungen vor 1806 ist die Aeusserung des damaligen Ministers von Struensee, die den Lesern dieser Schrift recht oft unwillkürlich in das Gedächtniss zurückkommen wird:

„Wie will man A, B, C von den Missbräuchen überzeugen? Das hängt von zehn antiken Etats, zwanzig Registraturen, fünfzig Verfassungen, hundert Privilegien und unzähligen persönlichen Rücksichten ab, welche alle mit einander ich allein, da ich nicht Premier-Minister bin, und mein einzelnes Departement zu sehr mit der allgemeinen Schreiberei verflochten ist, nicht umändern und wegräumen kann. Daran wird sich auch Keiner eher machen, als bis ein gewaltiger Stoss von Aussen dazu zwingt, oder die Verwirrung im inneren Geschiebe so arg wird, dass Keiner mehr den Andern versteht, mithin alle die Noth fühlen, zu neuen und einfachen Grundsätzen zu recurriren¹⁰⁾.“

Aber auch nachdem der „gewaltige Stoss von Aussen“ gekommen war, blieben noch jene Unterlagen stehen auf denen der gute Glaube der privilegirten Stände in Deutschland

beruhte, weil in den engeren Nachbarverbänden die grossen Widersprüche des Staatsganzen nicht erkannt wurden. Darauf beruhte es, dass auch nach der Katastrophe von 1806 die zusammenberufenen Notablen den geplanten Socialreformen erstaunt gegenüberstanden und solche Pläne nur aus den revolutionären Ideen der „Ausländer“ Stein und Hardenberg zu erklären wussten. Und darüber, dass diese Neuerungen göttlicher und menschlicher Weltordnung widersprachen, war auch der Pfarrer mit seinem Kirchenpatron ebenso einverstanden, wie der Patron mit dem lutherischen Dorfpfarrer darüber, dass die staatskirchlichen Grundsätze der Dynastie nur das Erzeugniss einer „gottlosen Aufklärung“ sein konnten.

In den Wendepunkten einer sich auflösenden Gesellschaftsordnung ist die Erkenntniss der Ursachen und die Wahl der rechten Mittel die Sache weniger, ihre Zeit beherrschender Geister. So klein aber ihre Zahl war, so fanden sie ihren Rückhalt in dem vollen Verständniss dieser Seite der Dinge bei König Friedrich Wilhelm III., in dessen ernstem Willen und treuer Ausdauer unter allen Versuchungen, die immer von Neuem an ihn herantraten. Die Geschichtschreibung wird auch von dieser Seite aus dem schlichten Wesen des Königs gerecht werden. In einer republicanischen Verfassung wäre das nicht ausführbar gewesen ohne Bürgerkrieg, im englischen Parlamentarismus wären 10 Ministerien daran gefallen, ohne weiter zu kommen als heute in Irland.

Bei der Umbildung einer zerrütteten ständischen Ordnung kommt es nun aber nicht auf die Reihenfolge der Entstehung der Missverhältnisse an, sondern auf die Dringlichkeit der Abhülfe. Die Socialgesetzgebung der Stein-Hardenbergischen Zeit war damit auf folgenden Reihengang verwiesen:

1. zuerst auf die dringendste Aufgabe: die Beseitigung des ungleichen Privatrechtes, welches aus der ständi-

schen Ordnung hervorgegangen war, — auf die Wiederherstellung eines freien bäuerlichen Eigenthums, welches nun schon seit Jahrhunderten Träger der Staatslasten auf dem platten Lande geworden war, — sodann die Beseitigung der tausendfältigen Hemmungen des natürlichen Wirthschaftssystems, welche durch die Monopolisirung der Rittergüter, durch die Fesselung der arbeitenden Bevölkerung an die Scholle, sowie der städtischen Arbeit durch Zünfte und Monopole, erwachsen waren und welche ebenso die Volkswie die Staatswirthschaft zur Verkümmernng und Verarmung führten.

2. In zweiter Linie stand die Reform des ständischen Systems der Staatslasten in den Jahren 1810—1821: die massenhafte Beseitigung der drückendsten Accisen und ihrer drückendsten Erhebungsformen, ihre endliche völlige Aufhebung sowie die Einführung der Gewerbe- und der Klassensteuer — Hergänge von unermesslicher Tragweite für Stadt und Land, welche heute beinahe vergessen sind. Wenn man vor Augen hat, was jener Zeit der bittersten Finanznoth dem Staat die Aufhebung der Accisen kostete, und wenn man weiter vor Augen hat, welche tief gewurzelten Rechtsvorstellungen und mächtigen Interessen der neue Gedanke einer „gleichmässigen Vertheilung der Staatslasten auf alle Staatsbürger nach ihrer persönlichen Leistungsfähigkeit“ (Edict vom 27. October 1810) zu überwinden hatte: so wird man Aufhebung der Accisen in Verbindung mit der Einführung der Klassensteuer (Gesetz vom 30. Mai 1820) als eine Grossthat der Monarchie anerkennen, welche vollkommen ebenbürtig den übrigen Leistungen unserer Socialgesetzgebung in grossem Styl gleichsteht und einen höchsten Grundgedanken der staatsbürgerlichen Gesellschaft verwirklicht hat. Zunächst freilich in der damals möglichen, bescheidenen Gestalt einer Klassensteuer — aber als ein dauerndes „Vermächtniss für die Zukunft,“ welches zu den weiteren Etappen der classificirten Ein

kommensteuer (1851) und der Ausgleichung der Grundsteuern (1861) führen musste.

3. In dritter Linie dagegen, völlig im Hintergrunde, blieb das System der Vertheilung der Gemeindefasten in Stadt und Land aus dem Grunde, weil in diesem Gebiet ein Widerspruch mit der natürlichen Ordnung von Staat und Gesellschaft nicht bestand, und deshalb auch eine Aenderung des Grundverhältnisses von Niemandem verlangt und erwartet wurde.

Diesem Gange der Verwaltungsreform kam nun auch das Verständniss der Nation in wachsendem Masse entgegen.

Im Gebiet des Privatrechts sowie der Hemmungen der Arbeit und des Privatverkehrs lag die schwer verletzende Rechtsungleichheit der ständischen Ordnung vor aller Augen: diese Seite der Reform war die gemeinverständliche und wurde in weitesten Kreisen alsbald gewürdigt.

Die bestehenden Missverhältnisse in der Staatsbesteuerung waren in Ermangelung jeder Verwaltungsstatistik wenig bekannt, sie wurden damals im engeren Kreise der volkwirtschaftlich Gebildeten wohl erwogen, in weiteren Kreisen dagegen mehr practisch empfunden, als gewürdigt.

In der Tragung der Gemeindekosten dagegen war ein *ius iniquum* den Zeitgenossen nicht sichtbar und auch in der Wirklichkeit nicht vorhanden. Der Widerspruch, der in der Fortdauer einer Gerichts- und Polizeigewalt in Verbindung mit Grundstücken bestand, wurde zwar von Staatsmännern, Rechtsverständigen und von der städtischen Bevölkerung anerkannt, weniger indessen von der ländlichen, für welche die kleinen Orts-Justiz- und Polizeistellen manche Bequemlichkeit darboten. Bei jedem Versuche aber an diese Reste der patrimonialen Ordnung Hand anzulegen, stiess man auf den Hintergrund der communalen Lasten-

vertheilung, vor dem man wie vor einem *noli me tangere* mit einer gewissen Scheu stehen blieb und alle geplanten Reformen stillschweigend fallen liess.

Die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung hat daher die Vertheilung der Communallasten nach dem Herkommen in Land und Stadt unverändert gelassen. Auch die Städteordnung hat zwar alle anderen Seiten des Städtelebens im Geist der neugestalteten freien Erwerbsgesellschaft und zur Wiederherstellung eines selbstthätigen Bürgerthums verbessert, in ihren dürftigen Bestimmungen über die Abgaben aber das Herkommen unverändert gelassen. Die Städteordnung vom 19. November 1808 enthält in ihren §§. 26, 44, 56, 75, 108 überhaupt keine Vorschrift über den Modus der Steueraufbringung, überlässt diesen vielmehr der Form nach lediglich den Beschlüssen der Gemeindebehörden, da man den Schein einer tutelle administrative vermeiden wollte. In der Sache wurde dadurch freilich wenig geändert, da nach den bestehenden Verwaltungsgesetzen (oben S. 20) ein Einschreiten der Aufsichtsbehörden auf Antrag, auf Beschwerde oder von Amtswegen sich von selbst verstand und nach der zeitigen Gestalt der Staatssteuergesetzgebung unabweisbar blieb. Es war daher mehr eine geschäftliche als sachliche Neuerung, wenn in dem Steuergesetz vom 30. Mai 1820 und in der revidirten Städteordnung eine Bestätigung der städtischen Steuerbeschlüsse wiederum ausdrücklich vorbehalten wurde.

Nur an einem Punkt des Staats, in der Hauptstadt Berlin, ergab sich die Nothwendigkeit eines Specialgesetzes aus der besonders schweren Belastung, welche durch die Einquartierung grosser Truppentheile entstand. Durch V. O. vom 26. Januar 1815 wurde hier (wiederum im Anschluss an das Herkommen) eine Liegenschaftssteuer auf die bürgerlichen Wohnhäuser gelegt, und zu 4 pCt. auf den Hauseigenthümer, zu $8\frac{1}{4}$ pCt. auf den Miether vertheilt, sowie sie als „Haus- und Miethsteuer“ noch heute die Haupt-

grundlage der städtischen Besteuerung in Berlin bildet. Die Vertheilung unter Hauseigenthümer und Miether zu ungefähr $\frac{1}{3}$ und $\frac{2}{3}$ beruhte auf dem damaligen Herkommen und ist später, namentlich seit Einführung der Staatsgebäudesteuer, mehrfach modificirt worden. Uebrigens enthielt die V. O. vom 26. Januar 1815 den einzigen positiven Ausdruck der Ideen der grossen Reformzeit über die Vertheilung der Gemeindelasten.

II.

Die Umbildung des Gemeindesteuersystems.

(a. 1821 — 1876).

Wenn auch die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung das Grundsystem der Gemeindelasten nach „Herkommen“ unberührt und unverändert gelassen hat, so sind doch alsbald Aenderungen eingetreten in Folge der Wechselwirkung, in welcher die Verwaltungsgesetze des Staats mit dem Leben der Gemeinden stehen. Die Aenderungen sind in dem ersten Menschenalter (1821 — 1851) in bescheidenem Mass, fast unmerklich, eingetreten; im zweiten Menschenalter aber (seit 1851) in rascher Progression steigend, so dass man die Umwandlungen etwa von Jahrzehnt zu Jahrzehnt zu verfolgen hat.

Schon in der ersten dieser Epochen treten drei Aenderungen hervor, welche mittelbar, aber noch nicht in durchgreifender Weise das Gemeindesteuersystem alteriren.

Zunächst waren die lastentragenden Körperschaften des platten Landes durch die Agrargesetzgebung in einem Punkte verändert worden. Dauerte auch (mehr dem Namen als der Sache nach) die obrigkeitliche Gewalt des Grossgrundbesitzes in Gestalt der Patrimonialgerichte und Gutspolizei fort, so hörte doch jedes wirthschaftliche Herrschaftsverhältniss über die bäuerlichen Hufen auf. Die bäuerliche Feldmark stand jetzt als selbständige freie Guts- und Steuercommunion der herrschaftlichen Feldmark als „Gutsbezirk“ gegenüber. Im Interesse der Freiheit des Eigenthums war die alte Zertheilung der Feldmarken jetzt noch

einen Schritt weiter geführt in ein Kleingemeindethum. Die freie Dorfschaft trug jetzt ihre Gemeindelasten nach der herkömmlichen Vertheilung unter Bauern, Kossäthen, Büdner: dem Gutsherrn fielen die Gemeindelasten für alle innerhalb des „Gutsbezirks“ befindlichen Besitzungen und Personen zu. Die Gutsherrschaft war nicht mehr die Spitze eines ständischen Steuerkörpers, wie in der ständischen Periode, sondern jetzt ein Privatbesitz, der nach Herkommen und Gesetz die Gemeindelasten für eine grössere Zahl von Personen zu tragen und die persönlichen Pflichten eines Ortsvorstehers zu erfüllen hatte, — ein Verhältniss, welches noch heute für etwa 2 Millionen der Bevölkerung fortbesteht.

Eine zweite Aenderung lag in dem Zutritt neuer Landestheile jenseits der Elbe und Saale. Die neue Territorialbildung seit 1815 führte Preussen bedeutende Gebietstheile zu, für welche das preussische Landrecht und seine Verwaltungsgesetznormen bis dahin so wenig Geltung gehabt hatten, wie die Socialgesetzgebung der Stein-Hardenbergischen Periode. War die Bildung der Ortsgemeinderfassung im Westen Deutschlands nicht aus planmässiger Colonisation, wie im Osten, sondern in der Regel aus der Zertheilung grösserer Feldmarken hervorgegangen, und bot sie daher von Hause aus ein mehrfach abweichendes Bild dar¹¹⁾, so waren seit der Rheinbundzeit nicht unerhebliche Aenderungen durch positive Akte der Gesetzgebung hinzutreten. Im ehemaligen Königreich Westphalen und anderen Landestheilen jenseits der Elbe hatte die Zwischengesetzgebung der Rheinbundzeit und auch die spätere Gesetzgebung der Einzelstaaten Einiges geändert, den Uebergang des Gemeindehaushaltes in eine Geldwirthschaft gefördert, eine directe Communalbesteuerung mehrfach erleichtert. Im Durchschnitt haben indessen die Verwaltungsreformen der Rheinbundzeit an dem Gemeindehaushalt sehr viel weniger verändert, als in der Staatswirthschaft.

In grossen Gebieten sind die Gemeindeverfassungen nahezu unverändert geblieben, während andererseits in den westlichsten, durch die französische Gesetzgebung stark beeinflussten Landestheilen der Unterschied von Stadt und Land verwischt und ein gleichmässigeres System von Communalsteuern sich entwickelt hatte, so dass auch eine neuere Gliederung des Stimmrechts in 3 Klassen nach der Höhe der directen Steuern an dieser Stelle zuerst zur Geltung kommen konnte. — Die Gestaltung der Gemeindelasten bot daher in den westlichen Landestheilen ein ungleiches Bild dar, welches durch die Erwerbung der neuen Provinzen 1867 ebenso durch Gemeindeverfassungen nach dem alten System wie nach neueren Mustern sich erweitert hat. Die preussische Verwaltung war indessen von Altersher gewöhnt, die verschiedenartigsten provinziellen Verhältnisse zu assimiliren. Man brachte auch hier das System des preussischen Verwaltungsrechts, so weit nöthig, im Wege des staatlichen Aufsichtsrechts zur Geltung, assimilirte die Städteordnungen den preussischen und suchte übrigens das Ueberkommene möglichst schonend beizubehalten. Durch die mehrfach verschiedenen Verhältnisse der Gemeindelasten in den westlichen Provinzen, ebenso unter sich wie mit den östlichen Landestheilen, ist kein neues Grundsystem der Gemeindelasten zur Geltung gekommen, sondern auf der Grundlage der „herkömmlichen“ Lastenvertheilung sind verschiedene Variationen neuer directer und indirecter Steuern durch Specialgesetze entstanden, analog wie solche grösstentheils auch in den alten Provinzen durch Gemeindebeschlüsse unter Bestätigung der Aufsichtsbehörden zulässig waren. Es ist durch diese Verbindung mit den alten Provinzen keine neue Grundrichtung des Steuersystems entstanden, sondern es sind nur die Schwierigkeiten einer einheitlichen Regelung um etwas erhöht worden¹²⁾.

Eine dritte Aenderung von allmählig sichtbarer Tragweite ergab sich aus den Reformen des Staatssteuer-

systems. Eine den zeitigen Verhältnissen der Gesellschaft entsprechende Steuerverfassung war zwar schon in der Verordnung vom 27. October 1810 angekündigt, ergab aber so unermessliche Schwierigkeiten, dass nach einem Jahrzehnt vorübergehender Bildungen erst in der Verordnung vom 30. Mai 1820 ein zusammenhängender Plan zur Erscheinung kam, der seinen wichtigsten Ausdruck in dem Gewerbesteuergesetz von demselben Tage und durchschlagend in dem Klassensteuergesetz vom 1. Mai 1821 fand. Das in vergeblichen Anläufen seit Jahrhunderten gesuchte Princip der Besteuerung eines jeden Unterthanen nach seiner persönlichen Leistungsfähigkeit kommt nach schweren Geburtswehen jetzt endlich zur Geltung. Es ist der Grundgedanke der gleichen Unterwerfung aller Stände unter die Staatsgewalt, welche jetzt erst eine umfassende Subjectbesteuerung ermöglicht hat. Die Urheber des Klassensteuersystems (insbesondere Hoffmann) erkannten mit dem ihnen eignen practischen Blick, dass man eine Einkommensteuer nicht ohne Weiteres in eine Bevölkerung einführen könne, in welcher mehr als $\frac{9}{10}$ der Hausstände ihre Einnahmen und Ausgaben in Geld zu berechnen und eine Bilanz ihres Einkommens zu ziehen weder gewohnt noch im Stande waren. Man sah ebensowohl ein, dass auch den privilegierten und eximirten Klassen der Bevölkerung eine unterschiedslose persönliche Schätzung ihres Einkommens ebenso ungewohnt wie ihren Standesbegriffen widerstrebend erschien. Um mit der Sache durchzukommen, musste man sich mit einem sehr bescheidenen Maximum der Steuer begnügen und in den Abstufungen der Klassensteuer sich den noch vorhandenen Besitzschichten, Bezeichnungen und Merkmalen der ständischen Gesellschaftsordnung anschliessen. Man war sich bewusst „ein Vermächtniss der Zukunft“ zu hinterlassen, welches eine Generation später (1851) in ein durchgreifendes System der Einkommensteuer auslaufen musste.

Der überraschende, jede Erwartung übertreffende günstige Erfolg der Klassensteuer richtete von nun an auch die Blicke der Gemeindevertretungen bei jeder Aenderung oder Erweiterung ihres Abgabensystems auf diese Steuer hin. Man konnte ohnehin nicht daran denken, für solche Zuschläge in kleinem Massstab an jedem Ort neue Steuersysteme zu erfinden, hielt sich vielmehr nach wie vor an den alten Grundsatz des ALR. II, 7 §. 43:

die baaren Auslagen werden in der Regel nach dem Verhältniss der landesherrlichen Steuern aufgebracht.

Dies Gesetz wird noch heute angewandt, ohne dass man daran zu denken pflegt, wie jener Grundsatz seine Bedeutung von Grund aus verändert hat. Zur Zeit des ALR. II. 7 gab es noch keine gesetzlich gleich geordneten Grund-, Gebäude-, Einkommen-, Gewerbesteuern. Die Gemeindesteuern waren vielmehr durch §. 43 auf das damalige System der Schosse, Contributionen, Accisen etc. verwiesen. Erst mit der Klassensteuer und ihrer späteren Erweiterung zur Einkommensteuer kam der Grundsatz der Gleichheit, der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit der Einzelnen, zur Geltung. Es entsprach dies Neue in jeder Beziehung den neuen Lebensanschauungen, während die überkommenen Grundsteuern der älteren Zeit durch ihre vielfachen Exemptionen, Privilegien und ungleichen Sätze sich oft recht wenig einladend für ein Zuschlagssystem darstellten, und das um so weniger, als die Ungleichheit der Grundsteuern in dieser Zeit schon Gegenstand des Streits zwischen den verschiedenen Provinzen und Landestheilen zu werden anfang.

Es beginnt daher seit derselben Zeit eine directe Begünstigung des Systems der Zuschläge zur Klassensteuer, eine unmittelbare und mittelbare Verweisung der Gemeindebehörden gerade auf dies Steuersystem ebenso in der Gesetzgebung wie in der Verwaltung.

Das grosse Steuergesetz vom 30. Mai 1820 hatte zwar Zuschläge zur Mahl- und Schlachtsteuer (§. 13) in einer

Gruppe von 132 Städten gestattet, im Uebrigen aber das Princip ausgesprochen, dass die Gemeindesteuern nicht mit den Grundsätzen der Staatssteuergesetzgebung und der Freiheit des inneren Verkehrs, namentlich der Gewerbefreiheit in Widerspruch treten dürfen; womit im Princip auf eine directe Besteuerung, insbesondere auf die Klassensteuer hingewiesen war, die denn auch überall mit Genehmigung der Bezirksregierungen gestattet wird, während andere Besteuerungsweisen der landesherrlichen Genehmigung bedürfen.

Nachdem nun in den nächstfolgenden Jahren die Fälle der Regulirung von Gemeindesteuern sich erheblich gemehrt hatten, fühlte die revidirte Städteordnung vom 17. März 1831 (§. 122) bereits das Bedürfniss von Normativbestimmungen, nach welchen die Genehmigung der Behörden zu derartigen Gemeindebeschlüssen zu ertheilen sei. Diese sind erfolgt in einer allgemeinen Ministerialinstruction vom 18. Februar 1834, welche der neueren Verwaltungspraxis ihre Grundlinien vorgezeichnet hat:

als Regel: Zuschläge zu den directen Staatssteuern. Zur Gewerbesteuer jedoch nur, wo besondere örtliche Gründe dafür sprechen. Zur Grundsteuer nur, wo dieselbe nach gleichen Grundsätzen für alles Grundeigenthum veranlagt ist. Zuschläge zur Klassensteuer dagegen sind überall gestattet. Es können dabei auch für die oberen Steuerklassen erhöhte Zuschläge eingeführt, auch besondere Gemeindeeinkommensteuern mit gewissen Vorbehalten construiert werden. Die Bezirksregierungen können ohne Rückfrage die Genehmigung ertheilen für Zuschläge zu der Klassensteuer bis zu $\frac{4}{15}$ des Jahresbetrages, zu den Grundsteuern bis zu 29 Procent, zu der Mahl- und Schlachtsteuer bis zu 25 Procent.

Das Rescript vom 10. August 1836 (Annalen XX. 650) lässt unter Umständen noch weitere Erhöhungen der Per-

sonalsteuern zu. Das Rescript vom 9. November 1838 bringt ein Normalschema zu besonderen Gemeindeeinkommensteuern und fügt die Maxime hinzu:

neben der Gemeindeeinkommensteuer sind andere Gemeindesteuern nur ausnahmsweise zulässig.

An diese Grundzüge schliesst sich dann das System der Gemeindeordnung von 1850, sowie die späteren Städteordnungen und Gesetze, in immer gleichartigen Wiederholungen an.

Mit dieser Bewegung des Steuersystems trifft nun zusammen der jetzt raschere Fortschritt der industriellen Entwicklung in Folge des Zollvereins, der Dampfmaschinen, der Eisenbahnen etc., am sichtbarsten in den grossen Städten und einzelnen industriellen Bezirken im Westen, während das platte Land mit seinem geringen Steuerbedarf noch am Herkommen festhält, die Gutsbezirke aber jeder Aenderung des Steuersystems überhaupt unzugänglich bleiben. Gingen hiernach die Gegensätze der ländlichen und städtischen Besteuerung noch weiter auseinander als bisher, so vollzog sich doch die Steuerumwandlung immer noch friedlich, wenigstens ohne principiellen Streit. Das „Herkommen“ galt als selbstverständliches Princip der conservativen Seitè, und auch die liberale Seite liess es gelten, da für das praktische Bedürfniss einer Aenderung im Einzelfall durch bestätigte Gemeindebeschlüsse hinreichend gesorgt war.

Einen Wendepunkt in dieser friedlichen Lage bringt die Sturm- und Drangperiode von 1848 und die daraus hervorgehende constitutionelle Verfassung des Staats.

In den Artikeln der Verfassung hat die neue Gesellschaft nicht nur ihre staatsbürgerlichen Grundsätze über die Rechtsstellung des Einzelnen zur Gesammtheit in den Grundrechten, über die Vertretung des Landes und die Verantwortlichkeit der Staatsregierung zur Geltung gebracht, sondern auch ihre Grundideen über den Zwischenbau des Staats in Ortsgemeinde, Kreis und Provinz.

Nachdem man die Grundgedanken bereits in einen Artikel der Verfassung niedergelegt hatte, kam dann übereinstimmend die II. und die I. Kammer (damals noch Wahlkammern) mit einer sorgfältig berathenen Gemeindeordnung vom 11. März 1850 und einer dazu gehörigen Kreis- Bezirks-, und Provinzialordnung zu Stande, unter möglichst vollständiger Verschmelzung von Stadt- und Landgemeinden. Dass diese Unterschiede auf einem noch vorhandenen durchgreifenden Gegensatz der Lastenvertheilung in Stadt und Land beruhten, wird in den Verhandlungen nur leicht gestreift, der Kostenpunkt aber durch wenige einfache Vorschriften erledigt:

die Bedürfnisse der Gemeinde werden durch Zuschläge zu den directen Staatsabgaben aufgebracht; Zuschläge, die nicht in gleichen Procenten auf die directen Steuern gelegt werden, bedürfen der Genehmigung des Bezirksraths; Zuschläge, welche die Hälfte des Betrages der Staatsabgaben überschreiten, bedürfen der Genehmigung der Bezirksregierung (§. 47).

Dass die Gemeinden damit auskommen würden, galt nach bisherigen Erfahrungen als selbstverständlich. Freilich kam schon damals zur Sprache, dass unter 30,722 Gemeinden der 6 östlichen Provinzen 7418 weniger als 100 Seelen umfassten, dass durchschnittlich unter 15 Gemeinden nur 2 mehr als 500 Einwohner zählten. Allein für diese Schwierigkeit wurde die Abhülfe in folgenden Sätzen gefunden:

Gemeinden, die für sich allein den Zwecken des Gemeindeverbandes nicht entsprechen, können mit anderen sich zu einer Gesamtgemeinde vereinigen (§. 126). Wo Gemeindebezirke noch nicht bestehen, ist deren Umbildung in einen Gemeindeverband zu bewirken; insbesondere werden einzelne Besitzungen und Güter, welche noch keiner Gemeinde angehören, für selbständige Gemeinden erklärt, oder miteinander zu Gemeinden vereinigt, oder mit schon bestehenden Gemeinden verbunden.

Man hat vorhergesehen, dass dabei Streitigkeiten entstehen würden; diese Streitigkeiten sollen aber durch eine Kreis- und Bezirkscommission entschieden werden (§§. 147—149). Woher diese Commission freilich die (bis heute noch nicht gefundenen) Grundsätze ihrer Entscheidung entnehmen sollte, wurde nicht gesagt. Hätte man die Ausführung jener Bestimmungen im Osten der Monarchie in einigen hundert Landgemeinden begonnen, so würde zur Erscheinung gekommen sein eine vieltausendfältige Ueberwälzung von Gemeindelasten auf bisher minder belastete Besitzer, — Entlastung von althergebrachten Leistungen auf anderer Seite, — eine allgemeine Verschiebung in der Vertheilung der Gemeindelasten der Gutsbezirke wie der Bauergemeinden, — welche bei den besitzenden Klassen des platten Landes einem lebhaften Widerwillen begegnete. Man hatte sich zu jener Zeit nicht klar gemacht, dass Verwaltungsgesetze dieser Art, welche einfach lautende Sätze formuliren und alle Schwierigkeiten der Ausführung den „Behörden“ oder „gemischten Commissionen“ zuweisen, nicht anders wirken als Hunderttausende von Zwangsverfügungen der Verwaltung, welche den bestehenden Steuerzustand abändern, und dass sie so auch von der Bevölkerung angesehen werden.

Jene Bestimmungen der Gemeindeordnung sind nicht zur Ausführung gekommen. Vielmehr hat, entsprechend der Stimmung des platten Landes, die damalige Staatsregierung die Rückkehr zur patrimonialen Polizei-Ordnung des platten Landes und zu den darauf beruhenden Kreis- und Provinzialzuständen durchgesetzt. Das Gesetz vom 13. Mai 1856 insbesondere hat in den 6 östlichen Provinzen einen Stillstand in der Organisation der ländlichen Gemeinden und ihrer Gemeindelasten herbeigeführt, und nur nach der ältern Verwaltungsmaxime in vereinzelt Fällen die Correctur völlig unhaltbar gewordener Verhältnisse offen gelassen. Das Jahrzehnt von 1850—1860 konnte zu einer weiteren Regelung schon aus dem Grunde nicht gelangen, weil die

zunehmende Zusammensetzung der beiden Häuser des Landtags die gesellschaftlichen Lebensanschauungen über Gemeindewesen in schroffstem Gegensatz einander gegenüber stellte.

Erfolgreicher als mit diesem Gesetzeswerk war die herrschende Richtung der Zeit in Fortbildung der preussischen Klassensteuer zur folgerichtigen Einkommensteuer in dem Gesetz vom 1. Mai 1851. Die in dem capitalarmen Lande Anfangs langsame Entwicklung der industriellen Gesellschaft war nun seit einem Menschenalter vorgeschritten und zum Selbstbewusstsein gelangt, und der Gedanke der gleichen Pflichten im Staat war soweit erstarkt, dass man nun auch durchgreifend den Grossgrundbesitz, das Grosscapital und die Grossindustrie zur Zahlung einer verhältnissmässigen Personalsteuer zu nöthigen wagte. In der Progression der Klassensteuer wird nunmehr nach oben hin das Princip der Einkommensteuer folgerichtig durchgeführt und die ältere Klassification nur in den unteren Stufen beibehalten, soweit die practische Schwierigkeit der Schätzung eines Geldeinkommens in den kleineren Hausständen noch fort dauerte.

Diese Neugestaltung der Einkommensteuer gab derselben ein sehr verschiedenes Ansehen für die Interessen der Ortsgemeinden. Sie stellte den Gemeindevertretungen jetzt in Sicht sehr reichliche Erträge und eine gerechtere Heranziehung namentlich des Grossgewerbes und der Fabrikanlagen, welche durch die Staatsgewerbsteuer in sehr ungenügender Masse bedacht waren. Sie eröffnete den Gemeinden auch in der Besteuerung der Actiengesellschaften und anderen juristischen Personen neue, reichliche Hilfsquellen, an die man bisher kaum gedacht hatte. Die neuen Städteordnungen, wie die Praxis der Verwaltungsbehörden, kamen diesen Bestrebungen nach allen Seiten hin bereitwillig entgegen.

Während so aus den Einkommensteuerzuschlägen ein

reicher Zufluss neuer Mittel sich eröffnete, kam am Schluss desselben Jahrzehnts (nach einem Menschenalter des Streits) auch die Ausgleichung der Grundsteuern dem Princip nach zum Austrag, wenn auch die gesetzliche Sanction erst im folgenden Jahre (1861) nachfolgte. Es bestand nun auch auf diesem Gebiet kein Streit mehr um Bevorzugungen und Befreiungen, kein Streit zwischen Provinzen und Landestheilen, kein Streit zwischen Stadt und Land: nur war der Ausgleich um den Preis der Zahlung einer Entschädigungssumme von 10,000,000 Thlr. und einer neuen gleichmässigen Gebäudesteuer zu Stande gebracht. Es standen sich von nun an zwei geschlossene gleichmässig durchgeführte Systeme gegenüber: der Personalsteuer stand eine ebenso gleichmässig durchgeführte Realbesteuerung im ganzen Lande gegenüber.

Erst von dieser Zeit an war jede Erweiterung und Neu-regulirung der Gemeindesteuern principiell auf die Frage verwiesen, ob Personal- oder Realbesteuerung in der Gemeinde die gerechte und angemessene Weise der Lastenvertheilung darstellt?

Die Entscheidung dieser Frage zu Gunsten der Personalbesteuerung ergab sich aber für die Gemeindevertretungen nahezu als selbstverständlich.

War nicht das System der Zuschläge zu den Klassensteuern schon seit 1821 in Gesetzgebung und Ministerialerlassen als das normale anerkannt und in jeder Beziehung bevorzugt worden?

War nicht die consequente Durchführung der Einkommensteuern der langerstrebte bedeutungsvollste Fortschritt der Zeit, als die volle Anerkennung der Gleichheit der staatsbürgerlichen Pflichten, als das eigentliche „Steuersystem der staatsbürgerlichen Gesellschaft“, welches mit der Declaration der Menschenrechte (art. 13) seinen Kreislauf in der europäischen Welt begonnen hatte, welches in weiten Kreisen für das Steuerideal schlechthin galt?

War nicht von jedem Standpunkt aus der Anspruch berechtigt, und in Stadt und Land immer fühlbarer geworden, dass man Miether und Pächter neben dem Grundeigenthümer zu den Lasten der Gemeinde heranziehen musste, was in der Form der Klassen- und Einkommensteuer sich am einfachsten und umfassendsten verwirklichte?

Entsprach diese Gleichheit der Einkommensteuer, wenigstens in den Städten, nicht dem immer voller durchgeführten Princip, die Klassegegensätze von Activ- und Passivbürgern, von Bürgern und Schutzverwandten völlig zu beseitigen? Schien es nicht billig, nun auch die Lasten auf die gleichen breitesten Schultern zu legen?

Umgekehrt trafen die mannigfaltigsten Gründe zusammen, die ältere Vertheilung der bürgerlichen Lasten auf die Hauseigenthümer in den Städten, auf Bauern, Kossäthen und Büdner auf dem platten Lande als unbillig erscheinen zu lassen.

Der alte Realverband der Gemeinden war durch Separationen und Gemeinheitstheilungen aufgelöst, und der Antheil der Nutzungen an dem Gemeindevermögen hatte vielfach die ältere Bedeutung verloren.

Der alte Bürgerverband der Städte war bereits zu einer weiteren Einwohnergemeinde geworden; die Parcellirungen des Grund und Bodens, sowie die starke Ansiedelung von Fabrik, Handel und Gewerbe auf dem platten Lande begann langsam die ganze, auf den Stufen des Grundbesitzes beruhende Hierarchie des platten Landes aufzulösen.

Die freie Verfügung über das Eigenthum hatte nicht nur den Grossgrundbesitz, sondern auch Bauergüter und Wohnhäuser aller Orten mit Hypotheken belastet, sodass der Umfang des Realbesitzes sich mit der Leistungsfähigkeit des Besitzers nicht mehr deckte.

Die gesetzliche Regelung der Grundsteuer und die Neueinführung einer ansehnlichen Staatsgebäudesteuer endlich ergab eine so erhebliche, sichtbare Belastung des Grundbe-

sitzes mit Abgaben in so ansehnlichen Posten, dass jede neue Beschwerung gerade dieses Besitzes als eine Ueberbürdung erscheinen konnte. War früher die Ungleichheit der Contributionen, Giebelschosse etc. in den einzelnen Landestheilen und Städten ein Hinderniss neuer Zuschläge: so war jetzt nach gleichmässiger Durchführung dieser Objectbesteuerung die Schwere der Staatsbelastung zum Hinderniss geworden, und zwar am Meisten in den Städten, die mit der Gebäudesteuer von 4 pCt. neu belastet waren, oder sich doch als neu belastet ansahen.

Ist in diesem Gedankengang der Zeit irgendwo etwas Unrichtiges untergelaufen, so ist es sicherlich geschehen in so vollem guten Glauben, wie in irgend einer früheren Epoche einer Verschiebung der Steuerlasten. In allen Berathungen der Gemeindevertretungen dieser Zeit, in Landtagsverhandlungen, in politischen und wirthschaftlichen Schriften wie in der Tagespresse, wird sich schwer die Spur eines Zweifels gegen die Richtigkeit dieses Verfahrens finden; einzelne Zweifel dagegen von volkswirthschaftlicher und staatsrechtlicher Seite aus sind vielmehr erst im Lauf des folgenden Jahrzehnts aufgetaucht.

Schliesslich ist in dem Jahrzehnt von 1850—1860 als ein Fortschritt noch zu verzeichnen die erste Grundlegung für eine Verwaltungsstatistik der Gemeindesteuern, wenn auch in einer noch recht dürftigen Gestalt. In Folge der neu erlassenen Gemeindeordnung hatte ein Ministerialrescript vom 18. Juli 1851 zum ersten Mal die Aufnahme einer allgemeinen Communal-Finanz-Statistik angeordnet, deren Resultate in Dieterici's Tabellen und aml. Nachrichten über den preuss. Staat Bd. IV 1853 veröffentlicht sind. Für das platte Land blieben indessen diese Zusammenstellungen selbstgeständlich ein „erster unvollkommener Versuch“, für welchen das Material aus zahlreichen Kreisen unvollständig eingegangen war, aus 33 Kreisen sogar gänzlich fehlte. Als Hauptresultat ergab sich, dass an eigent-

lichen Ortsgemeindeabgaben im Jahre 1849 aufgebracht wurden:

in 60 Städten über 10,000 Civileinwohner	7,459099	Thlr.
in 243 mittleren Städten	2,981955	-
in 167 kleinen Städten unter 3500 Civil-		
einwohner	1,973450	-
in den Gemeinden des platten Landes .	5,280854	-

Für das Jahr 1857 waren sodann durch Rescript vom 20. Juli 1857 allgemeinere Erhebungen veranlasst, die aber wegen der Mangelhaftigkeit der vorgeschriebenen Formulare und wegen Mangels eines geordneten Rechnungswesens in den Landgemeinden kaum weniger Lücken und Zweifel darboten als die früheren (Zeitschrift des Statistischen Büreaus III. Jahrgang 1863. S. 3 ff.). Immerhin war für die spätere Zeit ein Anhalt zur Vergleichung der Communalsteuerverhältnisse der Jahre 1849 und 1857 und in allgemeinen Umrissen ein Bild der bestehenden Zustände gewonnen.

Das folgende Jahrzehnt von 1860—1870 zeigt einen etwas verschiedenen Charakter: zunächst theoretische Fortschritte in der Erkenntniss der Natur und Bedeutung der Communalsteuern. Den nächsten Anstoss dazu hat unverkennbar die Bekanntschaft mit dem englischen Communalsteuersystem gegeben. Aus der bis dahin wenig gekannten englischen Kreis- und Gemeindeverfassung ergab sich ein festes gleichmässiges System directer Communalabgaben, welches in Kirchspiel, Amtsbezirk und Kreisverband den Bedürfnissen seit zwei Jahrhunderten genügt hat, welches durch die Rechtsprechung in allen Einzelheiten durchgebildet und in seiner Elasticität gerade in den letzten Jahrzehnten jeder neuen Aufgabe der Gemeinden gerecht geworden ist. Es erschien hier zum ersten Mal die Wahrheit, dass die Weise der Aufbringung der Gemeindesteuern in einem geordneten Staat nicht mehr den Mehrheitsbeschlüssen der einzelnen Verbände über-

lassen werden kann, ohne die äusserste Verwirrung in Staats- und Volkswirtschaft hineinzutragen. Ist demgemäss der Steuerfuss der Communalbedürfnisse durchweg durch Gesetz geregelt: so hat man doch in England das französische System der Zuschläge zu den directen Staatssteuern überall vermieden, und ebenso das französische System der Gemeindecotris keinerzeit geduldet, vielmehr für das gesammte Communalbedürfniss die hergebrachte Objectsteuer beibehalten, — eine directe Steuer von dem „sichtbaren, fixirten Realbesitz im Gemeindeverband,“ berechnet zu seinem jährlichen Mieths- oder Pachtwerth, nach Einschätzung der dazu bestellten Gemeindebeamten unter Controle der Friedensrichter. Nach diesem System werden zur Zeit mehr als 14,000,000 £. directer Communalsteuern aufgebracht, die jetzt zur grösseren Hälfte von städtischen Gebäuden, Fabriken etc. aufkommen, zur kleineren Hälfte vom Lande und landwirthschaftlichen Gebäuden.

Es war zunächst die Freihandels-Schule in Deutschland, welche diesem System ihre Aufmerksamkeit zuwandte. Die scharfsinnige Prüfung dieser Einrichtungen vom Standpunkt der Einzelwirthschaft aus führte namentlich Faucher zu dem Axiom, dass alle Communalsteuern nur Realsteuern von fixirtem Grundbesitz in der Gemeinde sein sollen, da aller Grund- und Ertragswerth dieses Besitzes durch die Ausgaben der Commune geschaffen und jährlich erhöht wird. Die dem Verfasser practisch bekannten Vorzüge jenes Systems haben allerdings zu einer einseitigen Geltendmachung des Gesichtspunkts von Leistung und Gegenleistung geführt, welche begründete Widersprüche von vielen Seiten finden musste. Immerhin bleibt der Freihandelschule das Verdienst, eine rationelle Behandlung der Gemeindesteuerfragen angeregt und in Fluss erhalten zu haben¹³).

Die Gesetzgebung dagegen blieb (abgesehen von der Grundsteuerregelung) auch in dem Jahrzehnt von 1860 bis

1870 unthätig. Zunächst dauerte der Streit über das Grundsystem des Gemeindelebens, — ob repräsentativ oder ständisch nach dem System der Kreis- und Provinzialordnungen — noch fort. Ebenso fortdauernd hemmte die Zusammensetzung der beiden Häuser des Landtags nach zwei entgegengesetzten Systemen jede Art der Communal-Gesetzgebung. Vor allem indessen trat zuerst vor einem heftigen Verfassungsstreit, dann aber vor der Neugestaltung der deutschen Verfassungsfrage der Streit über das Communalwesen in den Hintergrund. Erst gegen Ende des Jahrzehnts entschloss sich die preussische Staatsregierung durch eine neue Kreisordnung den alten Streit über die Restauration der Gutspolizei und der Kreisstände beizulegen, wie dies nach mehrjährigen Verhandlungen in der Kreisordnung vom 13. December 1872 schliesslich gelungen ist.

Wenig günstig war dieser Zeitraum auch für die Vervollständigung des statistischen Materials. Die Aufnahme einer communalen Finanzstatistik wurde zwar 1862 von dem Hause der Abgeordneten nachdrücklich in Anregung gebracht, wie auch ausführliche Formulare dafür entworfen (Ztschr. des Statistischen Bureaus 1863 S. 1—12). Die gleichzeitig eintretenden politischen Ereignisse haben indessen die Ausführung verhindert, welche erst 1869 wieder aufgenommen wurde. Die Feststellung der Formulare durch die statistische Centralcommission und andere Vorbereitungen verzögerten aber das wirkliche Vorgehen bis zum Mai 1871 und auch dann sind die Aufnahmen für die Landgemeinden suspendirt und nur für die Provinzial-, Kreis- und Stadtverbände zur Ausführung gekommen, für welche damit einige Unterlagen pro 1869 gewonnen worden sind.

Erst das letzte Jahrzehnt von 1870—80 hat genügendere Grundlagen für legislatorische Massregeln geschaffen und zeigt in jeder Richtung wesentliche Fortschritte.

Ueberaus förderlich haben die mehrjährigen Verhand-

lungen gewirkt, welche der Kreisordnung vom Dec. 1872 vorangegangen sind. Nach wiederholten vergeblichen Anläufen hat dies Gesetzeswerk zwar die Steuerverhältnisse der Einzelgemeinden unberührt gelassen, seinen Schwerpunkt vielmehr in die persönliche Amtsverwaltung verlegt, mit sorgfältiger Umgehung der örtlichen Steuerverfassung. Aber es war von grosser Wichtigkeit, dass alle Parteien sich über die Schwierigkeiten unserer Localbesteuerung klarer wurden. Auf vielen Seiten wurde die Einsicht gewonnen, dass eine allgemeine Landgemeindeordnung ihr eigentliches Hinderniss in der noch vorhandenen Vertheilung der Gemeindelasten des platten Landes habe. Die widersprechenden Vorstellungen von Selbstverwaltung und Autonomie der Gemeinden haben sich in den mehrjährigen Verhandlungen wesentlich geklärt. Die Nothwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Communalsteuersystems wurde von der Staatsregierung wie vom Landtage schliesslich im Princip anerkannt und den Beschlüssen der Selbstverwaltungskörper nur ein sehr begrenzter Spielraum gelassen. Bei der Vertheilung der Kreislasten, welche in diesem Gesetz definitiv geregelt werden musste, kamen auch die wichtigsten Gesichtspunkte der Gemeindebesteuerung zur Contestation und durch Compromiss zu einer für die nächsten Zwecke genügenden Lösung. Noch mehr hat die practische Ausführung der Kreisordnung und der sich daran schliessenden weiteren Institutionen die Erkenntniss des Wesens der Selbstverwaltung gefördert. Die im Ganzen bewährten Grundsätze haben auch bei dem Meinungs austausch mit den Vertretern der westlichen Provinzen in den Landtagsverhandlungen von 1880 eine erneute Bestätigung gefunden.

In Wechselwirkung mit diesen practischen Fortschritten stand der Fortschritt der wissenschaftlichen Erkenntniss, um welche sich der 1873 in Eisenach gestiftete „Verein für Socialpolitik“ (der sog. Kathedersocialisten) die hervorragenden Verdienste erworben hat.

Im Unterschied von anderen Richtungen hat der Verein auch in der Steuerfrage die staatliche Seite stärker zur Geltung gebracht, sehr gute Arbeiten zunächst über die Staatsbesteuerung, insbesondere die directe Personalbesteuerung veranlasst, dann aber im Jahre 1875 die Communalsteuerfrage zu einer Hauptaufgabe gemacht. Zehn, zum Theil ausführliche Gutachten über die Communalsteuerfrage, welche 1877 von dem Verein veröffentlicht worden sind, sowie die „Verhandlungen der fünften Generalversammlung des Vereins für Socialpolitik“ vom 8. Oct. 1877 (Berichterstatter: Prof. Ad. Wagner) bieten für Wissenschaft und Gesetzgebung zur Zeit das reichste Material dar, dem sich noch einige gleichzeitige Monographien anschliessen¹⁴).

In Uebereinstimmung mit der Grundrichtung des Vereins und seiner Gutachter hat sich der Berichterstatter zunächst gegen die Faucher'sche Auffassung gewandt, nach welcher der Staat als „sittliche“, die Gemeinde als „volkswirtschaftliche“ Gemeinschaft zu denken wäre, so dass die Communalsteuer nach dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung lediglich auf Realsteuern zu stellen sei, weil die Verwendungen und Leistungen der Commune zuletzt dem Grundbesitz zu Gute kommen. Staat und Gemeinde haben vielmehr nach Herkommen und Gesetzgebung gleichartige Aufgaben; beide bilden zugleich eine Culturgemeinschaft und eine Wirtschaftsgemeinschaft; beide verfolgen allgemeine höhere Culturzwecke; beide sorgen für Sicherheit der Person und des Eigenthums, wie für persönliche Annehmlichkeit des Lebens; beide gewähren ihren Angehörigen wirtschaftliche Vortheile. Aber die Aufgaben der letzteren Art sind in der Commune von relativ grösserer, die der ersteren Art von relativ geringerer Bedeutung als im Staat. Die öffentlichen Aufgaben sind in der Gemeinde quantitativ anders gemischt, als im Staat. Der Rechtsgrund der Gemeindesteuerpflicht muss daher principaliter in der bürger-

lichen Unterthanenpflicht gefunden werden, die der Einzelne zu erfüllen hat, unabhängig davon, ob er im einzelnen Fall erweisliche Vortheile von den Einrichtungen der Gemeinde bezieht. Da aber der Charakter der Wirthschaftsgemeinschaft in der Commune erheblich stärker hervortritt als im Staat, so ist der ergänzende Grundsatz einer Besteuerung nach Leistung und Gegenleistung nicht abzuleiten. Dieser letztere Gesichtspunkt führt dahin, dass die Ausgaben der Commune, soweit sie erweislich für die wirthschaftliche Verwaltung dienen, durch Realsteuern zu decken, Ausgaben zu allgemeineren Zwecken dagegen durch Personalsteuern aufzubringen sind.

Die vom Congress angenommenen Sätze lauten dahin:

I. Es ist durch Staatsgesetz und zwar mit Rücksicht auf gleichzeitig nothwendige Staatssteuerreformen zu bestimmen, welche Arten von Abgaben in den verschiedenen Gemeinden erhoben werden dürfen.

II. In Städten und Landgemeinden sollen hauptsächlich erhoben werden:

1. besondere Beiträge von nachweislichen Interessenten.
2. Realsteuern, namentlich von Grund und Boden und Gebäuden.
3. Personalsteuern von allen in der Commune lebenden ökonomisch selbständigen physischen Personen.

III. Das Staatsgesetz soll das Verhältniss, in welchem diese verschiedenen Haupt-Ausgabearten benutzt werden dürfen, mit Rücksicht auf die Hauptzweige der communalen Verwaltung und die betreffenden Communal-Ausgabeposten feststellen, so dass der Ertrag der Realsteuern die Ausgaben der Commune für wirthschaftliche Verwaltung ungefähr deckt.

IV. Beiträge und Realsteuern sollen unabhängig von ähnlichen Staatssteuern; Communal-, Personal-, ins-

besondere Einkommensteuern im Anschluss an die entsprechenden Staatssteuern eingeschätzt werden.

Sind diese Resolutionen nach Weise aller Congressbeschlüsse etwas elastisch gefasst, so beruhen sie doch auf unbestreitbar richtigen Erwägungen und ergeben auch positive Gesichtspunkte für die Gesetzgebung. Freilich würde es sich bei der Formulirung zu Gesetzentwürfen alsbald ergeben, dass fast jede Communalausgabe irgend ein Element wirthschaftlicher Verwendung und irgend etwas von einem allgemeinen, staatlichen, sittlichen Zweck an sich hat, dass also die Grenze zwischen wirthschaftlichen und allgemeinen Ausgaben nicht anders zu ziehen wäre als durch eine casuistische Aufzählung der einzelnen Arten der Gemeindeausgaben. Es würde das zu einer Appropriation bestimmter Steuern für bestimmte Zwecke führen (wie in England), während dies Grundsystem, dem deutschen Gemeindeleben von Hause aus fremd, nur mit neuen Verwickelungen durchzuführen und auch so vielleicht undurchführbar sich erweisen würde. Immerhin hatte die Wissenschaft ein Material geliefert, welches für gesetzgeberische Arbeiten nicht mehr unberücksichtigt bleiben konnte, und eine ausgiebige Berücksichtigung auch gefunden hat.

Noch nachhaltiger wirkt aber die Grundlage, welche für die Communalsteuergesetzgebung gewonnen ist durch die neuere Verwaltungsstatistik, durch eine endlich hergestellte, sichere Basis zur Beurtheilung der wirklich vorhandenen Steuerverhältnisse.

Die nur unvollständig ausgeführten statistischen Aufnahmen vom Jahre 1871—1872, sind nur bruchstückweise veröffentlicht worden in der amtlichen „preussischen Statistik“ Heft XXXV (Finanzstatistik der Kreise und Provinzialverbände für das Jahr 1869, Berlin 1875), sowie in einer provisorischen Zusammenstellung der Steuerbeträge der Stadtgemeinden in summarischen Hauptposten (Jahrbuch für die amtliche Statistik Bd. II S. 403). Eine weitere Ver-

arbeitung der inzwischen zum Theil schon veralteten Materialien ist demnächst eingestellt worden.

Dagegen wurde im Jahre 1876 die statistische Arbeit in umfassendem Massstab aufgenommen. Die Verwaltungsreform von 1872 führte immer dringender auf das Bedürfniss einer Regelung der Landgemeindeverfassungen zurück. Alle Versuche dazu erschienen bedingt durch gleichmässigere Grundsätze der Lastenvertheilung, welche in den jetzigen elf Provinzen des Staats ein noch bunteres Bild als früher darbot. Zur Herstellung einigermaßen gleichmässiger Grundsätze und zur Beseitigung einer Anzahl von Streitfragen erschien ein „Gesetz über die Aufbringung der Gemeindeabgaben“ nöthig. Gleichzeitig mit dem Entwurf eines solchen erhielten die Oberpräsidenten durch Rescript v. 8. Aug. 1876 den Auftrag, eine summarische Nachweisung der im Jahre 1876 zur Erhebung gelangenden Abgaben aufzustellen, welches gleichmässig die Land- wie die Stadtgemeinden umfasste. Die Bearbeitung der darauf ergangenen Berichte und ihre Zusammenstellung ist im Ministerium des Innern selbst erfolgt und ergibt, mit einigen nachträglichen Ergänzungen, zum ersten Mal ein beinahe umfassendes Bild der eigentlichen Gemeindeabgaben in der ganzen Monarchie nach dem Status des Jahres 1876.

Ein dauerndes Verdienst durch die mühsame Bearbeitung dieser Materialien, durch anschauliche Gruppierung und Vergleichen, sowie durch die eingefügten Urtheile und Vorschläge hat sich der Ministerial-Rath Dr. Herrfurth erworben in folgenden vier durch die Zeitschrift des statistischen Bureaus veröffentlichten Abhandlungen:

1. Beiträge zur Statistik der Gemeindeabgaben in Preussen (Zeitschrift des statistischen Bureaus 1878 Heft I S. 1—57), — die für die Gesamtübersicht wichtigste Arbeit (später citirt als: Allg. Gemeindesteuerstatistik).

2. Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden, enthal-

tend die Einnahmen und Ausgaben, sowie den Vermögens- und Schuldenstand der preussischen Gemeinden mit mehr als 10,000 Einwohnern, im VI. Ergänzungsheft der gedachten Zeitschrift für 1878, mit specielleren Angaben über die Finanzstatistik der 170 grössten Gemeindeverbände, unter welchen 13 Landgemeinden (später citirt als: städtische Steuerst.).

3. Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden, enthaltend die besonderen Abgaben von Gemeindeanstalten, Gemeindeeinrichtungen und Unternehmungen etc. in denselben Gemeinden im VI. Ergänzungsheft derselben Zeitschrift 1878. S. 1—82.
4. Finanzstatistik der Kreise des preussischen Staats für 1877—1878 im Ergänzungsheft VII derselben Zeitschrift 1880. S. 1—174.

Diese statistischen Grundlagen enthalten noch immer Lücken für das platte Land, bei welchen die Communal-lasten der Gutsbezirke nicht angegeben werden konnten; vollständiger ist die Statistik für die Städte, am vollständigsten die Statistik der grossen Gemeindeverbände mit mehr als 10,000 Einwohnern. In einer Anzahl wichtiger Positionen ist nun das Material zu einer Vergleichung des communalen Finanzzustandes in den Jahren 1849, 1857, 1869, 1876 vorhanden, wobei jedoch die Unvollständigkeit der älteren Aufnahmen und die Verschiedenartigkeit der Formulare zur Vorsicht in den Schlussfolgerungen mahnen¹⁵⁾.

Der Gesamtbetrag der Communalsteuern im preussischen Staat belief sich 1876 auf 139,258,243 Mark.

Davon wurden 84,077,062 von den Stadtgemeinden, 55,181,181 Mark von den Landgemeinden aufgebracht.

Nach der Weise der Aufbringung gruppirt unsere Zusammenstellung die Communalsteuern in runden Zahlen, wie folgt:

58,000,000 Mark durch unmittelbare Zuschläge zu den Staatssteuern.

30,000,000 Mark Einkommensteuern nach dem System der Staatseinkommensteuer.

$13\frac{1}{3}$ Millionen Mark Haus- und Miethssteuer der Stadt Berlin.

$5\frac{1}{2}$ Millionen Mark indirecte städtische Steuern.

$32\frac{1}{2}$ Millionen Mark besonders gestaltete Communalsteuern.

(Herrfurth, Allg. Gemeindest. S. 12.)

Ein Hauptunterschied in dieser Vertheilung von der des Jahres 1869 ist das Zurücktreten der indirecten Steuern, nachdem das Gesetz von 1873 die Hauptmasse der Mahl- und Schlachtsteuer beseitigt hat. Der Antheil der indirecten Steuern ist dadurch von 24 pCt. im Jahre 1869 auf 4 pCt. im Jahre 1875 herabgesunken. Während 1869 die indirecten Abgaben noch 3,589,000 Thlr. aufgebracht hatten, bestand 1876 eine Schlachtsteuer nur noch in 6 Städten, und der Gesamtbetrag war auf 1,850,925 Mark gesunken.

Jener Gesamtbetrag der Gemeindesteuern mit 139,258,243 Mark kommt schon an sich dem Gesamtertrag sämmtlicher directer Staatssteuern in Preussen, an Grund-, Gebäude-, Klassen-, Einkommen-, Gewerbesteuer gleich. (Die Gesamtsumme der directen Staatssteuern beläuft sich zwar für dasselbe Jahr auf 146,000,000 Mark: das geringe Minus der Gemeindesteuern wird jedoch schon dadurch ausgeglichen, dass bei den ländlichen Gemeindesteuern die Communalasten der mehr als 15,000 Gutsbezirke mit mehr als 2,000,000 Einwohnern nicht mitgezählt sind.) Die Grund- und Gebäudesteuer des Staats steht im Verhältniss zu den Gemeindesteuern wie 100:247; die gesammte Klassen- und Einkommensteuer wie 100:195. Selbst ein Abzug der $4\frac{1}{2}$ Millionen Mark, welche 1876 in den Städten noch durch indirecte Steuern aufgebracht wurden, ändert nichts in jener gleichwerthigen

Belastung der Bevölkerung durch die directen Staats- und durch die directen Gemeindeabgaben.

Die Belastung der Bevölkerung durch die Gemeindesteuern übersteigt sogar um ein Erhebliches die Gesamtbelastung durch die directen Staatssteuern, wenn man erwägt, dass der obigen Gesamtsumme nicht nur die Communallasten der Gutsbezirke hinzutreten, sondern dass die Angaben über die ländlichen Communallasten bei den ersten Aufnahmen nicht überall vollständig verzeichnet, dass namentlich Naturalabgaben und Naturaldienste oft nicht voll veranschlagt sind, dass die Abgaben für Kreis- und Provinzialzwecke und die Abgaben und Leistungen zu Kirchen-, Schulen- und Armenzwecken in jener Summe nur einbegriffen sind, soweit sie durch die Gemeinderechnungen laufen, also nur bei den Städten, die einen selbständigen Kreis bilden, und bei den Gemeinden, welche das Volksschulwesen und gewisse kirchliche Abgaben aus der allgemeinen Gemeindegasse bestreiten und solche nicht durch besondere Schulsocietäten und kirchliche Gemeindeverbände aufbringen. Es fehlen ferner in den Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein die Leistungen der Wegeverbände, Landschaften etc. Dazu treten weitere Erhöhungen pro 1876 bis 1880. Mit Rücksicht auf diese Zugänge ist es wohl kein übertriebener Anschlag, wenn die Gesammtheit der kommunalen Abgaben im Augenblick auf den anderthalbfachen Betrag der directen Staatssteuern veranschlagt wird, auf den dreifachen Betrag der Klassen- und Einkommensteuer, auf den vierfachen Betrag der Grund- und Gebäudesteuer des Staats (Herrfurth, Städtische Steuerst. S. 132).

Noch überraschender als die Summen erscheint ihre unverhältnissmässig rasche Steigerung in dem letzten Jahrzehnt, die ausser Verhältniss mit der Steigerung der Staatsabgaben steht. In den 8 älteren Provinzen des Staats erscheint im Jahre 1857 ein Gesamtbetrag von 44,849,001 Mark, im Jahre 1876 ein Gesamtbetrag von 116,082,074,

also eine Erhöhung um 157 pCt., die sich zwar in der Provinz Pommern ausnahmsweise günstig auf 36.8 pCt. beschränkt, dagegen in Westphalen auf 222.4 pCt., in Brandenburg auf 243.2 pCt. steigt (wobei freilich die Nichtübereinstimmung in den Rubriken der statistischen Aufnahme Schwierigkeiten verursacht, Herrfurth, Allg. Gemeindesteuer S. 14).

Jedenfalls beunruhigend erscheint das Anschwellen der städtischen Gemeindelasten, bei denen die Statistik ein weiteres Zurückgehen ermöglicht. Es betragen die Gemeindesteuern der Stadtgemeinden in den 8 älteren Provinzen der Monarchie

im Jahre 1849 = 17,231,595 Mark,

im Jahre 1869 = 39,949,953 Mark,

im Jahre 1876 = 71,668,517 Mark.

Jene Steigerung in den ersten 20 Jahren erreicht selbst in der Provinz Preussen 124.4 pCt., in Pommern 183 pCt. und steigert sich dann bis zu 391.5 pCt. in der Rheinprovinz, bis zu 575.4 pCt. in Westphalen. — Zur Vergleichung der Jahre 1869 und 1876 treten die drei neu erworbenen Provinzen hinzu, in denen die Steigerungen mässiger auftreten. Als Gesamtbetrag der städtischen Gemeindeabgaben in allen 11 Provinzen erscheint:

im Jahre 1869 = 47,879,352 Mark,

im Jahre 1876 = 84,077,062 Mark,

d. h. in 7 Jahren eine Steigerung um 75.6 pCt., am geringsten in Posen (35.7 pCt.), Pommern (46 pCt.), Schleswig-Holstein (50.7 pCt.), am stärksten in Sachsen (85 pCt.), in Brandenburg (88.6 pCt.), in der Rheinprovinz (94.5 pCt.) — also ein Anwachsen der städtischen Steuern um mehr als 5 Millionen Mark jährlich. Nach der Kopffzahl berechnet, fielen auf den Kopf der städtischen Bevölkerung im Jahre 1849 = 3.77 Mark, im Jahre 1869 = 6.47 Mark, im Jahre 1876 = 9.58 Mark (Herrfurth, allg. Gemeindestst. S. 19, 20).

Noch rapider erscheint die Steigerung, wenn man die Zählung auf die grösseren und grössten Städte beschränkt. Die Gemeindeabgaben der 32 einen selbständigen Kreis bildenden Städte betragen:

Im Jahre 1849 = 9,088,335 Mark.

Im Jahre 1869 = 26,787,870 Mark.

Im Jahre 1876 = 49,064,851 Mark.

Obleich diese Städte nur 36 pCt. der gesammten Stadtbevölkerung enthalten, bilden ihre Gemeindeabgaben doch fast 36 pCt. der gesammten Communalabgaben des Staates (Herrfurth, allg. Gemeindestst. S. 21). Dieser Steigerung entspricht freilich auch eine Vermehrung der Einwohnerzahl von 1,271,356 im Jahre 1849, auf 2,534,472 im Jahre 1869, auf 3,185,226 im Jahre 1876. In Folge dieser starken Steigerung ist sogar eine geringe Ermässigung der auf den einzelnen Kopf fallenden Steuern in einzelnen Städten eingetreten (Königsberg, Danzig, Potsdam, Görlitz, Liegnitz u. a.), dagegen als Regel eine rapide Steigerung auch des auf den Kopf fallenden Steuerbetrags vom Jahre 1849 — 1876: in Berlin von 8.¹⁶ Mark auf 20.⁶⁷ Mark; in Cöln von 5.¹¹ Mark auf 20.⁶⁸ Mark; in Duisburg von 2.⁹³ Mark auf 17.³¹ Mark; in Barmen von 6.¹¹ Mark auf 13.³⁸ Mark; in Dortmund von 1.⁸² Mark auf 11.⁹⁶ Mark; in Bromberg von 6.¹⁵ Mark auf 11.¹⁴ Mark etc. (Herrfurth, allg. Gemeindestst. S. 22). Die Gemeindesteuern haben sich weit über die Einwohnerzahl hinaus in jenem Zeitraum verdoppelt, verdreifacht, verfünffacht, verzehnfacht (in Görlitz und Neustadt Magdeburg), verzwanzigfacht (in Duisburg), dreissigfacht (in Dortmund) (Herrfurth, Städt. Gemeindest. S. 127)¹⁶).

In Berlin endlich ist der Betrag der Gemeindesteuern in einem Menschenalter (1843—1876) von 2,774,928 auf 20,117,586 Mark gestiegen und zwar im letzten Jahrzehnt mehr als zweimal höher, als in den vorangegangenen

24 Jahren, — eine Steigerung, die nach Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer vorzugsweise durch Gemeindeeinkommensteuern gedeckt werden musste, welche von 1870 bis 1876 von 1,368,003 Mark auf 6,123,060 Mark gewachsen sind (Herrfurth, allg. Gemeindest. S. 23).

Zur Richtigstellung der städtischen Gemeindesteuern gehört endlich noch ihr Verhältniss zu dem Gesammtetat der Gemeindebedürfnisse und Ausgaben. Für die 170 Orte über 10,000 Seelen erscheint in Summa eine Gesamtausgabe von 227,445,354 Mark, oder nach Abzug der Extraordinaria ein Gesamtbetrag von 165,878,509 Mark an „regelmässig wiederkehrenden Ausgaben“. Zugleich aber erscheinen auf diesem Höhepunkt der Communalleistungen auch die ermässigenden Momente. Annähernd die Hälfte dieser gewaltigen Massen wird durch zwei andere Einnahmequellen gedeckt: einerseits durch das Stammvermögen der Gemeinden, andererseits durch die besonderen Gefälle und Gebühren.

Das alte Stammvermögen der Gemeinden ist zwar in dem Wandel der Zeit geschmolzen, bildet aber noch heute einen ansehnlichen Grundbesitz und sonstiges Activvermögen, welches schwer zusammenzustellen, zu klassificiren und zu summiren, welches auch sehr zufällig vertheilt ist und nur zum kleineren Theil als werbendes Vermögen reine Ueberschüsse liefert. Solche Ueberschüsse waren in den grösseren Städten schon 1869 berechnet, und so ansehnlich, dass sie in zahlreichen Gemeinden zwischen 1 bis 10 Mark auf den Kopf der Bevölkerung eintrugen (in Mühlhausen 10.¹⁰ Mark, in Stralsund 10.⁵³ Mark, in Görlitz 23.⁶² Mark). In der Statistik der Ortschaften über 10,000 Seelen erscheint die Jahreseinnahme aus diesem Activvermögen noch mit 14,188,109 Mark (Herrfurth, Städtische Gemeindest. S. 121)^{16 a}).

Noch sehr viel umfangreicher erscheint die Rubrik der Gefälle und Gebühren, die in der dankenswerthen

neuen Erhebung und Zusammenstellung in 3 Rubriken geordnet ist¹⁷⁾:

1. Besondere Abgaben von Gemeindeeinrichtungen und Anstalten der Gemeinden, namentlich Gasanstalten (5,304,054 Mark Ueberschuss), Wasserversorgungsanstalten (8,305,025 Mark), Entwässerungs- und Abfuhranstalten (450,338 Mark), Märkte, Markthallen etc. (809,615 Mark), Communicationsanlagen, Wasserstrassen, Stättegelder etc. (1,185,559 Mark), Schlachthäuser (305,287 Mark), Wageanstalten (140,077 Mark), Krankenhäuser etc., Schulgelder der Elementarschulen, Mittelschulen, höheren Schulen, Fachschulen u. a., — zusammen 52,264,710 Mark.
2. „Besondere Beiträge“ zur Ablösung der Einquartierungslast, zur Deckung der Kosten des Feld- und Waldschutzes etc. (2,633,914 Mark).
3. Gebühren und Sporteln der Standesämter, Eichungsgebühren, Verwaltungsexecutionsgebühren etc. 542,787 Mark.

Diese Gesamtsumme von 55,442,311 Mark bleibt gegen die Communalsteuermasse (70,385,236 Mark) nur um so viel zurück, dass in den beteiligten Städten das Gesamtverhältniss sich wie 80:100 stellt, dass also bereits $\frac{4}{9}$ des Aufkommens ohne Steuerbelastung beschafft wird. Und zwar steigert sich diese Einkommensquelle ziemlich elastisch mit dem Bedürfniss der Städte, so dass sie in den 6 grössten Städten nur um 14 pCt. hinter der Steuermasse zurückbleibt, in der mittleren Gruppe nur 19 pCt., in der dritten Gruppe (von 10—20,000 Einwohnern) allerdings noch 45 pCt. (Herrfurth, Finanzstatistik der besonderen Abgaben S. 75. 80). Auf den Kopf der Bevölkerung ergeben diese Einnahmen in den 6 grössten Städten 16.²² Mark, in der mittleren Gruppe 9.⁷⁴ Mark, in der dritten Gruppe 4.⁷⁵ Mark.

Das Bedenkliche der Lage besteht hiernach einerseits in den rapiden Steigerungen, andererseits in den Quoten

der Steuervertheilung in den einzelnen Gemeinden. Dass übrigens mit der Fortentwicklung der Industrie und der Geldwirthschaft die heutigen Gemeindeverbände Lasten von diesem Umfange wirklich tragen können, ergibt die Vergleichung mit den übrigen deutschen Staaten und mit sämtlichen Culturstaaten Europas. Die Stadt Paris allein bringt ungefähr 34,000,000 Mark jährlich mehr auf, als sämtliche preussische Städte zusammen (darunter freilich mehr als $\frac{4}{5}$ durch Octroi). Unbestreitbar stehen aber auch den gewaltig erhöhten Ausgaben ebenso erhöhte Leistungen der Gemeinden für das Unterrichtswesen, die Gesundheitspflege, die Verbesserung der Communicationen und zahlreiche andere Cultur- und Wohlfahrtszwecke gegenüber, in Folge deren die Leistungsfähigkeit der Bevölkerung mit den Steueranforderungen im Ganzen Schritt zu halten scheint. Abgesehen von den das Generalconto bildenden Verwaltungskosten bilden in dem vollentwickelten Gemeindeleben der Gemeinden über 10,000 Einwohner diese positiven Verwendungen folgende 5 Hauptgruppen¹⁸⁾:

1. für staatliche insbesondere Polizeizwecke	12,371,000 Mark
2. für Verkehrsanlagen, Entwässerung, Beleuchtung etc.	18,217,000 Mark
3. für Wohlfahrts- und Armenpflege	20,075,000 Mark
4. für Unterrichtszwecke	32,027,000 Mark
5. für die Gemeindeschuldenverwaltung	19,350,000 Mark

Das Gesammtbild dieser Gemeindebesteuerung, der noch die Beiträge zu den Kreislasten¹⁹⁾ hinzutreten, ist freilich ein ganz anderes, als dasjenige, welches dem Gesetzgeber der Gemeindeordnung von 1850 vor Augen stand, — sehr viel anders, als das patriarchalische System der Gemeindelasten, welches zur Zeit der Städteordnung von 1808 bestand: aber es bietet doch nicht bloss Veranlassung zu ernsten Sorgen, sondern auch starke Lichtseiten dar, die um den Preis schwerer Lasten auch grosse Fortschritte in der Entwicklung der Nation bekunden.

III.

Die Verbesserungsvorschläge und Gesetzentwürfe.

Alle Bedenken erregenden Verhältnisse der Gemeindesteuern sind erst seit 1851 hervorgetreten, eine genügende Uebersicht derselben ist sogar erst seit etwa 2 Jahren vorhanden und wird sehr langsam in weiteren Kreisen bekannt. Es gilt daher auch von der gegenwärtigen Generation, was von allen vergangenen gilt, dass man ihr Thun, ihr Unterlassen und ihre Gesetzeswerke auch danach beurtheilen muss, was sie nicht gewusst hat.

Ohne irgend Jemandem zu nahe zu treten, darf man daran erinnern, dass Staatsregierung und Landtage, Politiker und Volkswirthe, Wissenschaft und öffentliche Meinung einen langen Streit über die rechte Gestalt der Städte- und Landgemeindeordnungen, über Kreis- und Provinzialverfassungen geführt haben, ohne eine genügende Kenntniss von dem Mass der Communallasten und von den Grundsätzen ihrer Vertheilung, auf denen solche Ordnungen doch jeder Zeit beruhen. Noch im Anfang der 60er Jahre wusste man von den zu regelnden Verhältnissen nur in grossen Grundzügen: dass in 8 preussischen Provinzen etwa 1000 Städte, etwa 30,000 Landgemeinden, etwa 15,000 Gutsbezirke vorhanden, dass die Mehrzahl derselben sehr klein sei, dass das Stammvermögen der Gemeinden sich noch auf mehr als 100,000,000 Thaler belaufe, dass daneben etwa 15,000,000 Thaler steuerartige Beiträge zu Gemeindezwecken, etwa 3 $\frac{1}{2}$ Millionen Thaler für Kirchen und Pfarren, gegen 6 Millionen Thaler zu Schulzwecken aufgebracht würden, dass für die

Bedürfnisse der Kreise etwas mehr als 2 Millionen Thlr., für die Bedürfnisse der Provinz etwas weniger als 2 Millionen Thlr. erfordert würden.

Auf noch dürftigeren Grundlagen hatte man 1850 in umständlicher Berathung eine allgemeine Provinzial-, Kreis- und Gemeindeordnung beschlossen. Dass die Verwaltungsstatistik unentbehrliche Grundlage solcher Gesetzeswerke sei, war auch dem Beamtenthum ein noch so ungewohnter Gesichtspunkt, dass die Beantwortung der vom statistischen Bureau zu stellenden Fragen nicht bloß bei Kreissecretären und Gemeindebehörden, sondern auch weiter hinauf einen standhaften Widerstand fand. Vor 1848 hatte man an specielle Aufnahmen für diese Zwecke kaum gedacht; nach 1848 konnte man unter dem Streit über Verfassungsfragen nicht dazu gelangen.

Seit 1860 sind Gesetzentwürfe zu einer Wegeordnung vorgelegt; man ist aber bis 1880 damit noch nicht zu Stande gekommen, weil diese Ordnung ohne Aenderungen in den Verhältnissen der Kleingemeinden, die man von dieser Seite zu übersehen nicht im Stande war, ein formaler Schematismus bleiben muss.

Man hat sogar schon seit 1840 provinzielle Schulordnungen redigirt, ohne sich Rechenschaft zu geben, ob Landgemeinde und Gutsbezirk die ausreichenden Träger der Schullast nach ihrem heutigen Bedürfniss sein können. Man hat unter dem Ministerium Mühlner diese Entwürfe wieder aufgenommen in völliger Unkenntniss von den Verhältnissen der neuen Provinzen²⁰).

Man hat seit 1848 unablässig die Forderung einer Landgemeindeordnung wiederkehren sehen, die überall nach einem gleichen Grundsatz die Stimm- und Wahlrechte ordnen soll, ohne eine Verständigung über irgend einen Grundsatz für die Tragung der Gemeindelasten.

Erst die solideren Vorarbeiten und eingehenden Berathungen der Kreisordnung von 1872 haben einen Theil

der practischen Fragen offen gelegt, um die es sich bei der Selbstverwaltung in Wirklichkeit handelt²¹). Aber es war doch nur ein Bruchtheil der schweren Aufgabe in den relativ geringfügigen Kreislasten zu lösen. Den Provinziallasten kam der Geldüberfluss der Zeit durch reiche Dotationen zu Hülfe. Dass es sich bei Regelung der Gemeindeverhältnisse um eine Steuerlast von plus minus 200,000,000 Mark handle, hat auch bei jenen Beschlüssen Niemand geahnt und noch weniger wohl sich Rechenschaft gegeben, wie die neuen Institutionen des Kreises und der Provinz mit der jährlich wachsenden Ungleichheit in der Besteuerung der Einzelgemeinden in Uebereinstimmung zu bringen seien.

Der Rückblick auf so manche verfehltete Versuche, auf die Unfruchtbarkeit so vieler legislatorischer Arbeiten, auf den Stillstand des inneren Ausbaues unserer Verfassung in den wichtigsten Punkten, wird vielleicht dazu führen, so schwierige Gesetzentwürfe ohne die dazu nöthigen Vorarbeiten der Verwaltungsstatistik einzustellen.

Andererseits wird man der Wissenschaft die Ehre lassen müssen, dass die practischen Massregeln der Abhülfe, die im Augenblick auch ohne neue Gesetze ausführbar sind, vorzugsweise den Fortschritten der Wissenschaft, insbesondere der Statistik, zu danken sind.

Diese vorweg zu erörternden Abhülfen, welche durch Beschlüsse der Gemeinden und Aufsichtsbehörden herbeigeführt werden können, liegen in folgenden drei Punkten:

1. Wohl begründet erscheint zunächst der jetzt zur Geltung gekommene Gesichtspunkt, dass das sog. Gebührenprincip im Gemeindehaushalt ebenso berechtigt wie der Erweiterung fähig ist. Wo von Gas-, Wasser-, Communicationsanlagen etc. dem Einzelnen ein geldwerther begrenzbarer Nutzen zuwächst, ist derselbe nicht durch Steuer, sondern in der Regel zum nahezu vollen Betrag von den Interessenten zu beschaffen. Wie schon jetzt in den grösseren Städten etwa die Hälfte der Gesamtausgaben für Com-

municationsanlagen durch Interessentenbeiträge gedeckt wird, so haben Gemeinde- und Aufsichtsbehörden darüber zu wachen, dass dieser Grundsatz zur Erleichterung der Gemeindesteuern folgerichtig durchgeführt wird. Das Gebührenprincip ist so umfassend, dass es in allen unseren 170 grösseren Gemeinden (mit einer einzigen Ausnahme) zur Geltung kommt, und der Gedankenaustausch der Erfahrungen darüber auf unseren Städtetagen kann nur segensreich wirken. Anwendbar ist dasselbe auf alle Leistungen der Commune, die einzelnen Personen oder Grundstücken bestimmt zu bemessende Geldvortheile gewähren, welche andernfalls aus Unternehmungen der Privatindustrie zu beschaffen wären. Der volle Ersatz der geldwerthen Leistungen ist freilich nur bei der Gasversorgung und einigen anderen zu rechtfertigen, während bei der Mehrzahl anderer der Gesichtspunkt eines Lebensbedürfnisses ersten Ranges (bei der Wasserversorgung etc.) oder der Gesundheitspolizei (bei den Entwässerungsanlagen etc.) oder der Verkehrsinteressen (bei Marktstandsgeldern, Communicationsanlagen), oder socialpolitische Gründe (Schulen, Krankenhäuser) auch eine Verwendung allgemeiner Mittel rechtfertigen, ohne auf einem streng rechnungsmässigen Ersatz der Selbstkosten zu bestehen. Am stärksten gilt dies von den Kosten der Unterrichtsanstalten, bei denen das Gebührenprincip mit einem Grundsatz der bestehenden Verfassung in Widerspruch kommt, bei denen aber aufsteigend in der Mittelschule, höheren Bürgerschule, Realschule, Gymnasium, das Gebührenprincip folgerichtiger als bisher in den Einzelgemeinden zur Geltung kommen sollte²²).

2. Wohl berechtigt erscheint ferner der Gesichtspunkt, dass ein System von Verbrauchsabgaben, also eine indirecte Besteuerung, auch in den Gemeindeverhältnissen nicht auszuschliessen ist. Nur hat sich der Kreis der dazu geeigneten Gegenstände sehr verengt, da die durch den Zollverein gewonnene Freiheit des Binnenverkehrs nicht

durch örtliche Zollschranken wieder verkümmert werden soll, da man nirgends tiefer als in Deutschland das Bleigewicht der Accisen empfunden hat, nirgends mit schwereren Opfern diese Absperrungen zwischen Stadt und Land beseitigt hat; vor Allem auch aus dem Grunde, weil eine geschlossene Lage der Ortschaften, welche zur Ausführung der Octrois gehört, die immer seltnere Ausnahme wird. Die entschiedene Abneigung gegen jede Art des Octrois in allen Commissionen des Abgeordnetenhauses ist sicherlich berechtigt²³). Allein frei von diesen Hindernissen bleibt auch heute noch eine Gruppe von Verbrauchssteuern stehen, welche die normalen Merkmale der Verbrauchssteuer an sich tragen: dass sie nicht Lebensbedürfnisse ersten Ranges treffen und dass sie durch Massenverbrauch Erträge liefern, die im Verhältniss zu den Kosten und Beschwerden der Erhebung stehn. Es gilt dies von den noch jetzt vorkommenden Zuschlägen zur Braumalzsteuer, bei welcher bescheidene Zuschläge da zulässig sind, wo nicht eine allzu starke Concurrrenz mit auswärts erzeugten Bieren stattfindet. Vorzugsweise gilt der Gesichtspunkt der zulässigen Verbrauchssteuer von dem Gasverbrauch an den Orten, wo die grosse Massenproduction, die Preise der Kohlen und die günstige Gelegenheit zur Verwerthung der Nebenproducte das Gas zu billigen Preisen erzeugen lassen. Die jetzigen Preise des Kohlengases schwanken zwischen 30 Mark für 100 km (in Fulda) und 27 Mark (Insterburg, Emden) bis zu einem Minimalsatz von 16 Mark (Berlin, Cöln, Bochum), 17 Mark (Danzig), 17½ Mark (Stettin), 18 Mark (Düsseldorf, Osnabrück etc.), 19 Mark (Charlottenburg), 19.40 Mark (Breslau). Der Durchschnittssatz von 20 Mark wird in 36 Gemeinden gezahlt, während 25 Gemeinden einen höheren, 21 einen niederen Ansatz gewähren. Neben einem angemessenen Unternehmergewinne (wovon nachher) ist hier eine Verbrauchssteuer um so mehr zulässig, da diese Steuer die Arbeiterbevölkerung nicht trifft, für

Restaurationen, Läden, Fabrikgeschäfte etc. ein wohlberechtigtes Element einer Gewerbe- und Luxussteuer an sich trägt, und besondere Rücksichten auf einzelne Abnehmer durch einen Rabatt sich ausgleichen lassen. Eine Gassteuer von $6\frac{1}{4}$ pCt. beispielsweise würde das Gas in Berlin von 16 auf 17 Mark erhöhen, noch immer erheblich unter dem Durchschnitt bleiben und einen Ertrag von 700,000 Mark ergeben. Die in der Reichsgesetzgebung noch liegenden Hindernisse werden sich im Interesse aller Bundesstaaten leicht beseitigen lassen. Beseitigt ist jetzt auch wohl der Gesichtspunkt, der bei jeder Verbrauchssteuer nur die damit verbundenen Verkehrshemmungen und Verkürzungen des Einzelnen aufzuzählen, zu multipliciren und in Pfennigrechnungen darzulegen pflegt; dagegen den Nutzen der Gesamtwirtschaft, die Vermeidung drückender, die Privatwirtschaft mindestens ebenso verkürzender anderer Steuern als nicht vorhanden ansieht.

3. Berechtigt ist ferner der Gesichtspunkt, dass viele gewinnreiche Unternehmungen zur Befriedigung von Lebensbedürfnissen der Gemeindebevölkerung und zur Beförderung der Communication auf städtischen Plätzen und Strassen sich zum Selbstbetrieb durch die Gemeindebehörden eignen, und dass es ganz in der Ordnung ist, den Unternehmergewinn daraus zur Erleichterung der Steuerzahler zu verwenden. Die eine Zeit lang herrschende enge Anschauung, welche Staat und Commune von jedem Unternehmergewinn ausschliessen wollte, ist heute wohl als überwunden anzusehen. Von diesem Gesichtspunkt aus ist die bisher ungleichartige Behandlung der Gewerbsunternehmungen im Stadthaushalt vielfach verwirrend. Diese Unternehmungen sollten mit ihren Betriebskosten, Anlagen und Anleihen überall auf einem Separatconto geführt werden und nur der Unternehmergewinn (bezw. der Zuschuss) in den Stadtrechnungen erscheinen. Erst dann ist die Frage zu beantworten, wie weit neben dem Unternehmergewinn

der Betrieb auch noch eine Steuer tragen kann. Zum Selbstbetrieb eignen sich nach den gemachten Erfahrungen Gas- und Wasserwerke, Pferdebahnen und Omnibus-Unternehmungen, Markthallen, Waarenhallen, Lagerhäuser, Schlachthäuser, Bade- und Waschanstalten, Docks- und Hafenanlagen, überhaupt alle Unternehmungen, für deren Uebernahme die Gemeinde ihr ausschliessliches Recht auf Strassen, Brücken, Plätze, Anlagen etc. geltend machen kann.

Es wird sich als ausführbar erweisen, durch solche Ergänzungen der Gemeindesteuerswirtschaft ein nicht unerhebliches Mehr der Bedürfnisse zu decken und den am schwersten belasteten grossen Gemeinden, in denen schon jetzt die besonderen Abgaben für Benutzung von Gemeindeeinrichtungen und Unternehmungen etc. etwa $\frac{4}{9}$ der rechnungsmässigen Gemeindeausgaben decken, eine fühlbare Erleichterung zu gewähren. Vielleicht ist es kein unerreichbares Ziel, wenn man sich einen zukünftigen Zustand denkt, in welchem diese wirtschaftlich zulässigen Ergänzungen die volle Hälfte der Gemeindeausgaben decken.

Trotz der vollen Ausnutzung dieser Ergänzung wird aber nach allen Erfahrungen die Gesamtmasse der jetzt bestehenden directen Gemeindesteuern sich schwerlich vermindern. Sie wird sich mit Durchführung der Schul- und Wegeordnung sogar noch erhöhen, und es lässt sich kaum mehr als die Hoffnung rechtfertigen, dass die rapide Steigerung der Steuermassen in den letzten 7 Jahren ein etwas langsames Tempo annehmen werde.

Dies wohl begründete Gefühl ist es, welches im letzten Jahrzehnt die öffentliche Meinung beunruhigt und in weiten Kreisen der Steuerzahler den Eindruck hervorruft, dass man dem Ziele nahe sei, „wo die Sache so nicht mehr weiter geht“.

Dieser in der städtischen Bevölkerung weit verbreitete Eindruck entspricht aber der Wirklichkeit, wenn wir auf

den Gang der Entwicklung im letzten Menschenalter nun noch einmal zurückkommen.

Trotz aller Vorliebe für die Klassen- und Einkommensteuer haben Staatsregierung und Landtag in der Gemeindeordnung von 1850 noch den Gesichtspunkt festgehalten, dass in der Gemeindebesteuerung ein gewisses Mass und ein gewisses Gleichgewicht zwischen Personal- und Realsteuern innezuhalten sei. Alle Städteordnungen seit 1853, das Gesetz von 1856 über die Neuregulirung der ländlichen Steuersysteme und die Ministerialinstructionen haben diesen Gedanken insoweit fest gehalten:

- a) ohne Genehmigung der Aufsichtsbehörde kein Zuschlag zur Einkommensteuer;
- b) ohne Genehmigung der Aufsichtsbehörde kein Zuschlag von mehr als 50 pCt.;
- c) ohne Genehmigung der Aufsichtsbehörde keine ungleichen Zuschläge zu den Staatssteuern;
- d) eine Reihe von Vorsichtsmassregeln bei Genehmigung besonderer Einkommensteuern;
- e) bei Neuregulirung der ländlichen Gemeindelasten ist darauf zu achten, dass dieselbe mit Berücksichtigung der in der Gemeinde befindlichen Abstufungen des Grundbesitzes und des Klassenverhältnisses geschehe (Gesetz v. 14. April 1856 §. 13 und Anleitungen dazu vom October 1856);
- f) zu den Kreissteuern ist die Grund- und Gebäudesteuer mindestens zur Hälfte, und höchstens mit dem vollen Satze desjenigen Betrages heranzuziehen, mit welchem die Klassen- und klassificirte Einkommensteuer belastet wird; die Grundsteuer kann auch zu Kreisabgaben für Verkehrsanlagen mit einem höheren Procentsatz als zu den übrigen Kreisabgaben herangezogen werden (Kreisordnung von 1872. §§. 10, 12).

Alle diese Massbestimmungen und Grenzlinien sind

indessen von einer unsichtbaren Macht beiseite geschoben worden. Nach Verlauf eines Menschenalters sehen wir heute vor uns ein buntes Gemisch von Besteuerungsmethoden der Einzelgemeinden, in welchem bald die Grundsteuer, bald die Gebäudesteuer, bald die Gewerbesteuer von Zuschlägen frei ausgeht, bald mit einem Bruchtheil von Zuschlägen belegt wird, während die Einkommensteuern mit einer Multiplication bedacht sind, die in einzelnen Gemeinden schon bis zum sechsfachen Betrage der Staats-Klassen- und Einkommensteuer gesteigert worden ist. Noch weitere Steuercombinationen treten hinzu in der heutigen Gruppe der etwa 30 Millionen Mark „besonderer Communalsteuern“. Es wird schwerlich einem Forscher gelingen, zwei unmittelbar neben einander gelegene Städte zu finden, welche eine gleiche Mischung der Steuerarten haben, und noch schwerer zwei Kreise zu finden, die ein ungefähr gleiches System der Steuerregulirung darbieten.

In dieser bunten Mannigfaltigkeit tritt aber doch eine gleichmässig fortschreitende Bewegung hervor in der Richtung einer Hinüberschiebung der Gemeindelasten von dem Grundbesitz auf das persönliche Einkommen der Einwohner, — ein stetiger Fortschritt der Einkommensteuern, ein stetiges Zurücktreten des relativen Antheils der Realsteuern.

Diese Bewegung ist bereits erkennbar in den allgemeinen Zusammenstellungen der Gemeindesteuern für das Jahr 1869. Es wurden damals aufgebracht:

durch Zuschläge zur Grund- und Gebäudesteuer . .	Thlr. 918,262, davon in den Städten	Thlr. 812,362
zur Klassen- und Einkommensteuer	3,926,452	„ „ „ „ 3,290,219
zur Gewerbesteuer . . .	91,398	„ „ „ „ 70,154
durch „besondere“ Realst.	1,228,115	„ „ „ „ 732,169
durch besondere Personalst.	4,291,966	„ „ „ „ 3,704,479
durch „andere“ directe Communalsteuern	1,824,622	„ „ „ „ 1,746,344

Noch stärker sichtbar wurde die Bewegung in den damals vorhandenen 1007 Städten, welche folgende Percentsätze der Gesamtsteueraufbringung darbieten:

die Zuschläge zur Klassen- und Einkommensteuer	
in 671 Städten brachten zur Gesamtsteuer . . .	24.74 pCt.
die besonderen Personalsteuern in 332 Städten . .	27.85 "
die Zuschläge zur Gewerbesteuer in 111 Städten .	0.53 "
die Zuschläge zur Grund- und Gebäudesteuer	
in 379 Städten	6.27 pCt.
die besonderen Realsteuern in 123 Städten . . .	5.51 "
die sonstigen Communalsteuern in 686 Städten . .	13.00 "

wobei die Mahl- und Schlachtsteuern und die sonstigen indirecten Steuern hier ausser Ansatz bleiben.

Es ergibt sich daraus das gewaltige Uebergewicht der Personal- über die Realsteuern in der ganzen städtischen Besteuerung.

Erheblich gemässiger stellt sich das Uebergewicht der Personalbesteuerung für das platte Land, für welches nach Abzug der städtischen Steuermassen im Jahre 1869 übrig bleiben:

Zuschläge zur Klassen- und Einkommensteuer . .	636,233 Thlr.
„besondere“ Personalsteuern	487,487 "
Zuschläge zur Gewerbesteuer	21,244 "
zur Grund- und Gebäudesteuer	105,900 "
„besondere“ Realsteuern	495,946 "
„sonstige“ Communalsteuern	78,278 "

Seit 1873 hat sich durch die Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer dies relative Verhältniss noch merklich verändert. Die Haushaltsetats der betreffenden Städte ergeben, dass der Ersatz dafür überwiegend in Personalsteuern gefunden ist. Die umfassenden Aufnahmen für das Jahr 1876 sind nicht speciell nach diesem Gesichtspunkt gruppiert, vielmehr unterscheidet die von Herrfurth für 1876 gegebene Zusammenstellung nur die drei Hauptmassen:

1. Zuschläge zu den directen Staatssteuern:
29 Millionen Mark in den Stadtgemeinden, 28,8 Millionen Mark in den Landgemeinden;

2. **Communaleinkommensteuern:** $31\frac{1}{2}$ Millionen Mark in den Stadtgemeinden, $8\frac{3}{4}$ Millionen Mark in den Landgemeinden;
3. **Besondere directe oder indirecte Gemeindeabgaben:** $23\frac{1}{2}$ Millionen Mark in den Stadtgemeinden, $17\frac{1}{2}$ Millionen Mark in den Landgemeinden.

Bestimmter tritt das Verhältniss der Personal- und Realsteuern aber hervor in der Statistik der 170 Ortschaften über 10,000 Einwohner, wenn man die (in den bisherigen Uebersichten nicht summirten) Steuergruppen addirt²⁴).

I.	a) Zuschläge zur Staats-Kl. u. Einkommensteuer	5,409,079 Mk.
	b) Kommunaleinkommenst. im Anschluss daran	26,694,088 "
	c) desgl. unter Abweichungen davon	10,961,349 "
	d) sonstige directe Personalsteuern	493,581 "
	e) Zuschläge zur Staatsgewerbsteuer	594,829 "
		44,156,926 "
II.	a) Zuschläge zur Staatsgrund- u. Gebäudesteuer	3,148,529 Mk.
	b) sonstige directe Realsteuern	6,081,861 "
		9,230,390 "
III.	Neutrale oder ihrer Natur nach streitige Steuern:	
	a) Wohnungs- und Miethssteuern	11,085,332 Mk.
	b) Hundesteuer	885,354 "
	c) Braumalzzuschläge	814,138 "
	d) Schlacht- u. Wildpretsteuern	2,415,463 "
	e) sonstige indirecte Steuern	973,175 "

Für die Städte über 20000 Einwohner endlich bieten die veröffentlichten Tabellen auch die Möglichkeit einer Vergleichung der Jahre 1869 und 1876, und sie ergeben nochmals, wie rasch die Personalbesteuerung vorwärts schreitet, wie schwer die Realbesteuerung damit Schritt zu halten vermag.

	1869.	1876.
I. a) Zuschläge zur Kl. u. Einkommenst.	1,165,989 M.	3,057,548 M.
b) Kommunaleinkommensteuern im Anschluss daran	1,863,861 "	21,082,840 "
c) Desgl. unter Abweichungen davon	8,071,296 "	8,003,003 "
d) sonstige directe Personalsteuern	696,198 "	383,601 "
e) Zuschläge zur Staatsgewerbsteuer	70,590 "	302,170 "
	11,867,934 "	32,829,162 "

	1869.	1876.
II. a) Zuschl. zur Grund- und Gebäudest.	927,120 M.	3,024,548 M.
b) sonstige directe Realsteuern . . .	258,641 „	5,804,843 „
	<u>1,185,761 „</u>	<u>8,829,391 „</u>
III. a) Wohnungs- und Miethssteuern . .	4,737,129 „	11,031,261 „
b) Hundesteuer	399,909 „	713,817 „
c) Braumalzzuschläge	344,397 „	787,397 „
d) Schlacht- und Wildpretsteuer . .	7,184,034 „	2,290,717 „
e) sonstige indirecte Steuern . . .	1,323,978 „	829,791 „

Die Realsteuermasse, welche 1869 noch zwischen $\frac{1}{3}$ u. $\frac{1}{4}$ der Personalsteuer bildet, ist 1876 auf ungefähr $\frac{1}{4}$ herabgesunken, ja auf weniger als $\frac{1}{4}$, wenn man die Stadt Berlin ausser Rechnung lässt, wo das Verhältniss der Haus- und Miethsteuer durch ein Specialgesetz bestimmt ist. Soweit die Beschlüsse der Gemeindebehörden frei walten, wird in den grösseren Städten kaum noch $\frac{1}{5}$ der Steuerlast auf die Liegenschaften übernommen.

Unverkennbar stehen die grossen Städte an der Spitze dieser Bewegung, welcher die kleineren Städte folgen. Zunächst daran schliessen sich die Dorfschaften, die in der planetarischen Anziehungssphäre der grossen Städte liegen. In der Nähe von Berlin folgen ganze Kreise diesem Entwicklungsprocess. Aber auch unabhängig davon wird jedes Dorf in diese Bewegung gezogen, wo eine Bergwerksanlage, Rübenzuckerfabrik, industrielle Anlage oder ein lebhafter Eisenbahnverkehr das ländliche Leben afficirt. In noch weiteren Kreisen folgen alle Dorfschaften, in denen aus den verschiedenartigsten Bedürfnissen heraus der Steuerbedarf sich ungewöhnlich steigert. Jedes Jahr zieht eine sehr grosse Anzahl ländlicher Gemeinden aus dem gewohnten Steuerfuss des „Herkommens“ heraus. Zögernd folgen der Bewegung auch die neuen Provinzen, in denen die Lastenvertheilung noch auf dem „Herkommen“ beruht (Hannover, Schleswig-Holstein, Hessen). Die Zuschläge zu den directen Staatssteuern und damit die Heranziehung der Personalsteuern

beginnt auch dort in einzelnen Städten mit dem wachsenden Bedürfniss ihres Haushalts²⁵).

Es ist hier unverkennbar eine continuirliche Bewegung vorhanden, über deren Gründe die Statistik keine Auskunft geben kann. Die Diagnose dieser Bewegung aber ist noch etwas näher zu verfolgen, da erst aus einer Erkenntniss der Ursachen sich wirksame Massregeln der Abhülfe ergeben können.

Die elementare Gewalt, die diese Verhältnisse beherrscht, ist der natürliche Zug der Interessen.

Ich darf nochmals daran erinnern, wie der schwer erungene Grundsatz, dass jeder Staatsbürger ohne Unterschied des Standes dem Staate steuerpflichtig sei, in weitesten Kreisen die Vorstellung erzeugt hat, dass die Einkommensteuer allein als normale Steuer anzusehen sei. Ferner nochmals daran erinnern, wie die Ausdehnung des activen Bürgerrechts in den Städten, die wachsende Ansiedlung von Gewerbe und Handel auf dem Lande, die Ausdehnung der Gemeindesteuerpflicht auf alle „Einwohner“ als angemessen, dagegen die weitere Belastung der durch die Staatsgrund- und Gebäudesteuer schon so schwer bedachten Liegenschaften als unbillig erscheinen liess. Sind diese Gesichtspunkte schon an sich einleuchtend, so sind sie um so mehr überzeugend für denjenigen, welcher selbst Grund- oder Hausbesitzer ist. Und erwägt man, dass nach der preussischen Gesetzgebung die Grund- und Hausbesitzer in jeder Gemeindevertretung die Mehrheit bilden, so ist damit auch die Richtung der Gemeindebeschlüsse gegeben. Die Beteiligten werden zwar empfindlich, wenn man darauf hindeutet, und versichern ihre äusserste Interesselosigkeit. Allein unter allen Interessenfragen waltet die „Philosophie des Unbewussten“ wohl am stärksten in den Steuerfragen. Mir ist aus einer langen communalen Thätigkeit kein Fall rememberlich, wo eine überwiegend aus Hauseigenthümern bestehende Gemeindevertretung nicht recht befunden hätte, Communallasten auf die breitesten Schultern abzuwälzen.

Aus diesem natürlichen Zuge der Interessen bildete sich die Praxis der Gemeindebeschlüsse, in welcher man stets die Klassen- und Einkommensteuer voranstellte, die Grund- und Gebäudesteuer zögernd nachfolgen liess, mit in der Regel viel geringeren Procentsätzen, wenn man sie nicht ganz frei lassen konnte. Dass die Staatsgewerbesteuer mit Zuschlägen verschont blieb, hat den besonderen Grund, dass ihre Veranlagung durch die Entwicklung der Grossindustrie inadäquat geworden ist, und dass sie den mittleren und kleineren Gewerbebetrieb erheblich überlastet. Die Gewerbesteuer leistet in der Regel nur einen milden Beitrag an die Gemeinde.

Die Praxis unserer Regierungsdecernate fand sich also unabänderlich ein und derselben Grundrichtung gegenüber, die man als dem Bedürfniss entsprechend ansehen konnte, da sie gleichmässig wiederkehrte. Die Aufsichtsbehörde stand bei jeder Regulirung einem unleugbaren Bedürfniss erhöhter Steuern gegenüber. Für die stets schwierige und verdriessliche Vertheilung neuer Lasten beanspruchten die den Verhältnissen nächststehenden Gemeindebehörden das sichere Urtheil und übernahmen bereitwillig die Verantwortlichkeit für ein sehr verantwortliches Verfahren. Wie konnten die Regierungscollegien einen Arg darin finden, den Anträgen der Gemeindeorgane zu willfahren, da auch die höchsten Verwaltungsbehörden, in Uebereinstimmung mit den volkwirthschaftlichen Theorien der Zeit, eine „Verbreiterung und Vertiefung“ der Gemeindesteuern in das System der Einkommensteuern als einen zeitgemässen Fortschritt anzusehen geneigt waren. Uebrigens wusste man auch in der Centralverwaltung, welche Mühe und Noth solche Gemeindebeschlüsse machen, und wie die Schwierigkeiten sich nur verdoppeln, wo die Aufsichtsbehörde gegen Beschlüsse über die Lastenvertheilung Einspruch erhebt.

So hat sich aus Gemeindebeschlüssen und Massregeln der Behörden von Jahr zu Jahr der heutige Zustand her-

ausgebildet. Ein irgendwie fassbarer Grundsatz, nach welchem das Mass der Heranziehung der einzelnen Steuerarten gestaltet worden ist, wird aus den tausendfältigen Gemeindebeschlüssen ebenso wenig zu entnehmen sein, wie aus den Verfügungen und den Entscheidungen der zuständigen Ministerien. Es wird im amtlichen Sprachgebrauch vorausgesetzt, dass die zuständigen Behörden auch auf diesem Gebiet das „Angemessene“ zu finden wissen.

Wären nun aber „angemessene“ Grundsätze wirklich zu finden, so müsste doch irgend eine Gleichmässigkeit in den Mischungsverhältnissen zur Erscheinung kommen und zugleich eine gewisse Stetigkeit, die nun einmal zu einem gesunden Gemeindeleben gehört. Ich darf nun aber schon im Voraus auf die unten folgende Tabelle des Vereins für Socialpolitik verweisen, aus der sich ergibt, wie in zahllosen Abstufungen von 5 pCt. bis 600 pCt. die städtischen Zuschläge zu den einzelnen Staatssteuern nicht bloss ortsweise, sondern auch Jahr für Jahr wechseln, ja dass im Laufe von 2 Jahren sprungweise Erhöhungen auf das Doppelte und Dreifache des Steuersatzes nicht selten vorkommen.

Das Uebergewicht der städtischen Steuermassen über diejenigen der Kleingemeinden, trotz ihrer überwiegenden Zahl, ist so gross, dass die Gesamtsumme der Belastung des persönlichen Einkommens zu der Gesamtsumme der Belastung der Liegenschaften sich jetzt annähernd wie 4 : 1 gestalten wird. Und da die Steuerbelastung der 170 grösseren Ortschaften allein sich in den letzten 7 Jahren um rot. 35,000,000 Mark erhöht hat, so wird sich die Annahme rechtfertigen, dass im Gegensatz zu dem alten Steuersystem nach Herkommen sich jährlich kaum weniger als 5,000,000 Mark auf Einkommensteuern übertragen.

So wenig die herrschenden Vorstellungen in jenem Abwälzungsprocess an sich ein Bedenken finden: so wachsen doch die Besorgnisse über deren äussere Erfolge, über die

Höhe der Steuerzuschläge von 100 — 600 pCt. zur Klassen- und Einkommensteuer, von 50 — 200 pCt. zur Grund- und Gebäudesteuer, die sich fortschreitend auf die östlichen Provinzen, oft auf recht kleine Ackerbaustädte ausdehnen. Diese Cumulationen sind es, welche von angesehenen Autoritäten der Volkswirtschaft schon jetzt als unerträglich oder unerschwinglich bezeichnet werden. Von anderer Seite wird eine Rückwirkung auf die Einschätzung der Staatssteuern auch in der Staatsfinanzverwaltung als wachsender Uebelstand anerkannt. Die grosse Ungleichheit und Ungewissheit der Steuerbelastung in den einzelnen Gemeinden jedenfalls wird von der Bevölkerung in stärkstem Masse empfunden.

Alle Forderungen der Erleichterung der Gemeindesteuerlasten haben aber bisher in weiteren Kreisen nur ein practisches Auskunftsmittel gefunden, welches kaum zu verfehlen war.

Schon die zahlreichen Steuerermässigungen und Dotationen der letzten Jahre wiesen auf eine Lösung des Problems durch Ueberweisung der Grund- und Gebäudesteuer hin. Hatte man zur Zeit eines gewissen Geldüberflusses in Preussen die Provinzen und die Kreise mit einer ansehnlichen Dotation ausgestattet und die Verwaltung eines solchen Dotalguts durch die neuen Kreis- und Provinzialstände als eine Art von „Selbstverwaltung“ angesehen, so wollten begreiflicher Weise nun auch die Einzelgemeinden eine Ausstattung für ihren bedrängten Hausstand haben.

888 städtische Behörden und Gemeindevertretungen haben beim Landtag dahin petitionirt, den Städten die Hälfte der Gebäudesteuer zur Deckung der rasch anschwellenden städtischen Steuerlasten zu „überweisen“, und es lässt sich vermuthen, dass auch diejenigen Städte, welche diese Petition nicht mitunterzeichnet haben, damit einverstanden sind.

Zahlreiche landwirthschaftliche Vereine haben in Resolutionen und Anträgen ausgesprochen, dass die Hälfte der

Staatsgrundsteuer zu Zwecken der Gemeindebedürfnisse (hier also vorzugsweise der Landgemeindebedürfnisse) „überwiesen“ werden solle, und es lässt sich wohl vermuthen, dass die Mehrzahl solcher Vereine dieser Ansicht beitriff.

Freilich wird es nicht leicht sein, die Forderungen dieser Interessenten mit einander zu vereinigen.

Die städtischen Petitionen gehen auf Ueberweisung der Hälfte der Gebäudesteuer, ohne an die Grundsteuer zu denken; die landwirthschaftlichen denken zunächst an die Grundsteuer mit einem sehr untergeordneten Interesse für die Gebäudesteuer.

Beide Theile denken zunächst nicht an die Gutsbezirke oder sprechen doch nicht davon, was mit diesen geschehen soll.

Bei jedem Versuch der Ausführung muss es aber zum Vorschein kommen, dass man alle Interessen gleichmässig berücksichtigen muss, und dass diese Interessen unter sich incommensurabel sind.

So einleuchtend der Vortheil den Nächstbetheiligten erscheint, so hält eine solche Massregel doch in keiner Richtung eine nähere Prüfung aus. Es geht damit vielmehr wie mit jeder Interessenpolitik, die nur an sich, nicht an die anderen, nur an den Augenblick, nicht an die Zukunft denkt.

Wie sollte sich eine Ueberweisung von Staatssteuern zunächst an die Gutsbezirke gestalten? Für 2 Millionen der ländlichen Bevölkerung beruhen die Lasten der Gemeinde überhaupt nicht auf Steuerbeiträgen, sondern sie ruhen auf einem Privatbesitz, auf dem sie seit Jahrhunderten mit patrimonialen Rechten verbunden waren. Haben diese Rechte aufgehört, so bleiben diese Verpflichtungen doch bestehen als überkommene Verhältnisse des Grundbesitzes, der mit Einbegriff dieser Lasten erworben, ererbt und besessen ist. Die Umwandlung dieser Verhältnisse ist für die Gesetzgebung geboten, aber es ist kein rechtlicher Grund vorhanden, die dinglichen Belastungen ohne Entgelt aufzu-

heben. Wenn (wie häufig) der wirkliche Betrag der Armen-, Wegelast etc. dieser Gutsbezirke zur Zeit noch ein geringer ist und nur einen Bruchtheil der Grundsteuer ausmacht, so wäre eine Ueberweisung der halben Grundsteuer ein Geschenk an die Besitzer, welches auf annähernd 4 Millionen Mark jährlicher Revenüen zu veranschlagen wäre. Betragen dagegen schon jetzt die Communallasten eines Gutsbezirks die Hälfte des Betrags der Grundsteuer oder noch mehr, so enthielte die Massregel einen Steuererlass, bei hochgesteigerten Gutslasten wenigstens einen Beitrag zu schwer drückenden Communallasten, in einzelnen Fällen vielleicht eine sehr billig erscheinende Entlastung, aber immerhin zu Gunsten eines Privatbesitzes, der nun einmal mit dieser Last ererbt, erworben und besessen ist. Es liesse sich das rechtfertigen, wenn man solche Gunst in gleichem Masse den Steuerzahlern der Land- und Stadtgemeinden zuwenden könnte. Allein die Communallasten eines Einzelbesitzes und die Communallasten einer steuerzahlenden Gemeinde sind an sich incommensurable Grössen: jene individuell bestimmt, diese mit der Freizügigkeit und den Besitzverhältnissen der Einzelnen jährlich wechselnd. Es ist daher nicht möglich, eine Staatsbegünstigung dieser Art nach gleichem Recht zu vertheilen. Noch übler aber wäre die Wirkung aller solcher Gunstbezeugungen für die Zukunft. Das augenblickliche Geschenk wird mit Dank angenommen werden und manchem bedrängten Besitzer augenblickliche Hülfe gewähren. Aber nach wenigen Jahren sind solche Wohlthaten vergessen und für jeden neuen Käufer des Grundstücks sind sie auch reell nicht mehr vorhanden. Um so schwerer und widerwilliger wird dann aber jede neue Communallast ertragen, welche doch unvermeidlich (namentlich durch die neue Schul- und Wegeordnung) eintreten muss. An die Stelle des Danks würden nach wenigen Jahren nur verdoppelte Beschwerden über den Druck der Gemeindelasten treten und, wie immer nach Steuererlassen,

würde man die neuen Zumuthungen noch unerträglicher finden, als die durch Erlass beseitigten alten Lasten. Das anomale Verhältniss unserer Gutsbezirke würde durch die vorgeschlagene Massregel noch unlösbarer werden, als es bereits ist.

Für die kleineren Gemeindeverbände allerdings würde der Erlass der halben Grund- und Gebäudesteuer im Augenblick eine dankbar empfundene Wohlthat sein, welche sie von einem grossen Theil ihrer Lasten befreien, in zahlreichen Kleingemeinden das ganze Jahresbedürfniss decken würde. Allein auch hier entsteht dasselbe Missverhältniss für die Zukunft. Der Grundbesitz, der dann in Form der halben Staatsgrund- und Gebäudesteuer hochansehnliche Beiträge zu den Gemeindelasten leistet, wird sich um so entschiedener weigern, neue Lasten der Gemeinde zu übernehmen; die Miether und Einkommensteuerpflichtigen aber werden die wachsenden Steuern um so unwilliger tragen, als ihnen der Staat keine dem Erlass der Grundsteuern ähnliche Wohlthat zu Gut kommen lassen kann. Auch hier werden die neuen Lasten widerwilliger getragen werden, als die durch den Staatserlass beseitigten alten.

Für die grösseren Stadtgemeinden endlich hat ein Erlass der Grundsteuer gar keine Bedeutung. Die halbe Staatsgebäudesteuer würde allerdings einen ansehnlichen Posten in die Activa des Stadthaushalts hineinragen, der aber doch nicht genügen wird, die jetzt mit 300, 400, 500, 600 pCt. Zuschlägen der Klassen- und einkommensteuerbelasteten Städte nachhaltig zu entlasten. Es lässt sich mit Leichtigkeit berechnen, dass in zahlreichen Städten die Uebereignung der ganzen Staatsgebäudesteuer nicht $\frac{1}{2}$, nicht $\frac{1}{3}$, nicht $\frac{1}{4}$, ja nicht $\frac{1}{10}$ der jetzigen Bedürfnisse des Stadthaushalts decken würde²⁶). Aber auch in den grossen Städten würde sich der Unsegen der Steuererlasse geltend machen. Der Hausbesitzer würde die frühere Staatssteuer, die er von nun an der Gemeinde zahlt, als einen

so ausreichenden Beitrag ansehen, dass fortan mit verdoppeltem Eifer alle neuen Zuschläge nur auf die Einkommensteuern gewälzt werden würden. Die neuen Lasten würden auch hier widerwilliger getragen werden, als die durch den Staatserlass beseitigten alten.

Allen Vorschlägen dieser Art steht die Erfahrung entgegen, dass auf allen einfachen Steuererlassen ein Unsegen ruht, dass die empfangene Wohlthat rasch vergessen, als selbstverständlich angesehen wird, dass man in dem Steuererlass nur das Anerkenntniss einer Ueberbürdung sieht, die den Begünstigten um so widerwilliger macht, neue Zumuthungen zu ertragen. Alle bestehenden Schwierigkeiten und Missstände der Communalbesteuerung würden fortbestehen und die Unzufriedenheit der Bevölkerung wachsen. Mit dem Erlass der ganzen Staatsgrund- und Gebäudesteuer würde die Ungleichheit und Unleidlichkeit des bestehenden Zustandes nach wenigen Jahren noch lauter und dringlicher behauptet werden, als heute.

Ist es die ernste Pflicht eines Volksvertreters, sich vor der gefährlichen Bahn der Versprechung von Steuererlassen zu hüten, so ist es in erhöhtem Mass die Pflicht der Staatsregierung, solche Wege zu meiden, die unter dem Schein einer augenblicklichen Wohlthat die Wurzel des Uebels völlig unverändert lassen und der Zukunft nur verdoppelte Schwierigkeiten bereiten.

Die preussische Staatsregierung hat diesen Verhältnissen gegenüber zur Zeit keinen leichten Stand: unverkennbares Bedürfniss einer Abhülfe, Unklarheit über die Natur des Uebels, widersprechende Interessen bei jedem Vorschlag der Abhülfe, unfertige, zum Theil völlig unausführbare Ideen, die doch in weiten Kreisen sich schon festgesetzt haben, — kurz der gewöhnliche Zustand, dem alle wichtigeren Massregeln der Verwaltungsreform gegenüber zu stehen pflegen.

Den mehrfach erhobenen Beschwerden gegenüber hatte die Regierung schon bei der Berathung der Provinzialord-

nungen, der Städteordnungen und sonst wiederholt seit 1875 die Vorlegung eines Gesetzentwurfs über die Gemeindeabgaben zugesagt.

Zur Lösung des Versprechens wurde ein solcher Entwurf im August 1876 mit ausführlicher Denkschrift den Staats- und Gemeindebehörden zur Begutachtung zugefertigt, der zwar nicht amtlich veröffentlicht, aber in weiteren Kreisen bekannt geworden ist²⁷). Demnächst sind wiederholt Entwürfe eines Gesetzes, „betreffend die Aufbringung der Gemeindeabgaben“, im November 1877 und im November 1879 eingebracht und von den Commissionen des Abgeordnetenhauses berathen worden.

Den in der Denkschrift ausgesprochenen Grundsätzen ist die Verwaltung auch in den weiteren Stadien treu geblieben. Ohne den bedenklichen Weg einer Insichtstellung von Steuererlassen zu betreten, will sie die Bedenken erregenden Auswüchse der Steuerzuschläge beseitigen, ohne das bisherige System grundsätzlich zu ändern. Insbesondere enthält der Entwurf vom 3. November 1879 (§. 46 etc.) einen directen Anschluss an die Ausführungen der neueren volkswirtschaftlichen Schule, also:

principaliter Einkommensteuern, „da nur auf diesem Wege der Grundsatz einer Betheiligung aller Angehörigen an der Tragung der Gemeindelasten allgemein verwirklicht werden kann“;

eventualiter, und mehr aushülfsweise, auch Heranziehung der Grund- und Gebäudesteuern, jedoch zu einem geringeren Antheil, da auch der Grundbesitz „aus dem Gesichtspunkt von Leistung und Gegenleistung und nach dem Grundsatz der stärkeren Heranziehung des fundirten Einkommens“ nicht frei ausgehen soll.

Der Gesetzentwurf will also die Innehaltung folgender Proportionen erzwingen:

Zuschläge über 200 pCt. der Klassen- und Ein-

kommensteuer bedürfen der Zustimmung der Regierung, über 300 pCt. der Zustimmung des Oberpräsidenten.

Neben diesen Personalsteuern muss aber auch die Grundsteuer auf dem platten Lande mit $\frac{1}{2}$ — $\frac{1}{1}$ jenes Procentsatzes, in den Städten mit $\frac{1}{4}$ — $\frac{3}{4}$ jenes Procentsatzes,

und zugleich die Gebäudesteuer auf dem platten Lande mit $\frac{1}{4}$ — $\frac{3}{4}$, in den Städten mit $\frac{1}{2}$ — $\frac{1}{1}$ des Procentsatzes der Personalsteuer herangezogen werden.

Mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde kann unter besonderen Umständen der Maximalsatz der Realsteuerzuschläge auf das Anderthalbfache erhöht, der Minimalsatz um die Hälfte herabgesetzt, mit Zustimmung des Oberpräsidenten auch die Realsteuer von Zuschlägen ganz freigelassen werden.

Nach diesem System sollen bis zum 1. April des nächsten Jahres die vorhandenen Abnormitäten einzelner Localbesteuerungen eingerechnet, und für die Zukunft ein billigeres Verhältniss, eine Art von Gleichgewicht zwischen Personal- und Realsteuern innegehalten werden.

Es sind über diese Gesetzsvorschläge zweimal ausführliche Commissionsberichte des Hauses der Abgeordneten (Referent Abg. Dr. Alex. Meyer-Breslau) im Februar 1878 und Januar 1880 erstattet, auch Amendements von einzelnen Mitgliedern eingebracht, definitive Beschlüsse jedoch in keinem der beiden Häuser des Landtags gefasst worden.

Die Motive der Regierungsvorlage, die ersten Lesungen im Hause und die Commissionsberichte ergeben ein reiches Material für den Stand der heutigen Communalbesteuerung und zugleich eine Uebereinstimmung zwischen der Staatsregierung und der Mehrheit der Commission* über die wichtigsten Grundzüge eines solchen Gesetzes. Die Einzelheiten können aus den Verhandlungen des Hauses als bekannt vorausgesetzt werden²⁸). Auf die wichtigsten Punkte wird später zurückzukommen sein. Es wird hier genügen, die

drei Hauptgrundzüge hervorzuheben, in welchen die Gesetzvorlage und die Commissionsberichte übereinstimmen:

1. Die Träger der Gemeindelasten, Stadt-, Landgemeinden und Gutsbezirke, bleiben unverändert; Versuche zur Bildung von Sammtgemeinden werden nicht wiederholt.

2. Das Steuersystem bleibt auf der Grundlage, die es durch die bisherige Praxis und durch die Kreisordnung von 1872 gewonnen hat; die Gemeindelasten werden also normal durch Zuschläge zu den Staatssteuern aufgebracht, aber mit Normativbestimmungen über das gegenseitige Verhältniss der Belastung der Grund-, Gebäude-, Klassen-, Einkommen- und Gewerbesteuer.

3. Für die Besteuerung der auswärts wohnenden Grundbesitzer und Gewerbetreibenden (Forensen), der juristischen Personen, Actiengesellschaften, Bergwerke und des Fiscus bleiben die in der bisherigen Gesetzgebung gefundenen Grundsätze, unter Beseitigung einiger Missstände und Entscheidung einiger Streitfragen, massgebend.

IV.

Die ungelösten Aufgaben der Gesetzgebung.

I. Die selbständigen Gutsbezirke.

Der vorsichtige Anschluss an die bestehenden Rechtsverhältnisse ist in der Regel ein Lob für Verwaltungsgesetze, am meisten für Steuergesetzentwürfe. Die Regierungsvorlagen von 1877—1880 haben auch die seltene Gunst erfahren, unter Beseitigung weitergehender Verbesserungsanträge, die Zustimmung der Commissionen des Abgeordnetenhauses zu finden.

Dennoch sind diese Entwürfe mit einer gewissen Gleichgültigkeit aufgenommen, seit drei Jahren dem schätzbaren Material der Kammerverhandlungen hinzugewachsen, und wenn auch auf Seiten der Behörden der Wunsch besteht, eine Anzahl Streitfragen, Zweifel und Missstände gelöst zu sehen, so ist doch von keiner Seite ein besonderer Eifer bemerkbar, dies Gesetz zu Stande zu bringen. Noch einmal eingebracht, könnte der Entwurf leicht noch einmal dasselbe Schicksal erfahren, und nicht einmal bis an das Herrenhaus gelangen, dessen Standpunkte bisher noch keinen Ausdruck gefunden haben. Es scheint ein stillschweigendes Einverständnis darüber obzuwalten, dass durch die vorgeschlagenen Bestimmungen erhebliche Verbesserungen der Gemeindesteuerverhältnisse nicht erreicht, dass die Probleme einer neuen Schul- und Wegeordnung dadurch nicht einen Schritt weiter gebracht werden.

Leider ist aber dies Urtheil ein begründetes. In Wahrheit werden einige secundäre Streitfragen durch Gesetzent-

würfe dieser Art beseitigt, während alle Hauptfragen ungelöst bleiben.

Die anomale Stellung der Gutsbezirke in der Landgemeindeverfassung bleibt unverändert.

Die Grundsatzlosigkeit in der Belastung des Grundbesitzes und des persönlichen Einkommens durch die Gemeindesteuern geht ihren unveränderten Gang.

Die rechtlichen Widersprüche in der Besteuerung der Forensen, der juristischen Personen und des Fiscus bleiben unlösbar.

Die Verwirrung des Steuersystems, das schwerempfundene Hineingreifen der Communen in die normalen Steuerquellen des Staats, das Hineingreifen des Staats in die natürlichen Steuerquellen der Communen steigt in stetiger Progression, trotz des Anerkenntnisses, dass diese Verwirrung an vielen Punkten bis zum „Unerträglichen“ gestiegen sei.

Die jährlich fortschreitende Kenntniss der wirklichen Verhältnisse wird die Gesetzgebung wie die öffentliche Meinung zwingen, diejenigen drei Seiten der Frage ernstlich in's Auge zu fassen, die bis jetzt vorsichtig umgangen und wie durch eine stillschweigende Uebereinkunft als nicht vorhanden behandelt worden sind.

I. Das erste ungelöste Problem sind die mehr als 15000 Gutsbezirke, welche zur Zeit in der preussischen Monarchie fortbestehen. Das Dasein dieser Gutsbezirke ist in erster Stelle das zähe Hinderniss gewesen, an welchem auf dem platten Lande die Gemeindereformideen des Freiherrn vom Stein, die Reformgesetzgebung der Hardenbergischen Zeit, die Regelung der Landgemeindeordnungen und der Kreisverfassungen zwei Menschenalter hindurch gescheitert sind. Auch die Kreisordnung von 1872 hat nur die persönliche Seite des Problems gelöst, die dingliche Seite im Rückstand gelassen. Der Streit über ständische oder Repräsentativverfassung hat den Ideenkreis der letzten

Generation so ausschliesslich in Anspruch genommen, dass man an eine Regelung der patrimonialen Lasten nicht denken konnte; ebenso wie der Streit über die kirchlichen Gemeindeverfassungen den Kirchenpatronat bisher weder zu beseitigen noch umzugestalten vermocht hat.

Wie bei allen Verwaltungsgesetzen so wird auch hier eine Bekanntschaft mit den wirklich bestehenden Zuständen nothwendig sein, ehe man die Möglichkeit einer Veränderung in Erwägung zieht. Es genügt nicht, wie in der allgemeinen Gemeindesteuerstatistik, die summarische Angabe (15,250 Gutsbezirke mit rot. 2,000,000 Seelen), sondern es bedarf zunächst einer Uebersicht der Gutsbezirke nach den verschiedenen Landestheilen. Es waren 1815 vorhanden:

		selbst. Gutsbezirke.	Einwohner.
in der Provinz	Ostpreussen	2256	mit 273,328
" "	Westpreussen	1443	" 249,249
" "	Brandenburg	1909	" 215,787
" "	Pommern	2468	" 355,830
" "	Posen	1985	" 362,820
" "	Schlesien	3562	" 328,287
" "	Sachsen	1070	" 72,283
" "	Schleswig-Holstein	318	" 93,119
" "	Hannover	164	" 12,811
" "	Hessen-Nassau	182	" 6,046
" "	Westphalen	18	" 1,811
" "	Rheinland	9	" 398

Die Gutsbezirke umfassen 8,543,342 Hektaren, die Forstbezirke 2,494,458 Hkt., die Landgemeinden 21,646,395 Hkt., die Städte 2,139,226 Hkt. Der Schwerpunkt der Gutsbezirke liegt in den östlichen Provinzen, denen sich aber die Provinz Schleswig-Holstein in dieser Beziehung anschliesst.

Dagegen hat sich in den westlichen Provinzen der Einfluss der französischen Herrschaft und der Gesetzgebung seit der Rheinbundzeit dahin geltend gemacht, dass in diesen Gebietstheilen nur noch verschwindende Reste übrig sind:

im Regierungsbezirk Erfurt nur noch Zwerg-				
bildungen mit zusammen	3728	Einwohnern.		
in der Landdrostei Hannover mit	1746		„	
" " " Hildesheim "	5269		„	
" " " Lüneburg "	4337		„	
" " " Stade "	194		„	
" " " Osnabrück "	1210		„	
" " " Aurich "	28		„	
im Regierungsbezirk Cassel "	5962		„	
" " Minden "	650		„	

In den Regierungsbezirken Wiesbaden, Coblenz und Düsseldorf ist nur noch je 1 Gutsbezirk vorhanden.

Die Regierungsbezirke Münster, Cöln, Aachen und Hohenzollern sind völlig frei von dieser anomalen Bildung.

Dem Umfange nach haben die Gutsbezirke folgende Formation:

4098	von	1—	50	Seelen	zusammen	115,859	Einwohner.
4164	„	51—	100	„	„	309,421	„
2777	„	101—	150	„	„	342,195	„
1750	„	151—	200	„	„	302,922	„
993	„	201—	250	„	„	222,054	„
555	„	251—	300	„	„	151,649	„
341	„	301—	350	„	„	110,832	„
186	„	351—	400	„	„	69,766	„
134	„	401—	450	„	„	56,806	„
80	„	451—	500	„	„	37,854	„
68	„	501—	550	„	„	35,906	„
40	„	551—	600	„	„	22,970	„
47	„	601—	650	„	„	29,098	„
17	„	651—	700	„	„	11,411	„
20	„	701—	750	„	„	14,535	„
11	„	751—	800	„	„	8,485	„
19	„	801—	850	„	„	15,578	„
20	„	851—	900	„	„	17,344	„
9	„	901—	950	„	„	8,367	„
6	„	951—	1000	„	„	5,867	„
46	„	1000	u. mehr	„	„	82,850	„

Es ergeben sich (ausschliesslich der Forstbezirke) hienach im Ganzen 15,384 Gutsbezirke mit 1,971,769 Einwohnern.

Darunter befinden sich nicht weniger als 1047 Einwohnergruppen von mehr als 300 Seelen, die sonst wohl als lebensfähige Landgemeinden gelten würden. Es sind sogar 46 „Gutsbezirke“ mit mehr als 1000 Einwohnern vorhanden, darunter:

16	in der Provinz Schleswig-Holstein	mit je	1058—1822	Seelen.
8	im Regierungsbezirk Oppeln	„ „	2195—7960	„
6	„ „ Marienwerder	„ „	1156—1881	„
3	„ „ Posen	„ „	1075—3043	„
4	„ „ Königsberg	„ „	1109—1499	„
2	„ „ Danzig	„ „	1099—1492	„
2	„ „ Potsdam	„ „	2323—2362	„

Ueber die zeitigen Besitzer der selbständigen Gutsbezirke ertheilen die Volkszählungen keine Auskunft. Die grosse Bearbeitung der Boden- und landwirthschaftlichen Verhältnisse von Meitzen²⁹⁾ giebt aber einen ungefähren Anhalt über das Verhältniss, in welchem sich „Gutsbezirke“ überhaupt im gewöhnlichen Privatbesitz, im Lehns- und Fideicommissbesitz, im Besitz des Staats, der Städte und anderer Körperschaften befinden, mit Angabe der Morgenzahl und des zur Grundsteuer veranschlagten Ertragswerths für das Jahr 1867, wie folgt:

	Morgenzahl.	Grundertrag.
im gewöhnlichen Privatbesitz . .	23,325,527 M.	20,129,351 Thlr.
im Lehns- und Fideicommissbesitz	5,884,316 „	5,088,249 „
im Besitz der Krone	1,321,175 „	203,259 „
Kirchen, Schulen, Stiftungen . .	461,635 „	568,823 „
im Besitz von Städten	496,009 „	368,732 „
im Besitz von Landgemeinden . .	7,331 „	4,668 „

Es fällt hiernach auf Privatbesitzer ein jährlicher Ertragswerth von mehr als 25,000,000 Thlr. und eine Grundsteuer von mehr als 7,000,000 Mark; wozu dann noch die Gutsbezirke der neuen Provinzen hinzutreten.

Als gemeinsames Merkmal aller dieser Besitzungen erscheint, dass sie in der Weise eines Privateigenthums besessen werden, auf welchem die öffentlichrechtlichen

Lasten eines Gemeindeverbandes ruhen, mit der Verpflichtung zu den Functionen eines Ortsschulzenamts, welche der Besitzer entweder persönlich oder durch einen Stellvertreter zu versehen hat. Auch in den Kreisordnungsprovinzen hat sich die Kreisordnung von 1872 (§§. 31 bis 34) genöthigt gesehen, diese Verhältnisse einfach zu bestätigen, da es sich als unausführbar erwies, solche abzuändern³⁰⁾.

Ist die Fortdauer dieses Verhältnisses aber mit den bestehenden Grundsätzen unseres Verfassungs- und Verwaltungsrechts noch länger vereinbar?

Es ist eine Selbsttäuschung unserer Zeitgenossen, dass mit der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 der „Feudalismus“ in Preussen aufgehört habe. Die Wahrheit ist vielmehr, dass der sog. Feudalismus aufgehört hat Gegenstand des Ansturms und der Eifersucht der nicht bevorzugten Klassen zu sein, seitdem er nur noch in Gestalt von Lasten besteht. Wie das Lehnswesen durch Trennung der Pflichten von den Rechten zum Patrimonialstaat verkümmert ist, so ist durch die Trennung der patrimonialen Rechte von den Pflichten die Missgeburt des selbständigen Gutsbezirks entstanden und dauert bei uns ebenso fort wie in Mecklenburg. Das Lehnswesen war einst eine gesunde, lebenskräftige Bildung, so lange es auf den staatsgemässen Leistungen des grösseren Grundbesitzes ruhte. Es war schon zum „Patrimonialstaat“ verkümmert, seitdem die Pflichten des Grossgrundbesitzes auf andere Besitzmassen und andere Klassen übergegangen waren. Es ist eine Entartung zweiter Potenz durch Rückbildung, wenn man die Reste der feudalen Ordnung beseitigt, die Reste der feudalen Lasten aber stehen lässt. Wie der Grossgrundbesitz viele Menschenalter hindurch die höchsten Vorrechte genossen hat, nachdem die entsprechenden Pflichten auf Andere übergegangen waren: so trifft ihn in dieser Ge-

neration das Missgeschick alte Lasten zu tragen, nachdem die entsprechenden Rechte verschwunden sind. Einem Privatbesitzer als solchen alle Pflichten des Schulzenamts auf seiner Scholle aufzuerlegen, die Gemeindelasten für hunderttausende selbständiger Hausstände auf seine Schultern zu legen, 2 Millionen Unterthanen des Staats damit aus dem Verband der Pflichten und Rechte der Gemeinden herauszunehmen, ist mit der heutigen Staats- und Gesellschaftsordnung sicherlich nicht vereinbar. Es ist zwar unter Einfluss der persönlichen Ideen Friedrichs Wilhelms IV. als Kronprinz und als König viel geschehen, um sogar die Absonderung neuer „Gutsbezirke“ zu ermöglichen und zu befördern, namentlich in der Provinz Sachsen. Auch noch das Gesetz vom 14. April 1856 lässt nach den Ideen jener Zeit die Bildung neuer Gutsbezirke offen und gestattet die Vereinigung eines Gutsbezirks mit der Dorfgemeinde nur unter Genehmigung des Königs. Unter heutigen Verhältnissen aber, in welchen die Frage eine rein wirtschaftliche Steuerfrage geworden ist, würde wohl kaum Jemand auf den Gedanken kommen, etwa eine halbe Million Fabrikarbeiter und Bergleute aus dem Gemeindeverband herauszunehmen und sie zu Hintersassen einiger tausend Unternehmer zu machen, für welche der Herr die Pflichten eines Ortsvorstehers, alle persönlichen und Vermögenslasten der Gemeinemitgliedschaft übernehmen sollte. Der Unterschied liegt nur darin, dass jenes Verhältniss aus Separationen und Gemeinheitstheilungen entstanden ist, bei denen man für die Gemeindelasten das Herkommen vorläufig bestehen liess, weil es für den Einzelnen wie für den Staat „bis auf weiteres“ so bleiben konnte, da Gutsgerichte und Gutspolizei vorläufig fort dauerten und deren secundäre Folgen nebensächlich erschienen. Später, als Gutsgericht und Gutspolizei in Wegfall kamen, begnügte man sich die Justizkosten auf die Staatskasse zu übernehmen, die Nebenfolgen der alten Grundherrschaft nochmals stehen zu lassen. Die

Entwicklung der heutigen europäischen Welt zeigt aber eine unerbittliche Consequenz in der Beseitigung solcher Widersprüche.

Nachdem die aus der ehemaligen Grundherrlichkeit folgenden Herrschaftsrechte vollständig und unwiderruflich beseitigt sind, folgt mit Nothwendigkeit, dass die ehemaligen Grundherren auch die Entlastung von den entsprechenden Pflichten fordern können. Es folgt daraus freilich nicht kurzweg die Aufhebung dieser Lasten, die mit dem Grundbesitz als rechtmässige Onera einmal überkommen sind: aber es folgt die Nothwendigkeit, diese privatrechtlichen Lasten auf das normale Mass der allgemeinen Steuerpflicht zurückzuführen und auch an diesem letzten Punkt die widerspruchsvolle Vermengung von staatlichen und privatrechtlichen Verhältnissen zu beseitigen.

Es soll damit kein Vorwurf gegen den Gang unserer Reformgesetzgebung erhoben werden, der vielmehr muster-gültig für gleiche Aufgaben gewesen ist. Ich wiederhole: die Widersprüche, die in der Verbindung der Staatsinstitutionen mit dem Besitz immer von Neuem durch die Verschiebung der Pflichten und Rechte entstehen, sind in der Reihenfolge der gemeinschädlichen und rechtsverletzenden Wirkungen zu lösen, welche sie auf die Gesammtheit üben. Unsere Socialgesetzgebung war sicherlich auf dem rechten Wege, indem sie zuerst die Befreiung und Entlastung des Grundbesitzes in Angriff nahm, die zahllosen Hemmungen der Privatwirthschaft und der freien Arbeit beseitigte, demächst die Ungleichheit des Systems der Staatsbesteuerung in Angriff nahm, für die Regelung der Communal-lasten dagegen noch kein Bedürfniss empfand.

Diese Seite der Frage ist eben jetzt an der Reihe, nachdem die Auflösung der patrimonialen Ordnung des platten Landes alle anderen Glieder aus dem ehemals zusammenhängenden Ganzen herausgenommen hat. Die staatsbürgerliche Rechtsordnung, welche in der heutigen

europäischen Welt zum Durchbruch gekommen ist, duldet keine Privilegia, so wenig in den Lasten wie in den Rechten, so wenig in der Objectbesteuerung wie in der persönlichen Besteuerung. Wie sich die Personen mit ihrem Gesamteinkommen der gleichmässigen Besteuerung des heutigen Staats unterwerfen müssen, wie der Objectbesteuerung der Liegenschaften auch die Staatsdomänen, wie der communalen Gewerbesteuer auch die staatlichen Gewerbsunternehmungen unterworfen werden müssen: so kann der einst bevorrechtete Grossgrundbesitz heute keine anderen Lasten tragen, als die jedes anderen gleichen Grundbesitzes, — nicht weniger, aber auch nicht mehr. — Die unmittelbare Unterthanenschaft im Verhältniss der einzelnen Personen und Besitzungen zum Staat ist überall an die Spitze der neuen Reichsverfassung und der neueren Landesverfassungen gestellt, gestattet nach dem Grundsatz der Gleichheit der Rechte und Pflichten auch keine Privilegia odiosa, und macht es grundsätzlich unstatthaft, Hunderttausende von Hausständen den „gemeinen“ Lasten zu entziehen, so vortheilhaft und erwünscht auch den Betheiligten selbst diese Vertretung in den öffentlichen Lasten oft sein mag.

Die seit 1808 verschobene Frage trat in ernster Mahnung schon bei der Fassung der Grundrechte auf, nochmals bei der Aufhebung der Patrimonialgerichte, nochmals bei der Ausgleichung der Grundsteuern, nochmals bei der Aufhebung der Gutspolizei und der Lehnschulzenämter in der neuen Kreisordnung. Sie rückt jetzt zum letzten Mal in die Linie als Vorfrage jeder ernsten Finanzreform, und man wird sie nicht länger in das Gebiet der „Theorie“ verweisen können, wie andere Fragen, für die man keine Lösung weiss. Denn der staatsrechtliche Widerspruch wird mit der Fortentwicklung der industriellen Gesellschaft von Jahr zu Jahr auch wirthschaftlich unerträglicher. Die Gemeindelasten einer Vielheit von Personen liessen sich dem Gross-

grundbesitz nur als Theil eines zusammenhängenden Ganzen auftragen, nur als Theil einer Gesellschaftsordnung, in welcher die Unterthänigkeit, die Fesselung an den Boden, den Zu- und Abzug von dem Willen des Herrn abhängig machte, welcher selbst bestimmte, für welche neue Anzügler er die Tragung der Gemeindelasten übernehmen wollte. Unhaltbar dagegen wird dieser Zustand, wo der Zuzug von Miethern, Gewerbetreibenden und die freie Fortentwicklung aller Gewerbebetriebe zum Grossbetrieb dem Grundherrn die Bestimmung darüber entzieht, für welche Zahl von Personen er die Gemeindelasten übernehmen soll, und alle Klugheit des Herrn und seiner Wirthschaftsbeamten nicht mehr ausreicht, sich unmessbare Lasten abzuwehren.

Es ist in den alten Gleisen bisher nur deshalb gegangen, weil die Lasten der Kleingemeinden meistens geringfügige waren, weil grössere gewerbliche und Fabrikanlagen auf dem platten Lande entweder von dem gutsherrlichen Besitzer selbst oder im Einverständniss mit ihm entstanden, öfter auch durch ein Arrangement mit benachbarten Gemeinden unter Einwirkung der Aufsichtsbehörden das Verhältniss sich innerhalb der Grenzen des Ausführbaren erhielt. Sobald dagegen die Fabrik- und Bergwerksanlagen, die Freiheit der Gewerbe und der Niederlassung das platte Land in progressivem Verhältniss umgestalten, sobald die anschwellenden Gemeindelasten des letzten Jahrzehnts auch auf dem platten Lande der städtischen Progression, wenn auch nur sporadisch, folgen: da ist es nicht mehr ausführbar, diese wachsenden Lasten einem Privatgrundbesitz zuzumuthen. Wir sollen uns endlich eingestehen: eine dem wirklichen Bedürfniss der Zeit entsprechende Schul- und Wegeordnung wird und muss Ansprüche an die Gemeinden stellen, welche einem Privatbesitzer über die allgemeine Steuerpflicht hinaus nicht zugemuthet werden können. Das eigentliche Hinderniss des Zustandekommens jener Gesetze liegt in unseren 15,000 Gutsbezirken und ihren 2 Millionen

Einsassen, obgleich man in stillschweigender Uebereinkunft von diesem Hinderniss gern schweigt. Das Verhältniss hat aber auch gemeinschädliche Folgen. Die unleidliche Ungewissheit der heranwachsenden Gemeindelasten ist es, welche diesem Grossgrundbesitz die naturgemässe Tendenz giebt, jede drohende Armenlast nach Kräften abzuwehren, die kleineren Eigenthümer im Gutsbezirk und dessen Nähe möglichst auszukaufen, den Eigenthümerwerb des ländlichen Arbeiters nicht nach Möglichkeit zu fördern, sondern zu hindern. Diese Tendenz ist es, die bereits zusammenhängende Flächen von Quadratmeilen durch Auskauf der Nachbarn in Latifundien verwandelt hat, auf denen nur noch ein bewegliches Arbeiterproletariat Platz findet. Wir treiben an diesen Punkten in englische Zustände hinein, welche nicht nur den ländlichen Arbeiter zum Auswanderer machen, sondern auch den besitzenden Bauer dem heimischen Boden entfremden, sobald er durch den Auskauf seiner bäuerlichen Nachbarn sich isolirt sieht. Die Ablösung des ländlichen Arbeiters vom Boden hat ihre treibende Wurzel zu einem guten Theil in der unnatürlichen Vertheilung der Gemeindelasten, welche den Besitzern der Gutsbezirke kein wirksames Mittel der Abwehr lässt, als Enteignung der ländlichen Kleinbesitzer und Arbeiter, deren Ansässigmachung ihr dringendes wirthschaftliches Interesse wäre.

Jene Ungewissheit der Communallasten würde auch schon längst für die Besitzer unerträglich geworden sein, wenn nicht durch die Gesetzgebung über die Schulverbände in Preussen die Möglichkeit geschaffen wäre, diesen Theil der Communallasten zwischen dem Gutsbezirk und den benachbarten Gemeinden einigermaßen zu vertheilen. Für die Ungewissheit der Armenlast hat sodann das Gesetz über Ausführung der Bundes-Armen-Gesetzgebung vom 6. März 1871 (§. 8) den seltsamen und etwas gewaltsamen Ausweg getroffen, dass, „wo ein Gutsbezirk

nicht im ausschliesslichen Eigenthum des Grundherrn steht,“ durch ein sog. Statut auch die Eigenthümer und Einwohner des Gutsbezirks zu Armenbeiträgen herangezogen werden können und dafür dann eine Specialgemeinde ad hoc bilden, — gewiss die armseligste Schöpfung einer blossen Armen-Gemeinde, während in allen übrigen Beziehungen die besonderen Verhältnisse des Gutsbezirks stehen bleiben! Nicht bloss Armen- und Schulverbände, sondern volle Gemeindeverbände sollen den Gross- und Kleinbesitz mit der ländlichen Arbeit in festem Verband erhalten.

Von dieser Seite aus ergibt sich als Aufgabe der Gesetzgebung die Umleitung der gutsherrlichen Lasten aus einem ungemessenen onus des Privateigenthums in eine geregelte Steuerlast, welche nach gleichem Fuss wie von jedem anderen Grundbesitz getragen werden muss.

Diese Steuerlast bedarf mithin der Vertheilung zunächst zwischen dem Grundbesitzer und den bisherigen Einsassen des Gutsbezirkes nach festem Massstab.

Dieser Massstab muss entsprechen dem Massstab der Gemeindesteuern der benachbarten Gutsbezirke und Landgemeinden, mit denen in Zukunft Gemeindelasten gemeinsam zu tragen sein werden.

Der Massstab kann daher unmöglich in dem persönlichen Einkommen des jetzigen Besitzers eines jeden Gutsbezirkes liegen. Denn weder die gegenwärtigen noch die zukünftigen Steuerantheile der Einsassen des bisherigen Gutsbezirkes, noch die Steuerantheile der benachbarten Verbände können Jahr für Jahr von dem zufälligen Umstand abhängen, ob der Gutsbesitzer ein guter Wirth, hypothekenfrei, und grosser Kapitalbesitzer, oder ob das Gut mit Schulden überlastet und der Inhaber der Zahlungsunfähigkeit nahe ist. Für die etwa Tausend Gutsbezirke im Besitz von juristischen Personen wäre dieser Massstab sogar sinnlos.

Das Problem der Beseitigung der Gutsbezirke ist also nicht lösbar, ohne einen festen realen Massstab der

Steuerpflicht. Kein Scharfsinn wird jemals einen andern Massstab ermitteln, um Gutsbezirke und Bauergemeinden zu einem beiderseits anerkannten Steuerfuss zu bringen. Sollten auch städtische Volkswirthe einen andern Massstab für möglich halten: die bäuerliche Bevölkerung wird einen andern niemals begreifen und annehmen.

Nun lässt sich diese Umleitung aber nicht decretiren (wie in der französischen Revolution oder hie und da in der Rheinbundzeit), nachdem wir wissen, dass Verwaltungsgesetze mit dem Satz: *les droits féodaux sont abolis* sich nicht von selbst ausführen, sondern durch Millionen von Zwangsdecreten der Verwaltung in bestehende Rechte eingreifen. Die Zeit ist vorüber, wo ein historisches Unrecht des Grossgrundbesitzes durch ein neues Unrecht zu beseitigen wäre. Der Grossgrundbesitzer ist heute nicht mehr der allbeneidete „Privilegirte“, sondern führt seinen Kampf ums Dasein so, wie alle Klassen der heutigen Gesellschaft diesen Kampf zu führen haben. Die Stein-Hardenbergische Reformgesetzgebung hat ihren wohl begründeten Ruhm, ihre folgerichtige Durchführung, ihre segensreichen Wirkungen nur dadurch gewonnen, dass sie ungewisse Rechte und Lasten gegen gleichwerthige gewisse Rechte und Lasten so umzutauschen wusste, dass nach kurzen Uebergangswegen beide Theile ihr wohlverstandenes Interesse gewahrt fanden. Wir dürfen daher nicht noch einmal den Fehler der Gemeindeordnung von 1850 begehen, durch einige Gesetzparagraphen eine neue Steuervertheilung zu dictiren. Der Widerstand gegen solche neue Steuerordnungen wird nur zu überwinden sein, wenn es gelingt, eine Regulirung im Geiste unserer Agrargesetzgebung zu finden, welche die unvermeidliche neue Belastung durch Vortheile auf der andern Seite wirklich ausgleicht.

Es bedarf deshalb einer rechtlichen Behandlung der Gemeindelasten der Gutsbezirke nach folgenden Gesichtspunkten:

1. Der Gutsbezirk besitzt ein *Privilegium favorabile*, wo die jetzigen Lasten geringfügig oder doch geringer sind, als die der benachbarten Gemeinden nach dem zeitigen Stande der Armen-, Wege-, Schullast: für den Wegfall dieses Privilegiums muss eine gleichwerthige Entschädigung gewährt werden.

2. Der Gutsbezirk hat ein *Privilegium odiosum*, wo ihm mehr zugemuthet wird, als der benachbarte Grundbesitz zur Zeit an Armen-, Wege-, Schullasten zu tragen hat: dies Mehr kann ihm nicht abgenommen und anderen Steuerzahlern auferlegt werden, weil auch dies Onus eine wohlerworbene Qualification des Grundbesitzes darstellt, mit welcher dieser Besitz ererbt, gekauft oder sonst erworben ist.

3. Beiden Fällen gemeinsam ist aber die Ungewissheit der Last: Niemand kann dem Besitzer vorhersagen, wie hoch seine gesetzlichen Verpflichtungen in Zukunft sich belaufen, ja wie hoch sie im nächsten Jahre sein werden. Alle Erfahrung spricht dafür, dass sie nicht abnehmen, sondern wachsen; alle Wahrscheinlichkeit dafür, dass sie durch neue Verwaltungsgesetze in nächster Zukunft erheblich wachsen werden.

Dieser Punkt ist es, der das Interesse der zeitigen Besitzer zu einer Ausgleichung wirksam bestimmen wird, wenn ihnen ein gewisser Vortheil für die Gegenwart geboten wird, der die Vortheile des *Privilegium favorabile* ausgleicht, die Lasten des *Privilegium odiosum* erleichtert und die drohenden Gefahren neuer Belastungen der Zukunft wesentlich mildert, — und zwar in einer Weise, die auch den benachbarten Landgemeinden dieselben Vortheile und Erleichterungen gewährt, so dass im wohlverstandenen gemeinsamen Interesse die Verbindung des Gutsbezirks mit der durch die Interessen nächstverbundenen Landgemeinde vor sich gehen kann.

Jede solche Regulirung lässt sich nur nach der Natur

des auszugleichenden Objects bestimmen. Anwendbar sind für das Verfahren nicht Ablösungsgelder von Privatinteressen, nicht Entschädigungssummen aus Staatsfonds, nicht Rentenbanken und dergleichen: sondern es handelt sich um Regulirung einer öffentlichen Steuerlast, die nur innerhalb des Steuersystems zu finden ist.

Eine Ausgleichung von communalen Realsteuern führt deshalb mit Nothwendigkeit zu der Forderung eines Opfers der Staatsgrund- und Gebäudesteuern. Es ist dies das Berechtigte in den weitverbreiteten Vorstellungen und in der begonnenen Agitation dieser Richtung, die nur in der Weise des Uebergangs fehlgreift. Nachdem das Land schon einmal 10.000,000 Thaler aufgebracht hat, um eine Ausgleichung der Grundsteuern zu erreichen, können nicht noch einmal jährlich mehrere Millionen Mark geopfert werden, um durch die Uebereignung der Grundsteuer das unhaltbare System der Gutsbezirke vielleicht noch auf ein halbes Menschenalter zu befestigen.

Es wird vielmehr einer solchen Regulirung bedürfen, welche die gebotenen Vortheile zur Bedingung des Uebergangs der Gutsbezirke in das normale Gemeindesteuersystem macht, und um dies zu ermöglichen, wird ein festes der Natur der Gemeinde entsprechendes Steuersystem überhaupt an die Stelle der im letzten Menschenalter entstandenen Steuerverwirrung treten müssen.

Die Lösung ist daher untrennbar von der nun folgenden zweiten Aufgabe der Gesetzgebung.

V.

II. Die Grundsatzlosigkeit des Gemeindesteuersystems.

Das zweite ungelöste Problem ist die fort-dauernde Grundsatzlosigkeit unserer Gemeindebe-steuerung, welche von Jahr zu Jahr fortschreitend auch das Staatssteuersystem in Mitleidenschaft zieht.

Es soll keineswegs verkannt werden, dass die Verwal-tungspraxis, wie die fortschreitende Wissenschaft zu Ge-sichtspunkten gelangt sind, deren relative Berechtigung kaum bestritten werden wird, welche aber eine gesetzliche Norm nicht ersetzen können, deren es bedarf, um an Stelle des alten Rechtsherkommens in Vertheilung der Communal-lasten zu treten.

Die jetzt vorherrschende Lehre der Volkswirthschaft stellt den Gesichtspunkt auf: principaliter eine Besteuerung des Gesamteinkommens jeder Person kraft allgemeiner Unterthanenpflicht, jedoch ergänzt durch eine Realsteuer für solche Verwendungen der Commune, welche die Grund-werthe innerhalb des Gemeindeverbandes zu erhöhen pflegen.

Die Regierungsvorlagen stellen als Grundsatz auf: normale Besteuerung durch Zuschläge zu allen directen Staatssteuern, persönlichen wie Realsteuern, doch so, dass ungleiche Zuschläge (variirend vom Ein- bis zum Sechsfachen) offen gehalten, daneben auch besonders gestattete Realsteuern eingeführt werden können.

Die Commissionen des Abgeordnetenhauses schliessen sich diesen Gesichtspunkten im Wesentlichen an.

Gewiss sind wir heute weiter gekommen, als die ersten Versuche der volkswirtschaftlichen Theorie, die in der Gemeinde eine volkswirtschaftliche Gruppierung „von Menschen“ erblickte, „welche den Vortheil haben, in grösserer Anzahl zusammenzuwohnen und in Folge dessen die Arbeit unter einander theilen können, ohne sich mit Transportkosten zu belasten“ (Faucher)³¹). Eine höhere Bedeutung des Gemeindelebens in seinem Zusammenhang mit dem Staat und dessen Rechts-, Wohlfahrts- und Culturzwecken wird anerkannt, und heute wohl von keiner volkswirtschaftlichen Theorie bestritten.

Wissenschaft und Verwaltungspraxis erscheinen jedenfalls auf einem höheren, unbefangeneren Standpunkt, verglichen mit den Interessenstandpunkten, die sich auf Städtetagen, in landwirtschaftlichen Vereinen und anderen Interessengruppen geltend machen. Man wird den Verhandlungen und Beschlüssen des Vereins für Socialpolitik insbesondere nicht den Vorwurf machen, dass sie doctrinäre Ideen verfolgen, ohne die Bedürfnisse des Lebens und der Verwaltung vor Augen zu haben. Man kann jene Berathungen getrost zur Vergleichung stellen mit den Berathungen eines so ansehnlichen Collegiums von Praktikern, wie sie das Landesökonomiecollegium darstellt, welches in demselben Monat zu Beschlüssen gelangt ist, die keineswegs praktischer aussehen³²).

Allein es ist das Schicksal aller gemischten, synkretistischen Theorien, dass sie keine Einigung darüber finden können, in welchem Mass jene Verbindung und Mischung stattfinden soll. Jeder volkswirtschaftliche Schriftsteller, welcher über allgemeine Betrachtungen hinauskommt, gelangt bis jetzt zu einem verschiedenen System der Communalbesteuerung; mir wenigstens sind nicht zwei Schriftsteller bekannt, welche in bestimmten Vorschlägen übereinstimmen. Und wenn es ferner erlaubt wäre, in gewisse innere Verhältnisse einzudringen, so würde ich mir die

Vermuthung erlauben, dass nicht zwei Regierungen und nicht zwei Ministerialräthe in der Formulirung bestimmter Grundsätze der Vertheilung zwischen Real- und Personalsteuern einig sind. Sehr selten wagt sich ein Schriftsteller so weit vor, um einen bestimmten Vorschlag zu machen, wie dies einmal (1878) dahin geschehen ist, dass in den Städten die Hälfte aller Gemeindesteuern durch eine Gebäude- oder Realsteuer, auf dem Lande ein Viertel durch Zuschläge auf die Grundsteuer erhoben werden sollte³³). Ein Verwaltungsgesetz dieses Inhalts würde aber in der That unsere Steuerverhältnisse umwälzen und einen ähnlichen Widerspruch in Stadt und Land finden, wie die Gemeindeordnung von 1850. Alle Formulirungen halten sich regelmässig auf dem Boden elastischer, zahllosen Verschiebungen zugänglicher Vorschläge, und zwar aus guten Gründen.

Der Gesichtspunkt von „Leistung und Gegenleistung“ ist und bleibt nämlich rechtlich unbestimmbar, weil der wirthschaftliche und der allgemeine Wohlfahrtszweck in der Gemeinde ohne sichere Grenzscheide in einander laufen. Wasserwerke, Canalisationen, Badeanstalten, Schlachthäuser etc. sind wirthschaftliche Unternehmungen, die auch ein Privatmann besorgen kann: aber in starkem Mass dienen sie auch Zwecken der Gesundheitspolizei und anderen allgemein bürgerlichen Zwecken. Verwendungen für die Armenpflege, für Elementarschule etc. dienen allgemeinen Humanitätszwecken: zugleich aber auch bilden sie mittelbar eine Ergänzung der Arbeitslöhne und treten in ein besonderes wirthschaftliches Verhältniss zu den Unternehmern und Arbeitgebern innerhalb der Gemeinde. Die Anlage neuer Strassen, Brücken und sonstiger Verkehrsanlagen kommt zunächst dem Grund- und Gebäudebesitz zu gut und dient zur Wertherhöhung des Grundbesitzes, aber stets in ungleichem Mass, und so, dass dieselbe Anlage zahlreichen Gebäuden und auch ganzen Stadttheilen positiven Schaden zufügen kann.

Wo sich wirthschaftliche Vortheile individuell be rechnen lassen, ist vielmehr das Gebührenprincip oder die Bildung besonderer Genossenschaften der Interessenten am Ort: darüber hinaus erscheint jede Abgrenzung zwischen den wirthschaftlichen Vortheilen des Grundbesitzes und den allgemeinen Vortheilen für die Einwohnerschaft unausführbar. Eben darin beruht ja der Unterschied der Steuern von Gebühren, dass ohne genaue Berechnung des Einzelvortheils Jeder etwas thun soll, um das gemeinsame Wohl zu fördern.

Gewiss ist es richtig, dass in grösseren Städten und industriellen Landgemeinden die wirthschaftlichen Verwendungen einen anderen Charakter und Umfang haben, als in einfachen Bauerdörfern und Ackerstädten, aber um so weniger lässt sich nach solchen Merkmalen eine Regel der Steuervertheilung finden.

Alle sogenannten „Grundsätze“ über die Vertheilung der Steuerarten behalten jenes Schwanken an sich. Ich will aus hundert Formulierungen der Volkswirthe nur eine verhältnissmässig klare citiren:

„In Städten, in welchen ein besonders schwunghafter Handel oder reges Gewerbeleben herrscht, wird sich neben der Einkommensteuer die Heranziehung der Gewerbesteuer besonders empfehlen, während diese in Städten, welche mehr von kleinen Rentiers bewohnt werden, weniger in Anwendung gebracht zu werden braucht. In Städten, welche sich durch einen besonders werthvollen Grundbesitz auszeichnen, kann auf die Gebäudesteuer mehr Gewicht gelegt werden, als in Städten, in welchen die Gebäude nur einen geringen Ertrag abwerfen. Ebenmässig wird in Landgemeinden, in welchen ein regeres Gewerbeleben herrscht, die Gewerbesteuer nicht ausser Acht gelassen werden u. s. w. Die Gesetzgebung wird der Commune einen genügend weiten Spielraum zu lassen haben“ (Samter, in den Gutachten des V. f. Socialpolitik S. 262).

„Eines schickt sich nicht für Alle“, ist der Refrain, der in allen Vorschlägen unserer volkswirtschaftlichen Autoritäten und in unseren Regierungsvorlagen in hundert Varianten wiederkehrt. Diese Auffassung der Dinge aber ist neu und datirt erst aus dem Uebergangszustand in die moderne Erwerbsgesellschaft. Sie ist nicht viel älter als etwa ein Menschenalter und den früheren Generationen, in welchen das „Herkommen“ galt, unbekannt.

Es waltet hier ein Missverständniß über den Begriff von Grundsätzen oder Principien ob, welches im deutschen Leben eine hervorragende Rolle spielt, indem man bloße Gesichtspunkte und Maximen für „Grundsätze“ hält und in dem endlosen Streit über vermeintliche Principien endlich dahin kommt, dass ein hochbegabter Volkswirth offen seine „principielle Abneigung gegen Principien“ bekennt.

Grundsätze der Besteuerung kann man nur rechtlich bestimmte Normen nennen, und sicherlich müssen die Grundsätze, nach welchen der Staat das ganze Vermögen seiner Unterthanen unmittelbar in Anspruch nimmt, ebenso rechtlich bestimmt und bestimmbar sein, wie die Grundsätze über die Militärpflicht und alle anderen Bürgerpflichten; ja keine andere Nation hat von ihren ersten Anfängen an ein solches Mass von Abscheu gegen eine Steuerwillkür bekundet, wie die unserige³⁴).

Es giebt kaum ein Gebiet, in welchem Rechtsgrundsätze in höherem Masse Bedingung der bürgerlichen Freiheit und Ordnung wären, als im Gebiet der directen Besteuerung des Vermögens, in welchem die Gemeindesteuern heute bereits mehr beanspruchen, als sämtliche directe Staatssteuern zusammengenommen.

Jener scheinbare Indifferentismus wird befördert durch ein wenig bemerktes, und doch sehr massgebendes Verhältniß, dass nämlich unsere Steuerdiscussionen vorzugsweise das städtische Leben vor Augen haben, welches den

Volkswirthen näher liegt und in den Steuersummen stärker hervortritt.

Allein gerade in Preussen ist dieser Ausgang am wenigsten statthaft; denn mehr als $\frac{9}{10}$ unserer Gemeinde- und Gutsbezirke sind Kleingemeinden im prägnantesten Sinne des Worts, und doch selbständige Träger der Communallasten. Unsere Verwaltungsgesetze müssen daher von den Kleingemeinden, von deren actuellen Rechts- und Finanzzuständen ausgehen, und so lange dies nicht geschieht, werden wir schwerlich zu einer ausführbaren Schul-, Wege-, Gemeindesteuer-, Landgemeindeordnung gelangen.

Die Configuration des preussischen Staats umfasst gegenwärtig nach der Zählung von 1875:

1288 Städte mit	8,791,834	Einw. auf	2,139,226	Hekt.
15,349 Gutsbezirke mit rot.	2,000,000	-	-	8,543,342
— Forstbezirke mit	—	-	-	2,494,458
37,613 Landgemeinden mit rot.	15,000,000	-	-	21,646,345

Vor jeder weiteren Erörterung wird es sich demnach empfehlen, die Gemeindegörper ins Auge zu fassen, für welche unsere Gemeindesteuergesetze erlassen werden.

Von den 1288 Städten und Flecken zählen noch immer 389 weniger als 2000 Seelen, 77 unter 1000 Seelen.

Unter den Landgemeinden befinden sich zwar 532 mit mehr als 2000 Einwohnern; dagegen sinkt die grosse Mehrzahl der 37,613 Landgemeinden bis auf Minimalzahlen hinunter. Der Durchschnitt der Landgemeinden unter 2000 Einwohnern würde zwar immer noch auf etwas über 300 Seelen führen. Die östlichen Provinzen stehen indessen in dieser Beziehung ungünstiger mit einer Ueberzahl von Zwergbildungen, so dass in der Gesamtmonarchie nicht weniger als 6322 selbständige Landgemeinden mit 5—100 Einwohnern vorhanden sind ³⁵).

Die Gruppierung der Landgemeinden nach ihrem Umfang oder nach dem Umfang ihrer Einwohnerzahl ist bisher noch nicht veröffentlicht, es wird indessen genügen aus der Orts-

statistik pro 1871 die Verhältnisse aus zwei Regierungsbezirken anzugeben. Es waren vorhanden an Landgemeinden:

		Rgb. Potsdam	Rgb. Posen.
von	7— 49 Einw.	90	149.
„	50— 99 „	313	331.
„	100— 199 „	781	635.
„	200— 299 „	685	425.
„	300— 399 „	482	229.
„	400— 499 „	293	141.
„	500—1000 „	436 }	}183.
über	1000 „	123 }	

In den 53,390 kleineren Kommunaleinheiten und Gutsbezirken von weniger als 2000 Seelen wohnen zur Zeit $\frac{3}{5}$ der Bevölkerung, $\frac{2}{5}$ dagegen in 1517 grösseren Communalverbänden.

Wirthschaftlich und politisch stellt man natürlich die letzteren in den Vordergrund, während doch vom Gesetzgeber alle gleich berücksichtigt werden müssen, solange sie gleiche Lasten zu tragen haben.

Mehr als $\frac{3}{4}$ unserer selbständigen Träger der Communallasten sind demnach Gemeinschaften, deren gesammte Steuerkraft sich, nach den directen Staatssteuern bemessen, auf einige Hundert oder wenige Tausend Mark jährlich beschränkt. Nehmen wir als Massstab der Rechtsverhältnisse aus der mittleren Schicht:

ein Dorf, in welchem die Gesammtheit der Grund-, Gebäude-, Klassen-, Gewerbesteuern der Bauern, Halbbauern, Büdner, Handwerker, Einlieger etc. 1000 Mark beträgt; damit verbunden ein Rittergut (resp. zuweilen eine Zuckerfabrik oder andere industrielle Anlage) mit 1000 Mark Grundsteuer und 1000 Mark Einkommensteuer des ortsanwesenden Besitzers.

Ueberwiegend für solche Gemeinde werden unsere neueren Schul-, Wege-, Gemeindesteuergesetze erlassen. Auf dieser

Basis projectiren unsere Theoretiker ihre Gemeindeverfassungen nach allgemeinen Systemen von Executive und Legislative, I. oder II. Kammersystem, allgemeinem Stimmrecht oder Census.

Soll nun wirklich die rechtliche Grundlage der Besteuerung der Gemeinden das Einkommen des Staatsbürgers nach seiner persönlichen Leistungsfähigkeit sein, so befindet sich jene Gemeinde in der angenehmen Lage, dass der dazu gehörige Grossbesitzer durch Zuschlag zu seiner Einkommensteuer die volle Hälfte aller Gemeindelasten auf sich nimmt. Allein diese Gunst der Verhältnisse findet sofort ein Ende, wenn er in die Stadt zieht, wenn er sein Gut mit Hypotheken belastet, sein Vermögen verliert, wenn ein insolventer Erbe oder Gutskäufer an seine Stelle tritt, wenn die Bergwerks- oder Fabrikanlage einige Jahre mit Zubusse oder ohne Dividende arbeitet. Die Gemeindesteuern der Einwohner sind dann plötzlich verdoppelt, und sie können sich verdreifachen, wenn auch die Bauern anfangen ihre Höfe zu verschulden. Mit jedem Schritt zur Mobilisirung der Verhältnisse, mit jeder industriellen Anlage folgen daher die Landgemeinden dem System der Städte mit ihren multiplicirten Klassen- und Einkommensteuerzuschlägen, mit einem jährlichen Wechsel der Steuerzuschläge, der um so verhängnissvoller wird, je kleiner der Gemeindeverband, je abhängiger sein Haushalt von den persönlichen Schicksalen eines oder weniger Mitglieder ist. Die Gemeinden verwandeln sich fortschreitend in „Mobiliargesellschaften“, ähnlich den Dörfern in den Umgebungen der Grossstadt, ohne ein wirkliches Gemeindeleben, ohne ein Gefühl persönlicher Zusammengehörigkeit. Stellen wir den Gemeindehaushalt auf das persönliche Einkommen der zeitigen Einwohner, so wird es nach Grundsätzen der Rechtspolitik nicht mehr zulässig sein, unseren Gemeinden die Corporationsrechte zu belassen mit der Befugniss, Anleihen und Schulden zu machen. Noch weniger wird man irgend einen

höhern Zweck der Selbstverwaltung in solchen Einwohnergruppen verwirklichen.

Unsere neueren Regierungsvorlagen (§. 2) wollen sogar diese extreme Verwandlung der Gemeinde in eine Mobilargesellschaft gesetzlich offen lassen. Als Regel aber soll eine Mischung von Steuerzuschlägen zu den Grund- und zu den persönlichen Steuern festgehalten werden, so dass in der Heranziehung der einen oder der anderen ein Spielraum vom Einfachen bis zum Sechsfachen bleibt.

Allein nach welchen Grundsätzen soll dieser Spielraum ausgefüllt, nach welchen Zwecken die Wahl zwischen Real- oder persönlicher Steuer bestimmt werden?

Durch die Autonomie der Gemeinden? Es ist das ein wohlklingendes Wort in dem Munde eines Oberbürgermeisters, aber ohne historisches Recht und ohne Sinn für 99 pCt. unserer Gemeinden. Solche Autonomie war ein mögliches Verhältniss, so lange ein festes „Herkommen“ in den stabilen Besitzschichten der Bevölkerung waltete. Unter heutigen Verhältnissen bedeutet diese Autonomie in der Mehrheit der Gemeinden den Majoritätsbeschluss einer Kleinbauernversammlung oder einer Gemeindevertretung von kaum 10 Personen, von der es abhängen soll, ob jeder Einwohner 1, 2, 5, 10 pCt. oder mehr seines Gesamteinkommens für die Gemeinde herzugeben hat. Vermögen nun aber die durchgearbeiteten Regierungsvorlagen wie die Commissionsbeschlüsse des Landtags keinen Grundsatz für die relative Belastung des Grundbesitzes und des persönlichen Einkommens zu finden: wie sollen die Mehrheitsbeschlüsse einer kleinen Gemeinderepräsentanz zu einem solchen rationellen und gerechten Grundsatz gelangen? Fragt man die einzelnen Gemeindevertreter nach ihren Ideen über eine „angemessene“ Gemeindesteuer, so wird man als Antwort entweder die Einkommensteuer oder ein buntes Aggregat wunderlicher Steuerpläne zu hören bekommen. In diesen Majoritätsbeschlüssen waltet zum Theil

der Zufall, in der Regel aber der bewusste oder unbewusste Zug der Interessen. Wenn man in den einzelnen Orten genau nachfragt, ergibt sich wohl, dass hie und da die persönliche Ansicht des Landraths oder des Bürgermeisters oder eines einflussreichen Gemeindevertreters oder die Meinung eines Regierungsdecernenten in der Aufsichtsinstanz einen erkennbaren Einfluss auf die Mischung der Steuerzuschläge gehabt hat. In der Regel aber waltet dabei ein allgemeines Gefühl der Billigkeit und Verhältnissmässigkeit, d. h. der Wunsch, die Gemeindelasten auf die breitesten Schultern zu legen. Während im hohen Rath die ernstesten, tiefgehenden Erwägungen walten, entscheidet in der Wirklichkeit ohne jede Erwägung die „Philosophie des Unbewussten“, der unwiderstehliche Zug der Interessen in den Versammlungen der Hauseigenthümer und Bauern, so wie ich dies oben bezeichnet habe.

Als Gegengewicht dagegen beruft man sich auf das für die wichtigen Aenderungen vorbehaltene Bestätigungsrecht der Aufsichtsbehörden. Allein auch dies beruht auf einer Selbsttäuschung in dem schon oben bezeichneten Kreislauf. Wo sollten die Regierungsdecernenten den leitenden Grundsatz suchen, den die Regierungsvorlagen und Commissionsverhandlungen des Landtags nicht zu finden vermögen? Zuweilen schreitet wohl die Aufsichtsbehörde ein, wo die Parteilichkeit zu Gunsten des Haus- und Grundbesitzes allzu augenfällig erscheint. In der grossen Mehrheit der Fälle aber wird sie den Beschluss bestätigen, da durchschlagende Gründe für eine andere Vertheilung nicht anzuführen sind, und da die Behörde zufrieden sein muss, wenn sich die Gemeindevertretung über irgend ein System einigt und für dessen Angemessenheit die Verantwortung übernimmt. Die Fälle einer wirklichen Contestation sind fast nur solche, wo sich die Gemeindebehörden weigern, irgend einen Procentsatz der Grund- und Gebäudesteuer heranzuziehen.

Die stetige Wiederkehr derselben Situation ist es, in Folge deren die Centralbehörden sich von der Verantwortlichkeit für diese Bestätigung immer weiter zurückgezogen haben, da sie aus weiter Ferne eine Correctur noch weniger üben können als die Bezirksregierungen. Es liegt dabei ein wohlberechtigtes Gefühl zu Grunde, dass alle Entscheidungen und Anweisungen keine wirkliche Directive und keine Garantie dafür geben, dass nicht derselbe Fall von drei Regierungen dennoch dreimal verschieden behandelt wird³⁶). Alle derartige Instructionen bleiben Worte! Worte! ohne jede praktische Bedeutung. — In der Ministerialanweisung vom 8. Juli 1854 war noch bestimmt worden, dass die Bezirksregierung vor Genehmigung von Zuschlägen über 50 pCt. der directen Staatssteuern zuvor die Finanzabtheilung zu hören habe, und dass bei Zuschlägen über 75 pCt. die Genehmigung des Ministers des Innern und der Finanzen einzuholen sei. In Westfalen und in der Rheinprovinz wurde die Sache schon damals leichter genommen und die Ministerialgenehmigung nur für Zuschläge von mehr als 200 pCt. vorbehalten. Weiter fortgeschritten ist dieser Standpunkt in dem Rescript vom 9. Mai 1870. Zur Vermeidung der Vielfältigung des Schreibwerks und unerwünschter Verzögerung sollen die Bezirksregierungen die Genehmigung überhaupt selbständig ertheilen und nur alljährlich ein Verzeichniss der Gemeinden einreichen, wo die Zuschläge in den östlichen Provinzen 150 pCt., in den westlichen 200 pCt. überschreiten. Nach der Denkschrift von 1876 soll eine Belastung von mehr als 100 pCt. der Zustimmung der Aufsichtsbehörde, eine Belastung mit mehr als 200 pCt. der Genehmigung der zuständigen Minister bedürfen. In den späteren Gesetzentwürfen war nur noch eine Genehmigung für 200- und 300 procentige Zuschläge vorbehalten. Die Commission des Abgeordnetenhauses hält überhaupt nur noch die Genehmigung des Oberpräsidenten für Zu-

schläge von 300 pCt. der Einkommen - Besteuerung für nöthig.

Durch dies Ineinandergreifen von Gemeindebeschlüssen und Akten der Aufsichtsbehörden, von denen stets eine Seite der andern Seite die eigentliche Verantwortung überlässt, ist jenes Bild der variablen Stadtbesteuerung zum Vorschein gekommen, von welchem wir erst in den letzten zwei oder drei Jahren eine nähere Kenntniss erhalten haben.

Es ist an dieser Stelle wiederum ein Verdienst des Vereins für Socialpolitik (Correferent Oberbürgermeister Wegner) ein Licht auf Verhältnisse zu werfen, über die sonst keine Auskunft zu finden war. Es ist dies eine Uebersicht der Bewegung in der Steuermischung der grösseren Städte Westfalens und der Rheinprovinz, welche ergibt, wie die Zuschläge zu den Einkommensteuern gewöhnlich im Lauf von ein, zwei oder drei Jahren wechseln, wie die Grundsteuer in geringerer Proportion und etwas weniger wechselnd herangezogen wird. Zweihundert Gemeindebeschlüsse im Laufe von fünf Jahren in vierzig Städten ergeben hiernach folgende Progression.

I. Zuschläge zur Gewerbesteuer wurden mit Zurückhaltung und einigermaßen stetig erhoben:

Mit	0 % in 103 Fällen	Mit	58— 66 % in	4 Fällen
-	8.33 % - 5 -	-	25—100 % -	1 F. stufenweise
-	15 % - 8 -	-	75—100 % -	4 Fällen -
-	20 % - 8 -	-	125 % -	2 -
-	25 % - 20 -	-	50—150 % -	1 Fall -
-	30— 35 % - 2 -	-	100—150 % -	2 Fällen -
-	40— 41 % - 7 -	-	150 % -	5 -
-	50 % - 8 -	-	166.66 % -	1 Fall

II. Die Grund- und Gebäudesteuer wurde herangezogen:

Mit	0 % in	55 Fällen	Mit	83.33 % in	2 Fällen
-	20 %	- 3 -	-	90—91 %	- 7 -
-	25 %	- 10 -	-	100 %	- 29 -
-	30—31 %	- 6 -	-	110 %	- 1 Fall
-	33.33 %	- 7 -	-	41—125 %	- 1 F. stufenweise
-	35 %	- 4 -	-	50—150 %	- 3 Fällen -
-	40—41 %	- 2 -	-	160—170 %	- 4 -
-	50 %	- 25 -	-	58—175 %	- 1 F. stufenweise
-	58—60 %	- 5 -	-	182—185 %	- 4 Fällen
-	62—66 %	- 7 -	-	150—300 %	- 3 F. stufenweise
-	70—75 %	- 15 -	-	100—300 %	- 2 F. -
-	80 %	- 4 -	-	150—200 %	- 2 F. -

III. Die Klassen- und Einkommensteuer dagegen wurde herangezogen:

Mit 45, 50 % in je 1 Fall.	Mit 260, 266, 280, 283, 285, 290, 292 %
- 55, 76, 83, 86, 90, 93, 95 % in 11 F.	in 11 Fällen.
- 100 % in 8 Fällen.	- 200—300% in 2 Fällen stufenweise.
- 106, 110, 116 % in je 1 Fall.	- 300 % in 4 Fällen.
- 120 % in 2 Fällen.	- 307, 310, 312, 320 % in 6 Fällen.
- 125 % - 4 -	- 333, 339, 350 % in 6 Fällen.
- 133 % - 1 Fall.	- 351, 353, 365, 372, 373, 384 % in
- 140 % - 5 Fällen.	7 Fällen.
- 141.66 % - 2 -	- 400, 408 % in 6 Fällen.
- 150 % - 6 -	- 200—420 % in 1 Fall stufenweise.
- 151, 156, 158, 160 % in 6 Fällen.	- 420, 425, 434 % in 3 Fällen.
- 162, 163, 166 % in 6 Fällen.	- 440, 445, 450 % in 4 Fällen.
- 170, 175 % in 7 Fällen.	- 461, 466, 485, 493, 495% in je 1 Fall
- 180, 183, 185 % in 8 Fällen.	- 500 % in 6 Fällen.
- 190, 191 % in 6 Fällen.	- 510, 523, 525, 533 % in 5 Fällen.
- 200 % in 8 Fällen.	- 550 % in 3 Fällen.
- 205, 206, 207, 215, 216, 225 % in 9 F.	- 560, 562, 590 % in je 1 Fall.
- 233, 240 % in 7 Fällen.	- 600 % in 1 Fall.
- 241, 245, 250 % in 5 Fällen.	

Wo keine Zuschläge zur Staatsklassen- und Einkommensteuer angegeben sind, wird eine besondere städtische Einkommensteuer nach sehr variablen Tarifen erhoben.

Diese Steuertabelle beschränkt sich auf die allgemeinen Gemeindesteuern. Daneben läuft ungefähr in der Hälfte

dieser Städte eine besonders aufzubringende Schulsteuer, die noch stärker nach der Seite der Personalsteuern gravitirt. Ungefähr in der Hälfte dieser Städte wird die ganze Schulsteuer nur durch Zuschläge zur Klassen- und Einkommensteuer aufgebracht. Im Uebrigen gestaltet sich die Progression wie folgt:

I. Die Gewerbesteuer wurde herangezogen:

Mit	0 pCt. in 18 Fällen.	Mit	25 pCt. in 3 Fällen.
-	5—9 - - 3 -	-	33—44 - - 2 -
-	10 - - 5 -	-	75 - - 1 Fall.
-	12—13 - - 3 -	-	220 - - 1 -

II. Die Grund- und Gebäudesteuern:

Mit	0 pCt. in 21 Fällen.	Mit	75, 77 pCt. in 2 Fällen.
-	12.50 - - 2 -	-	81, 83 - - 2 -
-	16.77 - - 1 Fall.	-	97 pCt. in 1 Fall.
-	25, 26, 28, 29 pCt. in 6 Fällen.	-	105 - - 2 Fällen.
-	30, 32, 33, 36, 37 pCt. in 6 F.	-	129 - - 1 Fall.
-	41, 44 pCt. in 2 Fällen.	-	160 - - 1 -
-	50, 51, 53 pCt. in 3 Fällen.	-	220 - - 1 -
-	61, 69 pCt. in 6 Fällen.		

III. Die Klassen- und Einkommensteuer:

Mit	25 pCt. in 4 Fällen.	Mit	79—86 pCt. in 9 Fällen.
-	26.66 - - 2 -	-	91—96 - - 2 -
-	33—35 - - 3 -	-	100 - - 4 -
-	44—46 - - 2 -	-	104—108 - - 2 -
-	48—53 - - 4 -	-	115—125 - - 7 -
-	56—60 - - 4 -	-	129—133 - - 3 -
-	61—62 - - 5 -	-	150—151 - - 4 -
-	66—70 - - 4 -	-	160—176 - - 3 -
-	72 - - 1 Fall.	-	220, 230, 263 pCt. in je 1 F.
-	73—74 - - 4 Fällen.	-	290, 388, 445 - - - 1 F.
-	75—77 - - 5 -		

Im Westen sind diese Verhältnisse soweit vorgeschritten, dass 1876 in der Rheinprovinz 110 Gemeinden 200—250 pCt., 66 zwischen 250—300 pCt., 34 über 350 pCt. an Zuschlägen zu den Personalsteuern erhoben. Die weiteren Uebersichten

aber ergeben, dass die Multiplicationen der Steuerzuschläge von 200—400 pCt. sich auf die übrigen Provinzen in nicht geringer Zahl fortpflanzen (Herrfurth, Allg. Gemeindesteuerst. S. 33, 34). In einzelnen Fällen gelangt die Cumulation der Schulsteuern mit den Einkommensteuern sogar noch etwas über 600 pCt. hinaus, wie in Essen mit 450+190 pCt. in Hagen mit 461+162 pCt., in Hörde mit 485+220 pCt., und patriotische Einwohner rühmen sich, dass sie jetzt 30—40 mal mehr an die Commune zahlen, als vor 30 Jahren³⁷). Dreihundert Procent machen schon so sehr den Eindruck eines gewöhnlichen Masses, dass die Commission des A.H. die Mitwirkung der Aufsichtsbehörde zu geringeren Zuschlägen nicht mehr für nöthig erachtet; während noch im Jahre 1874 für Neumann (progressive Einkommensteuer) es eine auffallende Erscheinung gewesen war, dass in Preussen Zuschläge von 200—300 pCt. vorkommen sollten. Fortgesetzt in die mittleren und kleineren Gemeinden er giebt dies eine Combination von Steuermischungen in tausendfältigen Variationen. Eine Anzahl städtischer Steuersysteme, die ich mir im Jahre 1859 aus verschiedenen Provinzen durch Privatmittheilungen verschafft habe, er giebt so fein erdachte Nuancen von Steuer-simplis und Fraktions-theilen, wie man sie in einer kleinstädtischen Gemeindevertretung kaum erwarten sollte. Vor einem halben Jahrhundert hätte man vielleicht noch daran gedacht, solche wunderbaren Eigenthümlichkeiten im Wege der „Gesetzrevision“ der Nachwelt zu erhalten. Wenn diesen Eigenthümlichkeiten nur irgend eine Berechtigung, irgend ein sachlicher dauernder Grund inne wohnte!

Aus dem Gewirr dieser Zahlengruppen tritt nun aber die obenbezeichnete, unaufhaltsame Progression der Bewegung nach der Richtung der Personalsteuern hervor, sodass in der Uebersicht die grösseren Ortschaften vom Jahre 1876 bereits 44 Millionen Personalsteuern 9 Millionen Realsteuern gegenüber stehen, — jener elementare Zug, der

von den grösseren Städten ausgeht und jährlich jetzt etwa 5 Millionen Mark auf die Einkommensteuern schiebt, unverkennbar nach dem einen Ziele hin, die ganze Steuerlast auf die Personalsteuern abzuwälzen. Nach Ausweis unserer heutigen Statistik haben von 170 grossen Gemeinden bereits 41 dies Ziel erreicht und erheben nur noch Personalsteuern (Herrfurth, Städt. Gemeindesteuerst. S. 114). Nach einer ziemlich übereinstimmenden Berechnung für das Jahr 1872 hat F. I. Neumann (Ertragssteuern oder persönliche Steuern, Freiburg 1876 S. 102) dargelegt, dass das Ziel erreicht ist: unter den 6 grössten Städten Preussens von einer (Königsberg i. Pr.), unter den 12 folgenden Städten über 50,000 Seelen von 6 (Stettin, Bremen, Elberfeld, Düsseldorf, Crefeld, Posen), in der Provinz Preussen unter den 8 grössten Städten von 7, in Schlesien unter den 12 grössten Städten von 9, in Pommern unter den 7 grössten Städten von 4, in Westfalen unter den 9 grössten Städten von 2, in der Rheinprovinz unter den 18 grössten Städten von 4 u. s. w. Von Städten des Rheinlandes sind auch schon directe Petitionen eingekommen, sie mit Zuschlägen zur Gebäudesteuer überhaupt zu verschonen. Wenn Berlin in diesem Punkte nicht an der Spitze des Fortschritts marschirt, so beruht dies auf besonderen Gründen, die der hauptstädtischen Gemeindeverwaltung zur Ehre gereichen, und welche für die Zukunft von günstiger Vorbedeutung sind³⁸).

Dies Kaleidoskop von Steuermischung in Verbindung mit den 15,000 Gutsbezirken bildet zur Zeit eine preussische Eigenthümlichkeit, deren sich die Mehrzahl unserer Zeitgenossen schwerlich bewusst ist. Waren wir bis vor wenigen Jahrzehnten geneigt, den Erfahrungen anderer Länder mehr als billig Gewicht beizulegen, so sind wir jetzt eher in das entgegengesetzte Extrem gefallen. Aber es darf doch einen Augenblick daran erinnert werden, dass diese Steuerverhältnisse in anderen Staaten ohne Vorgang sind.

In Frankreich hat man sich nach schweren Bedenken und langer Zögerung entschlossen, den Gemeinden Zuschläge zu den directen Staatssteuern bis zu 3, 4, 5, höchstens 8 pCt. zu gestatten, die in ihrer höchsten Cumulation und Steigerung sich bis zu etwa $\frac{1}{4}$ der directen Staatssteuern erheben³⁹⁾.

In England sind Zuschläge dieser Art zur income tax als Gegenstand von Gemeindebeschlüssen ebenso undenkbar wie die Bestreitung von Gemeindebedürfnissen durch Einkommensteuern überhaupt, wie man denn auch von einer solchen „Autonomie“ der Gemeinden im Selfgovernment keine Vorstellung hat.

In Oestreich und den deutschen Mittelstaaten erscheint zwar auch eine Mannigfaltigkeit von directen und indirecten Gemeindeabgaben, von Zuschlägen zu Staatssteuern und selbständig construirten Gemeindesteuern. Ein so massloses Hineingreifen der Gemeindebesteuerung in die Staatssteuern ist aber auch anderen deutschen Ländern bisher unbekannt⁴⁰⁾.

So interessant nun aber auch dem Volkswirth, dem Statistiker und dem Verwaltungsbeamten ein so eigenartiger Zustand erscheinen mag, so berechtigt ist doch der Standpunkt des Rechtsverständigen, der die Willkür im Auge hat, welche aus dieser Grundsatzlosigkeit der Steuermischungen hervorgeht. Schon vom Standpunkt der Rechte des Einzelnen wie der Gemeinden aus drängen sich dabei folgende Bedenken auf.

1. Das ernste Bedenken, dass unsere Einkommensteuer zwar dem Princip nach die beste Steuer, der Einschätzung nach die unvollkommenste aller Steuern darstellt, welche zu den grössten Ungleichheiten der Einschätzung unter den Einwohnern derselben Gemeinde führt⁴¹⁾. Alle Unsicherheit, Unebenheit, Ungleichheit, alle rechtlichen Widersprüche in der Einschätzung der Forensen und juristischen Personen, alle Ungleichheit in Folge der Privilegien

der unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten, werden nun aber durch jene Vervielfältigung der Zuschläge verdoppelt, verdreifacht und weiter vervielfältigt.

2. Ebenso ernste Bedenken vom Standpunkt des Einzelrechts wie des öffentlichen Rechts muss ein Verhältniss erregen, nach dem es von dem freien Beschluss jeder kleinen Gemeindevertretung abhängt, ob jeder Einwohner Jahr für Jahr mit 3, 6, 9 oder wie viel mehr pCt. seines Gesamt-Einkommens einzuschätzen ist, unter einer schwachen, formalen Controle der Aufsichtsbehörde, während doch thatsächlich und rechtlich die Wahl des Wohnortes in der Regel nicht vom freien Belieben des Einzelnen abhängt. Unverkennbar liegt auch ein Widerspruch darin, dass wir die Erhöhung einer Staatssteuer um 10 oder 25 pCt. unter Controle verantwortlicher Minister und zweier Häuser des Landtags als einen hochwichtigen, präjudizirlichen Act ansehen, während wir es jeder kleinen Gemeindevertretung überlassen, durch Majoritätsbeschlüsse jeden Einwohner mit zehn- und zwanzigfach höheren Steuern zu belasten ohne jede wirksame Controle.

3. Unter allen Methoden der Einkommensteuer unterliegt ferner den grössten Bedenken die progressive Einkommensteuer, weil sie jedes rechtlich zu begrenzende Mass verliert und in ihrer Schrankenlosigkeit den schlimmsten Leidenschaften der Menge Thor und Thür öffnet. Die dafür angeführten Gründe haben wohl eine relative Berechtigung, jedoch der eine in einem Fall, der andere in einem andern Fall und unter anderen Umständen, so dass beinahe jeder bisher versuchte Tarif und jeder Schriftsteller zu einem andern Tarif und zu einem verschiedenartigen Maximum gelangt. Der preussische Landtag hat sich bisher in vorsichtiger Zurückhaltung gegen die volkswirtschaftlich beliebte Progressivsteuer gestellt⁴²). Die Autonomie unserer Städte und das Bestätigungsrecht der Behörden hat sich indessen über diese Bedenken hinweggesetzt und auch dafür

ihr eigenes Recht geschaffen. Im Regierungsbezirk Düsseldorf ergeben die Gemeindesteuertarife durch die zwölf Stufen der Klassensteuer hindurch die mannigfaltigsten Variationen von 50, 80, 100, 150—406 pCt. als Minimum, von 225 bis 590 pCt. als Maximum (Herrfurth, Allg. Gemeindesteuern S. 55). Ebenso bunt sind die Variationen in der Tabelle des Vereins für Socialpolitik. Die ausgedehnten Nachweise bei Neumann (progressive Einkommensteuer S. 114 bis 121) ergeben, dass auch im Osten der Monarchie die progressiven Tarife in den Städten über 30,000 Einwohner bereits zur Regel geworden sind und zwar mit starker Aufsteigung und zahllosen Varianten. Immerhin könnten diese De- und Progressionen passiren, wenn sie in ihren Proportionen und Maximalsätzen sich innerhalb der Staatssteuergesetze hielten. Allein die städtische Autonomie hat auch diese Schranke beseitigt und in zahlreichen Steuerregulativen die Grenze unserer Einkommensteuer von 1000 Thlr. längst verlassen. So endet die Progression in Königsberg mit 1500 Thlr., in Frankfurt a. d. O. mit etwa 1600 Thlr., in Memel mit 2000 Thlr., in Posen mit etwa 3600 Thlr. u. s. w., und auf dem Städtetag der Provinz Posen wurde im Juni 1874 schon die Resolution angenommen: „dahin zu wirken, dass der Staat die Progression auch bei der classificirten Einkommensteuer bis zu einem Einkommen von 5000 Thlr. fortsetze.“

4. Eine weitere Folge unseres variablen Steuertarifs und seiner Unstetigkeit ist die Festlegung des Kleingemeindethums in Preussen, welches wie ein Bleigewicht auf unserem Gemeindeleben ruht und dringend nothwendigen Reformen der Gesetzgebung unübersteigliche Hindernisse bereitet. Es ergibt sich daraus die in anderen deutschen Gebieten längst beseitigte Schwierigkeit, ja die Unmöglichkeit, dass mehrere Gemeinden oder Gutsbezirke ihre unzureichenden Kräfte durch gemeinsame Einrichtungen ergänzen, ihre durch Fabrik- oder Bergwerksanlagen plötz-

lich gesteigerten Lasten durch grössere Armen- und Wegeverbände practicabel gestalten. Denn da, wo dies Bedürfniss eintritt, hat in der Regel jede Kleingemeinde ihre eigenartige Steuermischung bereits eingeführt, die bisherigen Gutsbezirke aber bieten überhaupt keinen Steuergrundsatz dar. Eine Gleichheit des Steuerfusses unter aneinandersstossenden Gemeinden ist nicht die Regel, sondern die seltene Ausnahme. Es fehlt daher beim besten Willen an einem anwendbaren Steuermassstab, während es in Landgemeinden ausserordentlich schwer ist, neue Steuersysteme überhaupt zur Geltung zu bringen. Versucht man etwas der Art, so findet sich Folgendes: in der ersten ruhen die Gemeindelasten noch auf dem Bauern und Kossäthen, — in der zweiten nehmen die Büdner einen gemessenen Antheil, — in der dritten werden nach einer neueren Regulirung 100 pCt. Zuschlag zur Klassen-, 50 pCt. zur Grundsteuer aufgebracht, — in der vierten tragen die Contribuenten 50 pCt. zur Klassensteuer, 50 pCt. zur Grundsteuer, 25 pCt. zur Gebäudesteuer bei, — in der fünften trägt der Gutsherr allein alle Lasten, — in der sechsten trägt der Gutsherr etwa die Hälfte, die Bauern die andere Hälfte u. s. w. Dadurch wird es also unvermeidlich, dass in jeder neuen Vereinigung ganze Schichten der Einwohner mehr andere weniger zahlen, während der besser Situirte durchaus keine Neigung hat, seine Leistungen zu erhöhen. Er hat dafür eben kein Gefühl der Zusammengehörigkeit, wohl aber den wohlberechtigten Gedanken, dass die Gunst, die ihm durch das Zutreten eines Grundherrn oder reichen Fabrikbesitzers im Augenblick zu Theil wird, nach der Natur der Personalsteuern auf unsicheren Füssen steht. Und selbst da, wo zufällig ein gleichmässig anwendbarer Steuerfuss augenblicklich besteht, beruht er auf Beschlüssen der Einzelgemeinden und ist für keinen Theil sicher bindend auf die Dauer. Bei dem dringendsten Bedürfniss und bei dem besten Willen der Interessenten ist

daher aus der hilflosen Zersplitterung der Kräfte in unserm Kleingemeindeleben nicht herauszukommen, ganz abgesehen von der misstrauischen Abneigung des Bauern gegen jede Abänderung von Steuerverhältnissen, zu der er sich nur entschliesst, wenn es sich darum handelt, andere Einwohner zur Klassensteuer heranzuziehen. Es erklärt sich daraus die unter unseren ländlichen Politikern weitverbreitete Abneigung gegen die Idee der „Samtgemeinde“ wohl zur Genüge.

5. Diese Gestalt der Gemeindesteuern entzieht den preussischen Gemeinden die rechtliche Grundlage einheitlicher Ordnungen, sowohl der Städte unter sich wie der Landgemeinden unter sich. Die Einheit unseres Verwaltungsrechts und unserer Staatssteuergesetzgebung macht einheitliche Grundlagen der Gemeindeordnungen zur Nothwendigkeit. Diese einheitliche Gestaltung ist in den neueren Culturstaaten (auch in England) systematisch durchgeführt. Auch Preussen hat seit der Städteordnung von 1808, trotz mancher Schwankungen der politischen Systeme, diese Einheit im Ganzen als das zu erstrebende Ziel festgehalten. Von diesem Ziel entfernen wir uns aber immer weiter durch die hundertfältigen Mischungen der Personal- und Realsteuern d. h. durch einen Zustand, in welchem ein rechtlicher Grundsatz in dem Verhältniss der steuerpflichtigen Personen und Sachen überhaupt nicht mehr gilt. Die durch das alte Accisesystem entstandenen Gegensätze zwischen Stadt und Land haben seit zwei Menschenaltern das stärkste Hinderniss unserer Selbstverwaltung in grösserem Massstab gebildet. Dieser Missstand wird aber durch ein grundsatzloses Steuersystem sicher nicht verbessert, wenn wie jetzt zwischen 10,000 und 20,000 Kleingemeinden noch völlig auf dem Boden des alten Herkommens stehen, Tausende von Landgemeinden mit ansehnlichen Zuschlägen zur Grund- und Gebäudesteuer sich dem alten System noch anschliessen und die Personalsteuern der kleinen Hausstände nur nebenbei in beschei-

denem Masse heranziehen, während einige Tausend Landgemeinden die Personalsteuern schon als Hauptgrundlage ihres Haushaltes behandeln und sich dem Ziel der Grossstädte nähern. Dies Verhältniss einer jährlich wachsenden Incongruenz zwischen Lasten und Rechten ist es, welches in unserem Staat eine stetige Agitation auf „neue“ Städte- und Landgemeindeordnungen erzeugt, erhält und allen politischen Theorien über eine Gemeindeverfassung den weitesten Spielraum eröffnet, da fast jede dieser Theorien für einige hundert oder tausend Gemeinden nach der augenblicklichen Vertheilung der Gemeindelasten eine gewisse Berechtigung hat.

Kehren wir indessen von diesen rechtlichen Gesichtspunkten noch einmal zu den rein wirthschaftlichen zurück.

Hat jene Gestaltung die Communalsteuern in Verwirrung gebracht, so wird mit jedem Jahr fühlbarer ihre gemeinschädliche Rückwirkung auf das Staatssteuersystem. Die Ansprüche der Gemeinde auf das Gesamteinkommen aller Einwohner greifen so tief in die natürlichen Quellen der Staatsbesteuerung hinein, dass sie dem Staat seine unentbehrlichen Mittel verkümmern. Keine Staatsfinanz kann einer beweglichen Einnahmequelle entbehren, um die alljährlich wechselnden Mindereinnahmen und Mehrausgaben auszugleichen. Unsere Grund- und Gebäudesteuer ist für periodische Erhöhungen völlig ungeeignet; ja der Kampf um einige Ausgleichung derselben hat unter vielen Wechselfällen bis 1860 gedauert. Unsere Gewerbesteuer ist für periodische Zuschläge ebenso ungeeignet, weil sie eine fragmentarische Ertragssteuer darstellt, die nur einen engeren Kreis des Gewerbebetriebes heranzieht. Der preussische Staat hat absolut keine andere als die Klassen- und Einkommensteuer, welche die Möglichkeit böte, jährliche Differenzen von 10, 20, 30 Millionen Mark zu decken, — nicht zu gedenken ausserordentlicher Noth-

und Kriegsfälle. Diese dem Staate allein offenstehende Quelle verstopft sich aber von Jahr zu Jahr weiter, wenn die Hauptquellen der Einkommensteuer — die grösseren Städte — mit jenen pilzartigen Auswüchsen bis zum sechsfachen Betrage hinauf schon überwachsen sind.

In weiterer Rückwirkung führt dies Verhältniss zu einer Demoralisation der Steuereinschätzungen, die ohnehin so ungleichmässig ausfallen, dass die volle, gleichmässige Erhebung nicht die Regel, sondern die Ausnahme bildet, wie sich jeder Steuerrevisor überzeugen kann, dem die ersten besten 10 Haushaltungsetats rückhaltslos offen gelegt werden. Kann man annehmen, dass in der Wirklichkeit die Einkommensteuern nicht zu 3 pCt., sondern durchschnittlich zu 1—3 pCt. des Einkommens mit zahllosen Variationen in jeder Gemeinde erhoben werden, so kann man eine Einschätzung unter dem mittleren Durchschnitt mit Sicherheit annehmen, wo in Folge der multiplicirten Zuschläge angeblich 10—20 pCt. des Einkommens erhoben werden sollen! Man kann solche Einschätzungen nur als auf fingirter Basis stehend ansehen. Denn die übereinstimmenden Steuererfahrungen unserer Culturstaaten haben ergeben, dass eine Einkommensteuer auch in der Noth über 10 pCt. hinaus sich nicht forciren lässt. Durch die multiplicirten Zuschläge wird also dem Staat auch in jedem laufenden Jahr ein sehr bedeutendes Steuerquantum defraudirt.

Diese Degeneration trifft endlich das ganze System der Einkommensteuer, auf welche doch die herrschende Meinung mit Recht einen hohen Werth legt. Eine Heranziehung aller Staatsbürger mit ihrem Gesamteinkommen soll nach gleichem Recht und gleichem Mass erfolgen, so hoch, wie sie aus wirthschaftlichen Gründen erträglich, aus praktischen Gründen ausführbar ist. Aber man kann diesen Grundsatz doch nur auf das Staatsganze beziehen, nicht auf die einzelnen Glieder des Staatskörpers aus-

dehnen, — nicht für Reich, Staat, Provinz, Kreis, Gemeinde vervielfältigte Einkommensteuern kurzweg nebeneinander stellen. Sicherlich war in den ersten Anfängen der Gedanke berechtigt, für neue Bedürfnisse der Gemeinde nicht immer neue Steuern zu erfinden, sondern sich mit „mässigen Zuschlägen“ zur Klassensteuer zu behelfen. Aber der Gedanke dieser Zuschläge ist im letzten Menschenalter völlig verlassen worden. Die sogenannten Zuschläge von 100—600 pCt. heissen nur missbräuchlich „Zuschläge“. In der Wirklichkeit wird eine zweite, dritte, vierte, fünfte, sechste, siebente Einkommensteuer erhoben, die jede Volksvertretung entschieden ablehnen würde, wenn sie für das Reich, für die Provinz, oder für den Kreis verlangt würde, — die zu beschliessen wir aber Tausenden von kleinen Gemeindebehörden unbedenklich überlassen, — auch progressiv, wenn es so beliebt wird. Ist überhaupt das Gewissen und Pflichtgefühl der Bevölkerung am schwächsten entwickelt für die Steuerzahlung, so wird dieser Mangel an Gemeinsinn nur noch weiter untergraben durch die grundsatzlose Behandlung unserer Hauptsteuer, und wir dürfen uns kaum noch beklagen, wenn die letzten Jahre statt des Bestrebens, unsere Hauptsteuer in Ehren zu halten und ehrlich zu behandeln, nur noch Vorschläge bringen, welche sie in ihrer politischen, staatswirthschaftlichen und volkswirthschaftlichen Bedeutung aufheben. Von einem Zwang zu ernster gerechter Weise der Einschätzung ist wenig die Rede; die gesellschaftliche Idee des Voluntarism, die Freiwilligkeit des Fassion, soll auch hier Alles ersetzen⁴⁴). Der eine Theil will sie zur Zeit contingentiren, damit „mehr Raum“ für grosse Communalsteuern übrig bleibe. Der andere Theil will sie nach unten möglichst weit aufheben und wohl gar erst mit 6000 Mark Einkommen anfangen lassen. Eine dritte Meinung hält sie „wegen ihrer unvermeidlichen Schwankungen für den Staatshaushalt überhaupt weniger geeignet.“ Eine vierte Meinung will alle

Einkommensteuern nach obenhin progressiv, nach unten hin degressiv gestalten und mit hundert Rücksichten auf die individuelle Wirthschaftslage dem Steuersystem jeden rechtlichen Boden entziehen. Eine fünfte Meinung will das fundirte und unfundirte Eigenthum verschiedenartig besteuern, was wohl zu motiviren aber nicht auszuführen ist, da zwischen dem Einkommen des einfachen Rentiers oder Hauseigenthümers und dem Einkommen aus reiner Arbeit unzählige Zwischenstufen liegen, auf welchen Capital und Arbeit in Wechselwirkung zusammenwirken u. s. w. Die Hauptsteuer unseres Staats befindet sich zur Zeit mitten in einem Wirbel von Finanz- und Wirthschaftsreformplänen.

Soll in diese Verhältnisse ein sicherer Halt wiederkehren, so wird die Gesetzgebung dem Recht die Ehre geben und auf dem Boden der heutigen Besitzverhältnisse zu den Grundsätzen der Communalbesteuerung nach Herkommen zurückkehren müssen, welche in der Allgemeinheit bloß politischer oder bloß volkswirthschaftlicher Discussionen nicht unmittelbar zur Geltung kommen⁴⁴).

Der Mangel aller volkswirthschaftlichen Behandlung der Steuerfragen, welche zur Zeit die öffentliche Meinung beherrscht, beruht darauf, dass sie den Einzelnen unmittelbar mit seinen Vermögensinteressen dem Staatsganzen gegenüberstellt. Es ist derselbe Ausgangspunkt vom Einzelnen, aus welchem das Naturrecht des 18. Jahrhunderts, aus welchem die constitutionellen Theorien des 19. Jahrhunderts hervorgegangen und zu Irrthümern gelangt sind. Der bestehende Staat fügt sich nicht aus Einzelpersonen zusammen, der Einzelne gehört vielmehr durch Geburt, Besitz, Beruf oder Arbeit einem gesellschaftlichen Verbande, durch Geburt, Besitz oder Wohnsitz einem Communal-Verbande zu, in welchem und durch welchen er dem grossen Ganzen des Staats sich einreihet. Es entspricht daher der Wirklichkeit nicht, wenn die volkswirthschaftlichen Erörterungen der Steuerfrage von der Einzelwirthschaft sogleich zur Staats-

wirtschaft aufsteigen, ohne zu berücksichtigen, dass dazwischen die grösseren und kleineren Communalverbände liegen, in welchen grosse gesellschaftliche Gegensätze überwunden und mit dem staatlichen Organismus verbunden sind. Wenn diese Zwischenglieder in den heute herrschenden Vorstellungen zurücktreten, so beruht dies darauf, dass die alten Verbände der ständischen Ordnung, die man bis 1806 als selbstverständliche Lebensordnungen ansah, schrittweise aufgelöst, die neuen Gemeindeverbände aber, auf völlig veränderter Grundlage, mit den Lebensanschauungen und den Gewohnheiten der Nation noch nicht verwachsen sind. Alle Betrachtungen über die richtige Besteuerung stellen Staats- und Privatwirthschaft einander unmittelbar gegenüber, als ob ein drittes zwischen Beiden, die Commune, nicht vorhanden wäre, die doch ihre eignen Lebensbedingungen für sich, und in enger geographischer Begrenzung und Stabilität eine Reihe von selbständigen Aufgaben zugleich für Staat und Gesellschaft zu erfüllen hat. Wenn diese Gemeinden sich heute auch dem Staate ein- und unterordnen, so bewahren sie doch ihre selbständige Persönlichkeit und ihre eigne Wirthschaftsordnung, deren Aufgaben nur zu erfüllen sind, wenn sich die Gemeinde so fest an den Boden heftet, dass ihr geographisches Band auch zum socialen Band wird. Es ergiebt sich das aus der Geschichte aller Kulturstaaten, kommt aber in Deutschland wie in Frankreich nach starken Umwandlungen der Gesellschaftsordnung nur langsam wieder zum Bewusstsein. Es ist daher ein übereilter Schluss zu sagen: weil der Mensch mit allem, was er ist und hat, mit seiner Person und seinem Vermögen, dem Staat dienstbar ist, so muss er als guter Staatsbürger auch zur Gemeinde mit seinem Gesamteinkommen steuern.

In diesem Fehlschluss liegt die Basis alles Streits, mit der wir auf die rechtliche Natur der Steuersysteme zurückgewiesen sind, welche zur Zeit die Juristen den Volks-

wirthen, die Volkswirthe den Juristen zu überlassen pflegen.

Der Staat knüpft seine Inlandsbesteuerung entweder an die Subjecte oder an die Objecte des Vermögens, wonach wir den Ausdruck Subject- und Objectsteuer der Kürze halber schon gebraucht haben.

In der Subjectbesteuerung nimmt er das Gesamteinkommen jedes Einzelnen mit einem verhältnissmässig abgestuften Abzug in Anspruch, wie dies unsere Klassen- und Einkommensteuer thut. Er trifft damit das Gesamteinkommen seiner Einwohner, lässt aber die Ausländer frei, die aus Liegenschaften, Industrie und Capitalanlagen in unserm Lande ein Einkommen beziehen.

Durch die Objectbesteuerung dagegen knüpft der Staat seinen Anspruch an die in seinem Gebiet befindlichen Objecte (Gebäude, Aecker, Industrieanlagen) und besteuert deren Ertrag ohne zu fragen, wie derselbe sich als Einkommen unter die einzelnen Personen vertheilt; er kann damit alles im Inland befindliche Vermögen und soweit auch die Ausländer besteuern, und wiederum eine proportionale Gesamtbesteuerung durchführen, nur wird die Objectbesteuerung das capitale und industrielle Vermögen weniger sicher zu treffen wissen.

Beide Grundsätze der Besteuerung können in ungefähr gleichem Masse die Steuerkraft der ganzen Nation treffen; beide können folgerichtig durchgeführt in thesi einen ungefähr gleichen Gesamtertrag ergeben.

Die Objectbesteuerung ist nun aber die historische Grundlage unseres Steuersystems, die sich aus der ständischen Ordnung der Gesellschaft und deren Rechtsvorstellungen mit Nothwendigkeit ergeben hat. Sie ist in allen Territorien Deutschlands die überkommene Grundlage bis heute. Durch die Nothwendigkeit erhöhter Steuern für die anwachsenden Staatsbedürfnisse aber sind Oesterreich und die übrigen deutschen Staaten im XIX. Jahr-

hundert gezwungen worden, die ungleichmässige Objectbesteuerung, welche ganz überwiegend auf Liegenschaften und Gewerbebetrieb nach altem Wirthschaftssystem beruhte, gleichmässiger durchzuführen. Die Gesetzverhandlungen, Gesetzentwürfe, Vorschläge und Streitschriften über diese Frage bilden in Deutschland bereits eine umfassende Bibliothek. Das Resultat unsäglicher Anstrengungen ist aber ein niederschlagendes. Kein menschlicher Scharfsinn hat bis jetzt eine Steuermethode gefunden, welche auf dem Boden der Objectbesteuerung das Einkommen aus Geld- und Industriecapital ebenso zu treffen vermöchte, wie das sichtbare Vermögen. Die unsichtbare, flüssige, bewegliche Gestalt dieses Vermögens schlüpft durch die Maschen jeder Objectbesteuerung und macht in der Regel denjenigen zum Steuerzahler, den man am wenigsten treffen will. Wenn man diese ewig versatilen Vermögensmassen endlich gefasst zu haben glaubt, zeigt sich, dass der Gesetzgeber eine Wolke umarmt. Die völlige Verzweiflung an der Fortsetzung dieses Weges hat jene Gesetzgebungen allmählig auf die Wege der Einkommensteuer geleitet, die in ihrer Anknüpfung an das Vermögenssubject diese Vermögensmassen zu treffen weiss, und die seit dem Jahre 1848 auch in Folge der politischen Grundrichtung der Zeit vielfach zum Durchbruch kam. Im Unterschied von Preussen befindet sich die Mehrzahl der deutschen Staaten augenblicklich in einem Uebergangsstadium von den Versuchen gleichmässiger Durchführung der Objectsteuern zur Einkommensteuer⁴⁶).

In Preussen ist dieser Zwischenzustand längst überwunden (1821, 1851). In bitterer Noth und Bedrängniss hat dieser Staat wie in anderen Dingen so auch in den Steuerfragen sich zu dem unvermeidlich Nothwendigen entschlossen, zuerst in der schonenden Weise der Klassensteuer, dann in der durchgreifenden Form der Einkommensteuer. Die durchgeführte Personalsteuer ist hier der „Grund- und Eckstein des ganzen directen Steuer-

systems“ geworden, nach dem Ausdruck Helfferich's, welchen Preussen „mit derselben Consequenz, derselben Sorgfalt, der gleichen Strenge ausgebildet hat wie seine anderen Institutionen“. Für den Staat geschaffen, hat es sich dann langsam, anfangs in Form kleiner Steuerzuschläge auf die Gemeindebesteuerung ausgedehnt. Versuche zu einer Ausgleichung der bestehenden Objectbesteuern sind hier erst nachgefolgt. Die Staatsgewerbsteuer ist bis heute der Entwicklung der Grossindustrie noch nicht nachgefolgt. In der Grundsteuer ist die Ausgleichung ihrer 16 Hauptkategorien und 100 besonderen Arten in den östlichen und mittleren Provinzen mit einigen Opfern zu Stande gekommen, in Gestalt der neuen Grund- und Gebäudesteuer seit 1861. Nach einer gleichmässigen Objectbesteuerung des mobilen Capitals wird eifrig gesucht, — ungefähr mit demselben Erfolg wie im übrigen Deutschland.

Mag nun aber die durchgreifende Personalbesteuerung vorangehen und die Ausgleichung der Objectsteuern nachfolgen wie in Preussen, oder umgekehrt wie im übrigen Deutschland, in beiden Fällen entsteht die schwierige, vielumstrittene Frage:

Ob und wieweit neben der durchgeführten gleichen Besteuerung der Personen die historisch hergebrachte Objectbesteuerung beibehalten werden kann und soll?

Aus ihrer Beibehaltung entsteht unvermeidlich eine Doppelbesteuerung, für die man im Allgemeinen anführt, dass sie praktisch unentbehrlich ist, da keine Staatswirtschaft daran denken kann, ihre Bedürfnisse durch eine einzige Einkommensteuer zu decken. Die Cumulation der beiden Steuersysteme beruht indessen nicht bloß auf Erwägungen der Finanzpolitik (welche am meisten einbringt), auch nicht auf blossen Erwägungen der Privatwirtschaft (welche am wenigsten drückt), sondern sie beruht auf rechtlichen Gesichtspunkten, welche allein im

Stände sind, den streitenden und schwankenden wirthschaftlichen Interessen einen Halt zu geben.

Der erste rechtliche Gesichtspunkt liegt in der conservativen Natur, welche das Steuerrecht mit dem Grundeigenthumsrecht, dem Familienrecht und anderen Theilen des Privatrechts gemeinsam hat. Jedes Steuersystem verwächst im Laufe eines Menschenalters mit den Besitz-, Erwerbs-, Lohn- und allen anderen Lebensverhältnissen der Gesellschaft. Die Verhältnisse der Privatwirthschaft richten und strecken sich nach dieser gegebenen Voraussetzung. Am stärksten gilt dies von dem stabilen Grundeigenthum, mit dem eine dingliche Staatsbelastung wie eine Qualification des Besitzes verwächst und sich im Preise des Grundstücks bei jedem Besitzübergang stillschweigend geltend macht. Ist die Belastung eine einigermaßen gleichmässige, so entsteht in der individualistischen Volkswirtschaft die Vorstellung von der Grundsteuer als „Grundrente“. Handelt es sich um den beweglichen Besitz und die stets verschiebbaren Verhältnisse von Angebot und Nachfrage, so entsteht die Theorie von der „Abwälzung der Steuern“ mit ihren zahllosen Streitfragen, die sich durch keine Regel entscheiden lassen. Steuerabwälzungen finden jederzeit und in grossen Massen statt, aber unter so unzeitigem Wechsel, dass für kein Einzelgebiet eine Regel aufzustellen ist. Nur für die Gesammtheit der wirthschaftlichen Verhältnisse ist es richtig, dass im Durchschnitt und auf die Dauer Erträge, Löhne und Preise sich mit Rücksicht auf die öffentlichen Lasten einrichten. Darauf beruht es, dass die Bevölkerung eine ungleiche Objectbesteuerung geduldiger erträgt, als eine ungleiche Personenbesteuerung. Ein ungleiches System der Art kann sogar mit Umkehrung aller Verhältnisse von Rechten und Pflichten Menschenalter hindurch fortbestehen wie in unserem Patrimonialstaat vor 1806 (oben S. 11—13) bis die Staatsgewalt aus zwingenden Gründen des Staats- und Volkswohls Wandel schafft.

Dagegen ist die blosse Unebenheit oder Ungleichheit einer Doppelbesteuerung kein genügender Grund zur Aenderung der Steuergesetze, weil die Einwirkung der neuen Steuer auf alle wirthschaftlichen Beziehungen in keinem Verhältniss steht zu der stillschweigenden Regelung der Verhältnisse, welche in der lebenden Generation bereits eingetreten ist. Darauf beruht die wohlbegründete gemeine Meinung, dass eine fehlerhafte, ungleiche alte Steuer in der Regel doch besser sei, als eine minder fehlerhafte, gleicher vertheilte neue. Die Betheiligten selbst erkennen das stillschweigend an, und in der Regel bleibt es nur den berufsmässigen Agitatoren überlassen, von Zeit zu Zeit die einzelnen Gesellschaftsklassen wegen Steuerüberbürdung gegen einander zu hetzen, was unter Umständen auf einige Jahre wirkt, dann aber stillschweigend wieder zur Ruhe kommt.

Ein zweiter rechtlicher Gesichtspunkt motivirt die Doppelbesteuerung, wo eine besondere Art des Besitzes oder Erwerbs aus bestimmten öffentlichen Einrichtungen besondere Vortheile bezieht. Lassen sich diese Vortheile individuell bestimmen, so erwächst daraus das sog. Gebührenprincip; lassen sie sich nur durchschnittlich bestimmen, so erwächst daraus ein Grundsatz der Besteuerung. Im stärksten Masse gilt dies von dem Grundbesitz in seinem Verhältniss zu den Verwendungen der Gemeinden. Wenn in Berlin der Miethswerth der Wohngebäude von 13,216,020 Mark im Jahre 1831 auf 162,462,080 Mark im Jahre 1876 gestiegen ist, so beruht dies bekanntlich nicht nur auf den Verwendungen zum Neu- und Umbau, sondern auf einer allgemeinen Erhöhung des Bodenwerthes, der auch in zeh-, zwanzigfach und weiter erhöhten Preisen des nackten Bodens zur Erscheinung kommt. Wenn die Preise der landwirthschaftlichen Güter im Laufe von zwei Menschenaltern auf das Drei-, Vierfache und weiter gestiegen sind, so beruht das nicht

blos auf Verwendung von Betriebscapitalien etc., sondern in starkem Masse auf verbesserten Communicationen, erleichtertem Absatz und anderen die landwirthschaftliche Arbeit und Production fördernden Bedingungen, die in engerem und engstem Kreise zunächst aus den Verwendungen des Gemeindeverbandes hervorgehen. Es folgt daraus keine besondere Verpflichtung der Einzelwirthschaft nach dem Gebührenprincip: aber es folgt daraus im öffentlichen Recht eine wohlberechtigte Doppelbesteuerung aus dem Grunde der erhöhten Vortheile, die einer Besitzweise im Gesamtverbande der Gesellschaft aus der Art der Verwendung dieser Mittel erwachsen. Innerhalb dieses Gesamtverhältnisses erscheint der volkwirthschaftliche Gesichtspunkt gerechtfertigt, die Communalbesteuerung zum Theil auf den Gesichtspunkt von „Leistung und Gegenleistung“ zurückzuführen. Es ist richtig in dem Sinne, dass keine Zurücksetzung oder Ueberbürdung einer Besitzweise gegen andere Besitzweisen darin liegt, wenn dieser Besitz stärker zu Ausgaben herangezogen wird, welche seine Sicherheit und Wohlfahrt im nächsten Kreise nachhaltig fördern und seine Ertrags- und Verkaufswerthe steigern. Die Richtigkeit des Grundsatzes bewährt sich auch in der Elasticität der Leistungsfähigkeit des Grundbesitzes, der da, wo die Ertragswerthe rasch auf das Zehnfache und weiter steigen, auch das Zehnfache an Gemeindesteuern zu leisten vermag, und trotz der verzehnfachten Lasten seine Erträge und Werthe weiter steigert.

Der dritte durchgreifendste Gesichtspunkt einer Doppelbesteuerung liegt in den besonderen Pflichten, welche der Besitzer innerhalb des Staatsverbandes mit Person und Vermögen gegen die Grundeinrichtungen des Staats zu erfüllen hat. Diese wesentlichen Einrichtungen, auf denen das Ganze des Staatsbaues beruht, sind die engeren und weiteren Communalverbände, innerhalb deren der Staat seine Einzel-Aufgaben des Rechts-, Wohl-

fahrts- und Culturzwecks zunächst zu erfüllen hat. Auch die Volkswirtschaft ist jetzt mehr als früher anzuerkennen bereit, dass in den Communen ein selbständiges Leben, selbständige Aufgaben, selbständige Pflichten zu erfüllen sind, und dass die Wohlthaten, die dem Einzelnen aus dem Leben im Staat erwachsen, hier in der concreten Gestalt erscheinen, in welcher sie täglich wirksam sind und empfunden werden. Ist nun aber der Staat ausser Stande, diese seine Grundeinrichtung auf blosser Personenvereine zu stellen, wie dies die Gesellschaft für ihre Einzel-Zwecke thut, bedarf der Staat (wie die Kirche) fundirter Institutionen, um seinen Beruf als Einheitsband der Gesellschaft zu erfüllen, so muss auch der Besitz die besonderen Pflichten anerkennen, die zur Fundirung des Gemeindelebens gehören. In diesem Sinne kann man vom Beruf und von den Pflichten auch eines Besitzes sprechen. Es wird zu einem staatsrechtlichen Widersinn, wenn wir heute in Preussen schon bis zu der Maxime kommen:

Die Gemeindelasten werden so getragen, wie es in jedem Jahre die persönlichen Mittel der an einem Ort zusammenwohnenden Einwohnergruppe erlauben.

Der Widersinn eines solchen Steuer-Systems kommt zum Vorschein auf dem Boden der Kleingemeinde (oben S. 102. 103.); die Kleingemeinden bilden aber gerade in Preussen die vorherrschende Regel. Was für die grosse Mehrheit unserer Gemeinden gilt, muss für alle gelten, und was für die Millionen Recht ist, die in jenen Verbänden wohnen, ist Recht für alle bis zur Grossstadt hinauf, mag auch die Nothwendigkeit der Fundirung der Commune hier äusserlich weniger erkennbar hervortreten und der Widerspruch gegen die Natur der Gemeinde hier mehr in dem unstäten Jahreswechsel der Steuerbeiträge zur Erscheinung kommen.

Der Staat ist durch seine Aufgaben gezwungen, diesen seinen Grundbau, in welchem er die geschiedenen Klassen

der Gesellschaft vereinigt, auf dauerndere Garantien zu stellen, als eine Erwerbsgesellschaft mit ihren persönlichen Antheilen pro tempore. Ein Communalverband ist ohne Haftung am Boden so wenig zu denken, wie der Staat ohne Gebiet, welches sich eben aus den Communalverbänden formirt. Unsere Gemeinden sind historisch aus der gemeinsamen Mark erwachsen. Sie konnten nur fortleben, indem nach dem Schwinden dieses Stammguts der Ersatz dafür als Last der Liegenschaften übernommen wurde, also auf dem Boden der Objectbesteuerung. Der Staat des XVIII. Jahrhunderts hat freilich den besten Theil dieser Steuerkraft an sich gezogen. Aber er hat doch bis tief in das XIX. Jahrhundert hinein, ja in grossen Landestheilen noch heute, den Gemeinden die für ihr Leben nöthige Objectbesteuerung belassen. Der Staat darf den Communen diese Objectbesteuerung nicht verkümmern, weil sie damit die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nothwendige Festigkeit, Stetigkeit und Wechselbeziehung zwischen der persönlichen und wirthschaftlichen Selbstverwaltung verlieren. Diese Stellung der Commune als unentbehrliches Glied des Staatsverbandes verliert man aus den Augen, wenn man versucht die Steuerpflicht der Commune grundsätzlich aus dem Interesse von Leistung und Gegenleistung zu begründen. Die Liegenschaftsteuer folgt vielmehr aus dem Wesen der Commune, die Pflicht dazu folgt aus der Zugehörigkeit zum Gemeindeverband; die Zugehörigkeit zu einem Gemeindeverbande aber ist die nothwendige Grundlage aller gesellschaftlichen Ordnung im Staate.

Die Communalsteuerpflicht beruht daher nicht auf einer Interessenerwägung, sondern sie beruht auf dem kategorischen Imperativ, dass der Staat ohne Communalverbände, der Communalverband ohne Realbesteuerung nicht sein kann. Die normale Steuer für Communen kann keine andere sein, als eine Liegenschaftsteuer, weil die Gemeinde nicht ohne feste Mark, nicht ohne

dauernde Verbindung mit dem festliegenden Vermögen des Gemeindebezirkes zu denken ist.

Innerhalb dieser vorweg gegebenen Verhältnisse ist es der Beruf der Volkswirtschaft die Einwirkung der Steuersysteme auf die Privatwirtschaft zu prüfen, über deren Umfang, Vertheilung und Schätzung massgebende Urtheile abzugeben, wie dies auch geschehen ist und die verdiente Beachtung gefunden hat. Aber der kategorische Imperativ, der die communale Gliederung des Staats an den Grund und Boden heftet, bindet die Wissenschaft wie die Staatsgewalt. Verwaltung und Gesetzgebung können nicht von freien Standpunkten der Zweckmässigkeit aus Communalsteuern regeln, sondern nur nach der historisch und rechtlich gegebenen, unabänderlichen Natur der Gemeinde. Der Staat kann und darf es nicht länger den einzelnen Gemeindebeschlüssen überlassen, ein Gemeindesteuersystem nach individuellen Vorstellungen von Leistung und Gegenleistung für jeden Verband zurecht zu legen, sondern er wird die wirtschaftliche wie die persönliche Selbstverwaltung der Gemeinden in derjenigen Verbindung mit den Liegenschaften erhalten müssen, ohne welche der Verband aufhört eine Gemeinde zu sein.

Eben darauf beruht unabänderlich die hervorragende Bedeutung des Grundbesitzes im Gemeindeverbände, die Nothwendigkeit seiner principalen Belastung mit den Pflichten der Gemeinde, und mit der höheren Last und Steuer, auch die höhere Geltung und Ehre, die auf jeden Inhaber übergeht durch Erbschaft und Singularerwerb als eine der Natur dieses Besitzes im menschlichen Verbände anhaftende Eigenschaft. Kein Geldbeitrag nach der persönlichen Habe hat jemals diesen Verband zu ersetzen und das Bewusstsein einer Gemeindegemeinschaft zu erzeugen vermocht. Keine Actien- oder Mobilargesellschaft hat jemals etwas von den charakteristischen Merkmalen einer Commune gewonnen. Deshalb ist es unzulässig den Erwerb aus Grundbesitz als blossen

Gewerbebetrieb anzusehen, für seine Erträge den gleichen Reingewinn wie für den Mobilienbesitz zu beanspruchen und das ganze Steuersystem nach dem Gesichtspunkt zu messen, dass der Mobilienbesitz nicht genügend besteuert sei, dass der deutsche Grundbesitz verarmen müsse, weil er im Vergleich zu dem leichten Gewinn in Handel und Gewerbe, zu dem wucherlichen Gewinn des Geldcapitals zu hoch besteuert sei.

Der Grund und Boden ist kein Gegenstand der absolut freien Verfügung der Einzelnen, sondern das Grundeigenthum ist ein Gesamtproduct unseres Staats und unserer Gesellschaft, welche die communalen Lasten an den Boden heften als Vorbedingung der Rechts- und Culturentwicklung der Nation. Wer den Grundbesitz erbt, kauft oder sonst erwirbt, erwirbt ihn als mit dieser Eigenschaft behaftet. Wer mehr Werth auf höheren Zins und Jahresertrag legt, muss nicht Grundbesitz erwerben, sondern die Chancen eines Capital- oder industriellen Besitzes sich gefallen lassen. Der Grundbesitzer kann diese Natur seines Besitzes nicht willkürlich ändern oder durch Grundschulden herabsetzen oder aufheben. Mit dem Grundbesitz haften ihm von Rechtswegen auch die Pflichten an, die in jeder Gemeinde mit dem Realbesitz verbunden sind und bleiben müssen. Eben- deshalb kehrt dies Verhältniss auch in allen Culturstaaten Europas und in den Colonisationen der neuen Welt wieder. Nach allen zuverlässigen Berechnungen ist unser Grundbesitz im Ganzen durch Doppelbesteuerung sogar weniger belastet als in anderen Ländern⁴⁷⁾. Aber nicht nur in den internationalen Verhältnissen ist diese Mehrbelastung längst ausgeglichen, sondern auch in unserm eignen Lande ist der wirtschaftliche Gesichtspunkt im Grossen und Ganzen richtig, dass mit den Ausgaben und Verwendungen der Gemeinden auch die Erhöhungen der Grundwerthe und Grundrenten Schritt halten.

Es ist dem einzelnen Hauseigenthümer und Bauern nicht

allzuhoch anzurechnen, wenn er nicht immer einsieht, dass diese Vertheilung der Communalsteuern in Deutschland jederzeit so war, und wenn er nicht übersieht, dass es in der ganzen Culturwelt Europas sich damit ebenso verhält.

Es ist auch kein allzuschwerer Vorwurf zu erheben, wenn in landwirthschaftlichen Vereinen und in Städtetagen diese Anschauungen des isolirten Menschen stärker zur Geltung kommen, als das was der Gesammtheit noththut.

Aber der preussischen Staatsregierung als der Trägerin einer solchen Vergangenheit kommt es zu, innerhalb des Interessenstreits das Auge frei zu halten und in diesen gänzlich verwirrten Zuständen den Grundsatz zur Geltung zu bringen:

Dass das Gemeindeleben unseres Staats auf die feste gleichmässige Besteuerung der Liegenschaften gebaut sein und bleiben muss, wenn die Gemeinde ihre Bestimmung als Nachbarverband und unentbehrliche Grundlage des Staatsbaues erfüllen soll.

Die preussische Staatsregierung hat sich auch mit ihren neueren Gesetzesvorlagen dieser Nothwendigkeit nicht verschlossen und verfolgt zur Zeit den Gesichtspunkt, in den Städten die Gebäudesteuer wenigstens zum halben Ansatz, in den Landgemeinden die Grundsteuer ebenso zum halben Ansatz neben den Personalsteuern festzuhalten. Die Motive entschuldigen die nicht stärkere Heranziehung der Realbesteuerung gewissermassen damit, dass in dem Armengesetz vom 8. März 1871 und in der Kreisordnung vom 13. Dec. 1872 ein Präjudiz für dies Mass geschaffen sei, welches auf einem Compromiss zwischen den verschiedenartigen Interessen beruhe.

Allein es wird in schwer wiegenden Principienfragen den halben Massregeln in der Regel das Schicksal zu Theil, dass sie zugleich zu wenig und zu viel thun und deshalb von keiner Seite Dank ernten.

Zu wenig thun die Gesetzentwürfe, indem sie es im Ganzen und Grossen doch beim Alten lassen. Es wäre zwar ein erheblicher Fortschritt, wenn die Grund- und Gebäudesteuer überall wenigstens zum halben Ansatz herangezogen würde. Allein abgesehen davon, dass der Entwurf die Gebäudesteuer auf dem Lande, die Grundsteuer in den Städten schon auf einen Viertelbeitrag herabsetzt, wird überhaupt die weitere Herabsetzung der Minimalsätze „aus besonderen Gründen“ auf die Hälfte vorbehalten. Solche besonderen Gründe (ungünstige Lage des Grundbesitzes und schwere Belastung durch die Staatsgrund- und Gebäudesteuer) sind aber immer vorhanden und werden jederzeit geltend gemacht. Es wird daher bei dem jetzt sehr gewöhnlichen Verhältniss bleiben, dass neben 200 pCt. Einkommensteuern die Realsteuern mit 50 resp. 25 pCt. nachhinken; ja es soll dem Oberpräsidenten oder dem Provinzialrath vorbehalten bleiben aus ganz besonderen Gründen von Realsteuern auch ganz zu dispensiren.

Andrerseits thun die Gesetzentwürfe zu viel, indem sie den Gemeinden, welche nach dem „Herkommen“ ihr ganzes Bedürfniss noch durch Realsteuern bestreiten, die Personalsteuern aufdrängen und, wenn die Gemeinden nicht bis zum Ablauf der ersten drei Monate des folgenden Steuerjahrs die Klassen- und Einkommensteuerzuschläge zur Principalsteuer machen, die fehlerhafte Steuervertheilung sogar durch die Aufsichtsbehörde aufdrängen (§. 9 des Gesetzentwurfs). Es soll also Hunderten von Stadtgemeinden, besonders in den neuen Provinzen, und mehr als 10,000 Landgemeinden, die das historische, staats- und vernunftgemässe System der Gemeindebesteuerung noch haben, durch einen Gesetzparagraphen die Mobilisirung ihres Steuersystems geradezu aufgezwungen werden. Wird es auch kraft der weiten Gewalten der Aufsichtsbehörde meistens beim Alten bleiben, so werden doch Hunderttausende von Steuerzahlern in ihrer Stellung beunruhigt ohne jeden praktischen Nutzen^{47a}).

Abgesehen von diesem vielleicht heilbaren Fehler, lässt der Gesetzentwurf die bisherige Gemeindeautonomie unverändert, und ebenso den elementaren Strom der Interessen, der unaufhaltsam weiter geht in der Abwälzung der Gemeindelasten vom Grundbesitz, bis das Ziel einer allgemeinen Mobilisirung der Gemeinden erreicht sein wird. Auch im XVIII. Jahrhundert war dies die Politik des Königlichen Generaldirectoriums, durch ein *laissez aller* die Verhältnisse stets „praktisch“ zu behandeln und ohne dem fehlerhaften Grundsatz zu nahe zu kommen, nach dem Sprachgebrauch der *Circumlocution Offices*, immer die „bessernde Hand“ an die bestehenden Verhältnisse zu legen, bis sie zur Verkehrung des gesammten Steuersystems gekommen waren, der nur noch durch die schneidenden Massregeln abzuhelfen war.

Zugleich tritt aber auch mit diesen Versuchen die Ohnmacht aller Verwaltungsgesetze vor Augen, die durch 3 oder 30 in Paragraphen formulirte Sätze so unabsehbar verwirrte Verhältnisse ohne schwere Rechtsverletzungen einrenken sollen.

Die seit Ausgleichung der Grund- und Gebäudesteuer in geschlossenen Massen dem Staat gegenüberstehenden Interessen des Grundbesitzes lassen sich nicht durch Ukase überwinden, durch welche mehr als 60,000,000 Mark Einkommensteuern auf den Grundbesitz übertragen werden sollten, und ebenso wenig durch ein Verwaltungsgesetz, welches in der Form von Gesetzparagraphen nicht anders wirkt als Millionen von Zwangsverfügungen der Verwaltung.

Die sog. Autonomie der Gemeinden, welche diese Verwirrung in vielen Tausend Variationen geschaffen hat, ist allein befähigt, die künstlich geschaffene Verwirrung auf demselben Wege wieder zu überwinden.

Der Strom der Interessen, der diese Verschiebung der Steuerverhältnisse erzeugt hat, ist nur durch eine Gegenströmung der Interessen zu überwinden.

Similia similibus.

Die herrschende Meinung fühlt mit Recht heraus, dass der nächste Stein des Anstosses die hohe Grund- und Gebäudesteuer des Staats ist, wie sie seit 1861 nun ziemlich gleichmässig auf Stadt und Land ruht.

Wie die Communen mit mehr als 60,000,000 Mark jährlicher Personalsteuern in die Principalquelle der Staatsbesteuerung sich eingedrängt haben, so hat der Staat aus der Principalquelle der Gemeindesteuer rund 60,000,000 Mark an Grund- und Gebäudesteuern vorweg genommen.

Dies letztere Verhältniss ist das unhaltbarere geworden, nachdem im letzten Menschenalter das Anwachsen der Gemeindelasten die Erhöhung der Staatsbedürfnisse weit überholt hat, nachdem im Laufe eines Menschenalters die rechnermässig festzustellenden Communalsteuern von etwa 50,000,000 auf 139 $\frac{1}{2}$ Millionen Mark, ja in der Gesamtsumme etwa auf das anderthalbfache der directen Staatsbesteuerung gesteigert haben.

Auf der Seite der Communen wird daher zuerst Luft und Raum geschaffen werden müssen, um ihren natürlichen Steuerquellen wieder die nothwendige Ausdehnung zu geben, während dann andererseits wieder dem Staat Luft und Raum geschaffen werden muss, um seine directe Hauptsteuer von den pilzartigen Auswüchsen der Gemeindeeinkommensteuer zu befreien, unter denen der Hauptstamm zu verkümmern droht.

Die heute herrschende Meinung ist daher wohl auf dem rechten Wege, wenn sie die Grund- und Gebäudesteuer des Staats für die Gemeinden ins Auge fasst. Nur würde die einfache Ueberlassung jener Steuer oder ihrer Hälfte den entgegengesetzten Erfolg haben, die grundsatzlose Steuermischung nur befestigen, die Abneigung des Grundbesitzes gegen Uebernahme neuer Communallasten nur verstärken.

Es wird vielmehr einer Convertirung bedürfen, welche

dem Grundbesitz so bedeutende Vortheile gewährt, dass der Strom der Interessen wieder rückwärts in das normale System der Communalbesteuerung zurückgeht.

Mit einem Wort: ein System der Convertirungsprämien aus der Staats-Grund- und Gebäudesteuer (Abschnitt VIII).

VI.

III. Die Besteuerung der Forensen und der juristischen Personen.

Die dritte ungelöste Aufgabe der Gesetzgebung ist die Gemeindebesteuerung der sog. Forensen und juristischen Personen bis heute geblieben.

Solange das „Herkommen“ in den Communallasten waltete, hat diese Frage, soviel bekannt, keine Schwierigkeiten veranlasst. Wer in der Stadt Grundbesitz erwerben oder ein Gewerbe betreiben wollte, musste Bürger werden und als solcher die bürgerlichen Lasten tragen nach dem System der Schosse, Gebühren, Naturalleistungen. Dies galt auch von auswärts wohnenden, sowie von juristischen Personen, welche ihre Verpflichtungen durch Stellvertretung zu erfüllen hatten⁴⁸). In den Gemeinden des platten Landes hatten ausserhalb wohnende Besitzer ihre Schuldigkeit ebenso durch einen Stellvertreter zu leisten.

Eine Aenderung dieses Verhältnisses trat ein, als seit 1821 in bescheidenen Anfängen Zuschläge zur Klassensteuer eingeführt wurden. Es zeigte sich, dass so wie in der Staatsbesteuerung der Ausländer frei bleibt, sobald man den Boden der Objectbesteuerung verlässt, so nun auch in der Gemeindebesteuerung der extraneus frei ausgeht. Die an die Person gehefteten Steuern liessen sich nicht von Personen erheben, die nicht da waren; die idealen oder juristischen Personen aber waren in keiner Klasse der Klassensteuer aufzufinden. Indessen wurde die Lücke wenig empfunden. Die Objectbesteuerung nach dem Herkommen

bildete immer noch den Hauptstock der Steueraufbringung, und bei den bescheidenen Zuschlägen zur Klassensteuer und bei den bescheidenen Maximalsätzen dieser Steuer konnte man darüber wegsehen, wenn ein Auswärtiger durch die Maschen der Personalbesteuerung durchschlüpfte.

Ganz anders wurde die Lage, als im Jahre 1851 die classificirte Einkommensteuer eintrat, mit ihren neuen Ansätzen nach vielen hunderten und tausenden von Thalern, und als nun die Ortseingesessenen selbst mit grossen Summen herangezogen wurden. Jetzt erschien es plötzlich als eine empfindliche Ungleichheit, dass extranei, „die doch an den Vortheilen der Gemeinde Theil nehmen“, und juristische Personen, die doch mit ihren Einrichtungen der Gemeinde ansehnliche Kosten verursachen, steuerfrei ausgehen sollten. Gleichzeitig hatte die Leichtigkeit der Erwerbung des Grundeigenthums, die Gewerbefreiheit sowie die Entwicklung der Actiengesellschaften die früher seltenen Fälle eines solchen Grundeigenthums und Gewerbebetriebes zu überaus häufigen gemacht. Die Gemeindevertretungen empfanden immer mehr, dass unter dem neuen System der Besteuerung diese Besitz- und Betriebsweisen nicht genügend herangezogen, die ortsanwesenden (ohnehin auch noch zur persönlichen Selbstverwaltung verpflichteten) Einwohner durch jene Freilassung überbürdet würden.

Es beginnt nun eine lebhafte Agitation der städtischen Behörden auf Heranziehung solcher Personen. Man hätte sich freilich sagen können, dass jene vermeintliche Bevorzugung die unvermeidliche Folge aller Subjectbesteuerung ist, und dass man mit den Vortheilen des neuen Systems auch dessen rechtliche Consequenzen sich gefallen lassen musste. Die Staatsverwaltung hatte dies auch anerkannt und in das ältere Regulativ für die Gemeindeeinkommensteuer vom November 1838 (§. 4) die Regel aufgenommen: „Forensen und juristische Personen können niemals dazu herangezogen werden.“

Allein die herrschende Unklarheit der bürgerlichen Gesellschaft über den Begriff des „Einkommens“ beruhigte sich dabei nicht. Die Agitation wurde um so lebhafter betrieben, da sie gegen wohlhabende, ja sogar reiche Vermögenssubjecte gerichtet war, von denen man meinte, dass sie sich in einer Zeit der bürgerlichen Gleichheit in unverantwortlicher Weise den gleichen Lasten entziehen wollten.

Staatsregierung und Landtag verhielten sich dagegen so, wie es im Parlamentsleben zu gehen pflegt. Je lauter, stetiger, übereinstimmender eine Agitation betrieben wird, um so mehr entsteht eine Vermuthung, dass sie doch eine Berechtigung haben müsse. Nach einer ziemlich verworrenen Discussion im Hause der Abgeordneten glaubte man sich auf einen „praktischen“ Standpunkt stellen zu sollen, und es beginnt nun eine Gesetzgebung, welche schritt- und stückweise die Forensen und juristischen Personen zu den Personalsteuern heranzog, sobald und soweit eine Gelegenheit dazu auftauchte.

Zunächst wurde in die neueren Städteordnungen seit 1853 die Vorschrift aufgenommen:

Wer ohne in dem Stadtbezirk zu wohnen, daselbst Grundbesitz hat oder ein stehendes Gewerbe betreibt, ist dennoch verpflichtet, an denjenigen Lasten theil zu nehmen, welche auf den Grundbesitz oder das Gewerbe oder das aus jenen Quellen fliessende Einkommen gelegt sind. Dieselbe Verpflichtung haben juristische Personen etc.

Die Ausführung dieser Bestimmung, die dem Gesetz über die Staatsklassensteuer nicht entspricht, setzt indessen voraus, dass durch genehmigtes Regulativ eine besondere Einkommensteuer für die Stadtgemeinde mit dieser Clausel eingeführt wird (Resc. vom 28. Februar 1868. Min. Bl. 154).

In Rheinland und Westfalen, wo die Gleichstellung von Stadt und Land vollständiger durchgeführt war, wurde dieser Grundsatz auch für die Gemeinden des platten Landes

durchgeführt. In den östlichen Provinzen blieb er den Landgemeinden versagt, woraus allmählig bedeutende Ungleichheiten, Streitfragen und Missstände entstanden sind.

Später bei Redaction der Kreisordnung von 1872 sind analoge Grundsätze auch im Gebiet der Kreislasten zur Geltung gekommen. Und hier sind auch die Actien-Commanditgesellschaften und einige andere eingefügt, die nun der Kreisbesteuerung unterliegen, aber nicht der Besteuerung der Ortsgemeinde.

In Hannover und in den übrigen neuen Provinzen fehlt zur Zeit eine solche Bestimmung überhaupt, soweit sie nicht gelegentlich einer neuen Städteordnung eingeführt ist.

Abgesehen von diesen Rechtsungleichheiten ohne sachlichen Grund, hat jene Gruppe von Gesetzen allerdings den praktischen Zweck erreicht, grosse Vermögensmassen zu den wachsenden Bedürfnissen der Gemeinden heranzuziehen. In der jetzt vorliegenden Statistik lässt sich die Tragweite dieser Bestimmung übersehen, die man bei Erlass der einzelnen Gesetze nicht in dem Masse vorhergesehen hat.

In der allgemeinen Steuerstatistik von Herrfurth (S. 34 bis 52) ist die Bedeutung dieser Steuerquelle zunächst in 87 Stadtgemeinden der alten Provinzen übersichtlich für d. J. 1876 gegeben. Für den Regierungsbezirk Oppeln sind noch speciellere Nachrichten für die Jahre 1869, 1875 und 1877 vorhanden. Der Antheil jener Personen an den Gemeindesteuern beläuft sich in den 87 Städten selten unter 10 pCt. der Gesamtbesteuerung. In der Mehrzahl der Gemeinden aber ist er um so viel höher, dass beim Wegfall dieser Steuerquelle viele in der Lage sein würden, ihre Besteuerung um 10—100 pCt. zu erhöhen. In einzelnen Gemeinden würde eine Erhöhung um 153, 156, 164, 195, 203, 212, 217, 238, 243, 258, 259, 272, 317, 508 (Duttweiler), 985 pCt. (Landsweiler) eintreten müssen, wenn jene Steuerquelle in Wegfall käme. — In dem Regierungsbezirk

Oppeln allein umfassen diese Beiträge in 43 Städten die Summe von 429,615 Mark, wovon u. a. Königshütte jährlich 198,753 Mark, Beuthen 56,213 Mark, Gleiwitz 48,641 Mark, Tarnowitz 23,602 Mark, Kattowitz 25,518 Mark, Oppeln 16,648 Mark bezieht. Diese erfreuliche Zubusse ist freilich für jede Einzelgemeinde einem sehr unerfreulichen Wechsel unterworfen, so dass der Antheil dieses Beitrags an den Gemeindelasten in den beiden Jahren 1875 und 1877 zwischen 12 und 28 pCt., zwischen 21 und 35 pCt., ja zwischen 6 und 25 pCt., je nach den Conjunctionen des Bergbaus, hin und herschwankt. — Auch die dem Verein für Socialpolitik vorgelegte Städtetabelle ergibt, dass der Gemeindesteuerbedarf der grösseren Städte im Westen mit mindestens 6—10 pCt. von Beiträgen dieser Art abhängt, häufig aber auch mit 20—30 pCt., nicht selten mit 30 bis 40 pCt., in einzelnen Fällen mit 40—50 pCt., auch mit 61, 65, 68 pCt. des ganzen Steuerbedarfs der Gemeinde.

Fassen wir von anderer Seite die Hauptmassen des steuerpflichtigen Vermögens ins Auge, so ergibt sich, dass die Gemeindesteuerbeiträge der Privateisenbahnen im Ganzen pro 1875 1,912,664 Mark betragen. — Die Gemeindesteuern der Privatbergbauunternehmungen 1,932,210 Mark, besonders hoch in den Provinzen Westfalen und Rheinland, wo in 30 Landgemeinden allein der Bergbau 991,540 Mark zu den Gemeindesteuern beitrug (in Borbeck 237,000 Mark, in 2 anderen Landgemeinden fast 100,000 Mark). — Aus den Beiträgen des Fiscus haben die Gemeinden im Jahre 1875 bezogen: von den Staatsbergwerken 1,087,354 Mark, aus den Salzwerken 46,436 Mark. Auch hier sind die Schwankungen so bedeutend, dass der Beitrag der Staatsbergwerke von 335,672 Mark in 1873, auf 745,276 Mark in 1874, auf 1,087,354 Mark in 1875 gestiegen und dann natürlich wieder zurückgegangen ist. Noch befremdender ist die Ungleichheit der Beiträge zu Gunsten der Gemeinden, in deren Gebiet sich zur Zeit ein Förder-

schacht befindet, und zum Nachtheil der Gemeinden, in deren Gebiet kein Förderschacht liegt, wohl aber eine zahlreiche Bergmannsbevölkerung ansässig ist.

Das empfindliche Schwanken dieser Beiträge gilt aber nicht etwa bloß von kleineren ländlichen Gemeinden, sondern auch in ansehnlichen Städten wie Duisburg kommt es vor, dass diese Beiträge in einem Jahr von 224,515 Mark auf 188,280 Mark sinken, der Steuerbedarf aber von 461,000 auf 551,000 Mark steigt, und nun plötzlich die Zuschläge zur Grund- und Gebäudesteuer von 75 auf 182 $\frac{1}{2}$ pCt., die Zuschläge zur Gewerbesteuer von 15 auf 182 $\frac{1}{2}$ pCt. in oberster Stufe hinaufspringen. (Im Jahre 1877/78.) Selbst für eine Stadtgemeinde Berlin ist es nicht ohne Einfluss, wenn man dem Fiscus in einem Jahre (1875) ein steuerpflichtiges Einkommen von 8,382,667 andichtet, in einem folgenden Jahr (1877) nur 5,700,158, wenn man die Seehandlung in einem Jahr mit 3,757,625 Mark, 2 Jahre später mit 628,137 Mark Einkommen schätzt, wenn man im Lauf von 2 Jahren den Fiscus von der Steuerstufe 179 auf Stufe 135 herabsetzt.

Ob solche „Spielgewinne“ aus den günstigen Conjunctionen eines Bergwerks, einer Bank, einer Fabrik dem Gemeindeleben zum Segen gereichen, muss man ernstlich bezweifeln, auch wenn man sich auf den rein „praktischen“ Standpunkt der meisten Gemeindevertretungen stellt. Die raschen Rückschläge, die aus den springenden Conjunctionen der Industrie hervorgehen, sind für die Steuerzahler stets empfindlicher als die Freude an einer einmaligen Steuererleichterung. Der Reiz zur Heranziehung grosser Dividenden bleibt aber für die Gemeindevertretungen so unwiderstehlich, dass von Jahr zu Jahr eine solche Razzia auf die Industriegewinne sich wiederholt.

Man hätte vermuthen können, dass die Staatsregierung auf ihren älteren Standpunkt zurückkehren würde, nachdem sich in einer jahrelangen Anwendung herausstellt,

wie jener ganze Complex von Steuergesetzen auf logischen, juristischen und wirthschaftlichen Widersprüchen beruht, die sich nicht verdecken lassen, sondern bei jedem Versuch der Zudeckung in immer neue Widersprüche auslaufen. In den Motiven des Entwurfs zur Kreisordnung 1871/72 (Drucks. A. H. I. S. 369) wird auch noch einmal das Widersprechende eines Verfahrens anerkannt, das eine Subjectbesteuerung plötzlich als Objectbesteuerung behandeln will. Allein unter den zahlreichen Compromissen der Kreisordnung ist auch dieser richtige Standpunkt wieder aufgegeben worden und die Gesetzgebung in alten Gleisen weiter gegangen.

Alle Widersprüche sind daraus entstanden, dass man dem unzweifelhaft richtigen Grundsatz:

Forensen und juristische Personen haben an denjenigen Lasten Theil zu nehmen, welche in der Gemeinde auf den Grundbesitz oder auf das Gewerbe gelegt sind, seit 1853 die Worte eingeschaltet hat:

„oder das aus jenen Quellen fließende Einkommen“.

Diese schwerwiegenden Worte beruhen auf der Unklarheit, die in den herrschenden Meinungen über den Begriff des Einkommens waltet. Das Wort „Einkommen“ wird dabei zweimal in einem völlig verschiedenen Sinne gebraucht.

Alle Besteuerung, wie oben angeführt, lässt sich entweder an die Subjecte oder an die Objecte des Vermögens knüpfen.

Der Staat kann entweder das Gesamteinkommen jedes Einzelnen seiner Einwohner mit einer abgestuften Einkommensteuer treffen; er trifft damit das Gesamteinkommen seiner Einwohner, muss aber die Ausländer frei lassen, die aus Liegenschaften, Industrie- und Capitalanlagen in unserm Lande ein Einkommen beziehen.

Oder der Staat heftet seine Steuer an die in seinem Gebiet befindlichen Objecte; er kann damit alles im Inland

befindende Vermögen, insoweit auch die Ausländer, besteuern.

Man kann ebenso die Communalbesteuerung entweder an die Subjecte oder an die Objecte des Vermögens knüpfen: aber man kann eine Subjectbesteuerung nicht als Objectbesteuerung behandeln, ohne in einen unlösbaren Knäuel von Widersprüchen zu gerathen, welche hier indessen nur soweit zu verfolgen sind, als die Unnatur der personalen Gemeindesteuern dabei hervortritt.

Das Einkommen einer Person besteht aus der Summe wirthschaftlicher Werthe, die in einem Jahre der Substanz des Vermögens hinzutreten, die also ohne Schmälerung der Substanz für die Bedürfnisse der Person verwendet werden können. Von einem Einkommen dieser Art aus einer gewerblichen Unternehmung oder einem ertragsfähigen Realbesitz kann also nicht die Rede sein. Ein solches kann nicht bemessen werden ohne Rücksicht auf die übrigen wirthschaftlichen Verhältnisse der Person, welcher der Reinertrag aus dieser Quelle zufließt. Sonst besteuert man dies Einkommen ungleich und viel höher als das Einkommen aller anderen Personen, beispw. würde eine Staatseisenbahn ihren ganzen Ertrag zu besteuern haben ohne Rücksicht auf die Kosten des Anlagecapitals.

Man musste daher von dem Einkommen der Forensen etc. sofort die sichtbaren Abzüge machen, namentlich die Hypothekenzinsen abrechnen, was auch in der Praxis geschah. Allein es war das nur ein Theil der nothwendigen Factoren des „Einkommens“. Man musste folgerichtig auch die persönlichen Schulden, ja den ganzen Vermögensstand des Besitzers in Betracht ziehen, wie dies auch in einem Rescript des Ministers des Innern vom 3. September 1866 angeordnet wurde⁴⁹⁾. Die Communalbesteuerung wurde damit auf die Abschätzung von Vermögensverhältnissen verwiesen, die völlig ausser ihrem Kreise liegen; oft sollte sie 100 Meilen weit entfernte Personen nach ihrem

Gesamtvermögen abtaxiren, welches sie thatsächlich und rechtlich nicht schätzen kann. Denn in der Mehrzahl der Staaten Deutschlands wie Europas finden überhaupt keine Ermittlungen des Gesamteinkommens statt, und wo es sich um ansehnliche Beiträge handelt, entsteht das seltsame Verhältniss, dass der ganze Steuerstand einer kleinen Gemeinde bedingt erscheint durch die Schicksale einer Person, welche die Gemeinde überhaupt nicht kennt, und deren Schicksale der Gemeinde ebenso gleichgültig sind wie umgekehrt.

Analoge Widersprüche wie für die ausserhalb wohnenden Personen entstehen für die juristischen Personen, die keine sichtbare Existenz haben, also für den Personen-nexus der Gemeinde Abwesende sind. Dichtet man ihnen dennoch ein „persönliches“ Einkommen gleich den Anwesenden an, so wird die Commune damit auf noch verwickeltere Schätzungen angewiesen. Sie kann sich namentlich bei Actiengesellschaften nur an die Dividende halten, wonach sie in einem Jahre unmässig viel, im anderen Jahre nichts erhält, während die durch das Personal und die Anlagen der Gesellschaft der Gemeinde erwachsenden Kosten dieselben bleiben. Zugleich wird die Gemeinde mit ihren Schätzungen in die innersten Verhältnisse der Actiengesellschaft, in zahllose Streitfragen über die Berechnung der Abschreibungen, Reservefonds, Superdividenden, Verwendung der Erträge zu Erweiterungs- und Verbesserungsanlagen etc. etc. verwickelt, die ausser ihrem Gesichts- und Berufskreise liegen. Sie wird damit in die „Spielgewinne“ und Gründungen des Industriellenbesitzes mitten hineingezogen. Bei Verleihung der Städteordnung an die Gemeinde Königshütte wurde z. B. in einer begleitenden Denkschrift die Voraussetzung ausgesprochen, dass stets $\frac{2}{3}$ aller Gemeindebedürfnisse durch Steuerbeiträge der Königlichen Bergwerks-Eisenbahnverwaltung gedeckt würden, — eine Voraussetzung, die jetzt nicht mehr zutrifft!

Noch verwickelter wird die Lage bei weitverzweigten Eisenbahnen und Actiengesellschaften, die ihre Stationen in verschiedenen Gemeindeverbänden haben. Jede Gemeinde wünscht hier womöglich das Gesamteinkommen oder doch einen möglichst grossen Antheil für sich zu schätzen, und man kommt nun auf den wunderlichen Ausweg, das „Bruttoeinkommen“ der einzelnen Stationen der proportionellen Vertheilung zu Grunde zu legen, — ein völlig willkürlicher Griff, ohne Zusammenhang mit den Ausgaben und Interessen, welche diese Gemeinde mit dieser Abtheilung des Industrieunternehmens, Bankunternehmens u. s. w. verbinden. Bei diesem salomonischen Urtheil bleibt dann wieder der Zweifel, zu welchem Antheil die Gemeinde, in deren Bezirk die Hauptdirection ihren Sitz hat, sich mit den Gemeinden auseinandersetzen soll, in denen sich die einzelnen Stationen befinden, aus deren (schon besteuertem) Gesammtvertrag das Einkommen der juristischen Person doch nur besteht. Bei jedem Schritt drängt sich hier die Unnatur aller Personalbesteuerung für die Gemeinden auf.

Allgemein gestaltet sich nun aber alle Besteuerung der Actiengesellschaften sofort zu einer Doppelbesteuerung, nicht aus irgend einem sachlichen Grunde, sondern durch blossen Denkfehler. Zuerst wird der Ertrag der Einzelactien voll besteuert, demnächst noch einmal die Gesammtheit der Dividenden als Einkommen der „juristischen Person“. Da zu privatrechtlichen Zwecken die Gesammtheit der Vermögensantheile als Person fingirt wird, so soll das nun auch für die Besteuerung gelten, während doch das Einkommen sich durch die privatrechtliche Fiction nicht verdoppelt hat. Durch die multiplicirten Zuschläge zur Staatseinkommensteuer wird nunmehr aus der Doppelbesteuerung eine dreifache, und multiplicirt sich weiter, wo 200, 300 pCt. und mehr an Zuschlägen erhoben werden. Wenn es dabei mit rechten Dingen zuginge, so würden in den hochbesteuerten Industriestädten (wo alle Actien eines

Unternehmens sich in Händen der ortsangehörigen Bevölkerung befinden) 36 pCt. Einkommensteuer von diesen Märtyrern der Steuerconfusion zu erheben sein. Unsere Volkswirtschaft hat bisher keine andere Entschuldigung dafür zu finden vermocht, als dass die Actiengesellschaften eine schlechte Behandlung verdienen. Die neuen Regierungsvorlagen wissen sich nicht anders zu helfen, als dass sie dem Einzelactionär gestatten wollen, die Einkommensteuer, die von der Gesamtheit schon bezahlt ist, auf seine Einzelactie anzurechnen, was nur ausführbar wäre bei specieller Manifestation des ganzen Vermögensstandes und bei weiteren Nachweisen, und was deshalb unpraktisch bleibt.

In noch weiterem Umfange kommt dabei eine Doppelbesteuerung zum Vorschein; denn wenn jede Gemeinde das Gesamteinkommen ihrer Einwohner einzuschätzen berechtigt ist, so besteuert sie damit auch dasselbe Einkommen aus den auswärts gelegenen Grundstücken und Gewerbebetrieben, welches bereits von der auswärtigen Gemeinde als „forensisches“ Einkommen besteuert worden ist. Zur Verhütung dieser nackten Doppelbesteuerung nehmen die neueren Städteordnungen der östlichen Provinzen den Grundsatz an,

bei den Zuschlägen zur classificirten Einkommensteuer muss jedenfalls das ausserhalb der Gemeinde gelegene Grundeigenthum (resp. das aus auswärtigem Gewerbebetrieb) herrührende Einkommen von der Communalsteuer frei bleiben;

während, sehr verschieden davon, in der westlichen Städteordnung nur der auswärts gezahlte Steuerbetrag von dem communalsteuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden soll. Es entsteht daraus dann der neue Widerspruch, dass, wenn (wie sehr häufig) das ganze Einkommen eines Gemeindeeinwohners auf einem auswärts liegenden Haus, Gut oder Gewerbebetrieb beruht, er in der Gemeinde seines Wohnorts zu den Communallasten gar nichts beiträgt⁵⁰).

Noch schlimmer gestalten sich die Verhältnisse, wenn die zu schätzende juristische Person, der Staat selbst ist. Der deutsche Reichs- und Landesfiscus wird sich zwar eine Objectsteuer von rein gewerblichen Anlagen innerhalb der Gemeinde gefallen lassen müssen: aber der Staat kann sich nicht darauf einlassen, dass eine Gemeinde ihm sein „Einkommen nach Abzug der Schulden und nothwendigen Ausgaben“ zu berechnen, und daneben auch wieder ein besonderes Einkommen aus einzelnen Stationen⁵¹⁾ einzuschätzen beansprucht. Um indessen den drängenden Wünschen der schwerbelasteten Gemeinden entgegen zu kommen, hat sich die Verwaltungspraxis wirklich darauf eingelassen, nach irgend welchen Merkmalen Gemeindeeinkommensteuern von Eisenbahnstationen etc. zu zahlen, an deren Stelle ebensogut ein „billiger Beitrag“ in Bausch und Bogen stehen könnte. Die neue Kreisordnung ist zu dem willkürlichen Griff gekommen, dem Fiscus statt einer in sich unmöglichen Einkommensteuer den anderthalbfachen Betrag der in der Gemeinde „vom Grundbesitz erhobenen Abgaben“ in Rechnung zu stellen, — offenbar zu viel, wo der Besitz in Waldungen, Aeckern u. s. w. besteht, — sehr oft völlig unzureichend, wo es ein Bergbau oder Grossgewerbebetrieb ist. Bei der Berechnung der Gemeindesteuern von Eisenbahnstationen will die Staatsregierung jetzt das Anlagecapital der Eisenbahn zu $4\frac{1}{2}$ pCt. berechnet in Abzug bringen; die Commission des Abgeordnetenhauses will nur eine Verzinsung zu 3 pCt.: warum das eine oder andere, ist schwer zu sagen. Wenn die Motive der Regierungsvorlagen aber immer wiederholen, dass Fiscus ein für die Personalsteuern berechenbares „Einkommen“ überhaupt nicht habe, so braucht man diesen richtigen Gedanken nur festzuhalten, um sich zu überzeugen, dass den fingirten Personen überhaupt nur durch eine Objectsteuer beizukommen ist, da sie selbst nur Objecte sind, die als Personen fingirt werden.

Alle diese aus der Unnatur der Personalsteuer für die Gemeinde hervorgehenden Verhältnisse behalten eine praktisch mögliche Handhabung, solange die freie Verwaltung darin herrscht und schliesslich ein Ministerialreskript entscheidet, an dessen Stelle auch ein „billiges Quantum“ in Bausch und Bogen decretirt werden könnte. Sobald aber, wie dies beabsichtigt wird, überall die Verwaltungsrechtsprechung eintreten soll, so ist die rechtliche Behandlung einer Objectsteuer als Subjectsteuer so unmöglich wie die Quadratur des Zirkels.

Die neuen Regierungsvorlagen sowie die Commissionsberichte des Abgeordnetenhauses versuchen diesen Widersprüchen die schroffsten Spitzen abzubrechen, und mittlere Normen zu finden, welche den Schein einer Billigkeit an sich haben. Allein der Widersinn mit Moderation⁵²⁾ führt immer wieder zu neuen Widersprüchen, die man nicht vorher gesehen hat, und alle in sich willkürlich gegriffene Normen erzeugen nur neue Zweifel, Streitfragen, Widersprüche und Novellen, bis man sich überzeugen wird, dass dies ganze Gebiet der Gesetzgebung lediglich auf Denk- und Rechenfehlern beruht.

Mag man es noch so leicht mit der Willkür der Besteuerung nehmen, so bleibt es doch eine ernste Frage, wenn eine Steuer von vielen Millionen Mark jährlich auf Grund so fragwürdiger Gesetze erhoben, wenn jeder auswärtige Besitz eines Staatsbürger, und wenn zuletzt das werbende Vermögen des Staats selbst grundsatzlosen Schätzungen der kleinsten Gemeindegörper unterliegt.

Dies ist die schiefe Ebene, auf welcher die Abwälzung der Gemeindelasten auf die Personalsteuern Jahr für Jahr sich weiter schiebt. Während durch das grundsatzlose Steuersystem auf der einen Seite die verfahrenen Verhältnisse der Gutsbezirke sich immer mehr versteinern, so werden hier auf der anderen Seite grosse Steuermassen (durchschnittlich etwa 10—20 pCt. der städtischen Be-

steuerung) auf unbestreitbar rechtswidrigen Grundlagen erhoben, und werden sich in ihren Widersprüchen so lange steigern, bis die herrschenden Vorstellungen sich endlich überzeugen, dass dies Einkommensteuersystem mit dem Wesen und Zweck des Gemeindeverbandes in unlösbarem Widerspruch steht.

Die Abhülfe ist einfach gegeben durch die Rückkehr zu der normalen Besteuerung der Liegenschaften innerhalb der Gemeinde. Wie ein Nebel verschwindet damit das ganze Schlinggewächs der jetzigen Streitfragen, und es kehrt der Zustand wieder, so wie er vor einem Menschenalter in allen Gemeinden ohne Streit und Zweifel vorhanden war. Werden die Communalbedürfnisse durch eine Objectbesteuerung aufgebracht, so ist es gleichgültig, ob das Grundstück, Haus oder Etablissement einem anwesenden oder auswärts wohnenden Eigenthümer, ob es einer Corporation, einer Actiengesellschaft, ob es dem Staat oder irgend einem Andern gehört. Die Gemeinde hat sich an diese Liegenschaft und deren Ertragswerth zu halten, nicht aber in den Vermögensstatus auswärtiger Personen, nicht in die innere Verwaltung einer Staatsbank, der Eisenbahnen, der Bergwerksunternehmungen und zahlloser Actiengesellschaften sich einzumischen, welche sie nichts angehen, welche vielmehr auch von dieser Seite den Beweis liefern, dass die Commune lediglich den Beruf hat, sich an das liegende Vermögen in ihrem Bereich zu halten⁵³).

Eine Regulirung der Gemeindesteuern als Realsteuer wird den Communen statt jener Spielgewinne die ihrem Wesen und Bedürfniss entsprechenden gleichmässigen Beiträge bringen, die auch für den steuerzahlenden Theil auf gerechten Grundsätzen beruhen. Die praktischen Schwierigkeiten jeder Ertragsschätzung eines Grossgewerbebetriebes müssen für den Gewerbebetrieb auch jeder physischen Person gelöst werden, und sie sind nicht unlösbar (S. 158 ff.).

VII.

Die Liegenschaftssteuer als normale Communalsteuer.

Die schweren Uebelstände des gegenwärtigen Gemeindesteuersystems, seitdem dasselbe übersichtlich vorliegt, sind kaum noch bestritten, vor Allem die Häufung der Einkommensteuern zu einer zweiten, dritten, vierten, fünften und sechsten Einkommensteuer. Niemand leugnet die üble Rückwirkung solcher sog. „Zuschläge“ auf das Staatssteuersystem. Niemand hält heute wohl noch die Staatsgrund- und Gebäudesteuer für einen gerechten Massstab der Gemeindebesteuerung. Niemand leugnet die Widersprüche in der Besteuerung der juristischen Personen und Forensen. Niemand weiss einen Rath zur Beseitigung der Gutsbezirke. Niemand erwartet von Gesetznovellen wie den bisher vorgelegten eine wesentliche Besserung. Niemand hat einen sicheren Plan, was mit der Staatsgrund- und Gebäudesteuer zu beginnen sei, wenn sie den Gemeinden, Kreisen oder Provinzen wirklich überlassen würde.

Eine solche Stimmung ist für den Beginn ernster Reformen keineswegs ungünstig, für eine denkende Nation vielmehr ein Wendepunkt, an welchem die Gesetzgebung neue Wege einzuschlagen pflegt. Auch die weittragenden Verwaltungsreformen des letzten Jahrzehnts sind erst in Gang gekommen, als die Parteiprogramme, die Traditionen der Verwaltung und die öffentliche Meinung mit ihren Ideen über Neubildung der Localverwaltung am Ende waren.

Diese scheinbare Rathlosigkeit pflegt dann einzutreten, wenn sich aus verworrenen Verhältnissen allmählig ein Bild abhebt, von dem sich der ernste Denker, mag sein poli-

tisches Ideal liberal oder conservativ sein, sagen muss, dass es der anerkannten Grundordnung des Staats und der Gesellschaft nicht entspricht. Unser Parteistreit ist freilich sehr rasch bei der Hand, eine jede widerstrebende gesellschaftliche Strömung für „revolutionär“ zu erklären, so dass der Vorwurf kaum noch einen Eindruck macht. Ein Zustand aber, der das einzige dauernde Gegengewicht gegen die gesellschaftlichen und kirchlichen Gegensätze der deutschen Nation — den dinglichen Verband der nachbarlichen Hausstände — von Jahr zu Jahr weiter untergräbt, ist wirklich destructiv, wenn auch den Zeitgenossen im heutigen Streit nur einzelne Symptome des Auflösungsprocesses sichtbar werden, die man dem bösen Geist der Zeit zur Last legt.

Wenn im preussischen Staat ein ernster Zweifel entsteht, ob unsere Entwicklung auf rechten Wegen ist, so wird es immer rathsam sein, den tiefsten Kenner unseres Wesens zu Rath zu ziehn, den Freiherrn vom Stein. Er ist in der Periode seiner Wirksamkeit als Staatsmann nicht dazu gekommen, ein specielles Programm seiner Reformen des Gemeindewesens zu entwerfen. Aber er hat bis an das Ende seines Lebens sich stets zu dem Grundgedanken bekannt:

Jedes Gemeindeleben muss auf den Grundbesitz basirt werden, auf den kleinen Besitz so gut wie den grossen, und zwar mit gleichberechtigter Aufnahme des Pächters und des Miethers in den Verband der Gemeinde.

Es sind oben die Gründe ausgeführt, aus welchen eine Reform der Communallasten und damit der Verfassung des platten Landes in der Stein-Hardenbergischen Zeit un- ausgeführt geblieben ist. Wenn man aber im Gange einer durch dringendere Bedürfnisse bedingten Reform von einer Unterlassungssünde sprechen darf, so ist die folgenreichste Omission diejenige gewesen, dass man ver-

säumt hat dem Miether und dem Pächter zur rechten Zeit eine feste Stellung in den Gemeindeverfassungen zu geben.

Dies ist die Frage, welche für die Zukunft unserer Gemeindeordnungen im Vordergrund stehen wird. Die ältere ständische Ordnung hatte an dies Verhältniss nicht gedacht, da das einfache Pachtverhältniss in dem lasten-tragenden (bäuerlichen) Besitz so gut wie unbekannt war, das Miethsverhältniss in den Städten aber im Ganzen mit dem Passivbürgerthum zusammenfiel. Sollte seit 1808 die Grundherrlichkeit auf dem Lande, die Ausschliesslichkeit des Activbürgerthums in den Städten aufhören, so musste die Socialgesetzgebung mit der Freiheit des Eigenthums auch die Consequenz anerkennen, dass der Miether und Pächter nach deutscher Auffassung ein Recht an der Sache, ein Bewusstsein dieser Herrschaft an der Sache hat, welches, zur Begründung eines Hausstandes ausreichend, ihm einen unabweisbaren Anspruch in dem heutigen Realsystem der Gemeinde giebt. In der späteren Behandlung dieser Verhältnisse wurde die Frage obenhin behandelt, und die auf Mieth und Pacht beruhenden Hausstände mit den fluctuirenden Elementen der Gemeinde (den Einliegern, Schlafstelleninhabern, Chambregarnisten u. s. w.) unterschiedslos zusammengefügt, d. h. mit zahlreichen Elementen, die in ihrer gesellschaftlichen Stellung sehr verschieden, zum Theil sehr respectabel sein mögen, die aber als Elemente einer Gemeindeverfassung nicht zu verwenden sind, während zahllose Pächter und Miether solidere Elemente eines realen Gemeindeverbandes sind, als eine Ueberzahl kleiner verschuldeter Eigenthümer, besonders bei häufigem Eigenthumswechsel. Wo also von einer Rückleitung der Gemeindelasten in den Realverband die Rede ist, kann nur gemeint sein eine Ordnung, in welcher der Pächter eines Grundstücks, der Miether eines eigenen Herds, eines Ladens, eines Comptoirs etc. als Realbesitzer in jeder Beziehung zu behandeln sind.

Dies vorausgesetzt ergibt sich, dass die Rückkehr zu dem herkömmlichen System der Communallasten alle drei Probleme der heutigen Gemeindebesteuerung zu lösen im Stande ist.

Das Problem der Beseitigung unserer 15,000 Gutsbezirke löst sich, wenn es gelingt, die Gemeindelasten für diese zwei Millionen Einwohner des Staates aus Patrimoniallasten eines Privatbesitzes in regelrechte Liegenschaftssteuern zu verwandeln.

Das Problem der Steuerverwirrung durch Multiplication und willkürliche Mischung der Steuerzuschläge löst sich von Grund auf, wenn die Gemeindebesteuerung wieder zur Objectbesteuerung zurückkehrt. Dass die Gemeinden ihre Bedürfnisse durch eine Objectbesteuerung decken können, ergibt sich aus der Vergleichung heutiger Culturstaaten, welche absolut und relativ höhere Gemeindelasten lediglich durch Realsteuern aufbringen, ergibt sich aus dem Zustand ganzer Provinzen (Hannover, Schleswig-Holstein) und anderer deutschen Staaten, ergibt sich aus der Hauptstadt unseres Staates, welche als Grundstock für verzehnfachte Ausgaben der Gemeinde noch heute ihre Haus- und Miethssteuer behandelt.

Die Widersprüche der jetzigen Besteuerung der Forensen und der juristischen Personen endlich erledigen sich mit der Rückkehr zur Objectsteuer, wie sich schon oben ergeben hat.

Entspricht die Rückkehr zur Objectbesteuerung in jeder Richtung den Rechtsverhältnissen der Gemeinden, so entspricht sie auch dem wirthschaftlichen Bedürfniss eines jeden einzelnen Gemeindehaushalts. Denn so sehr unsere Gemeindevertretungen sich daran gewöhnt haben, dem zufälligen Gewinn nachzujagen, den die Dividenden eines Bank- oder Industriegeschäfts darbieten, und womöglich auch Fremde zu schätzen, so zwingt sich doch jeder Gemeindevertretung die Wahrheit auf, dass die Bedürfnisse

der Gemeinde im Ganzen gleichmässig continuirliche, und dass sie deswegen auch durch gleichmässig continuirliche Beiträge zu decken sind, am meisten in unserm Staate, welcher vorzugsweise auf dem Boden des Kleingemeindethums steht.

Alles Hin und Her der politischen und volkwirthschaftlichen Betrachtungen wird daher auf die Wahrheit zurückkommen, dass die Gemeindesteuern auf die Liegenschaften und ihren gleichmässigen Ertragswerth basirt werden müssen, und zwar auf alle Liegenschaften, deren Gesamtheit den sichtbaren Gemeindeverband bildet, und auf denjenigen Ertragswerth, der sich continuirlich und gleichmässig an den Besitz heftet, dass also:

in den Landgemeinden der Ackerbesitz einschliesslich der Wirthschaftsgebäude das principale Object, die Wohnhäuser das secundäre bilden;

in den Stadtgemeinden umgekehrt, die Wohngebäude das principale, der Ackerbesitz das secundäre Object darstellen;

dass endlich in Land- wie Stadtgemeinden aus diesem Grundbesitz sich diejenigen Liegenschaften abheben, in denen ein Grossgewerbebetrieb stattfindet, welcher die kostbarsten Einrichtungen der Gemeinde in vielfältigtem Mass in Anspruch nimmt. — Für die Abschätzung aller dieser Objecte ist die Staatsgrundsteuer und Staatsgebäudesteuer völlig ungeeignet, da beide nach Gesichtspunkten angelegt sind, die mit dem actuellen Bedürfniss und den Leistungen der Gemeinden ausser Zusammenhang stehen; ebenso ungeeignet die jetzt veraltete Staatsgewerbsteuer. Eine gerechte und rationelle Gemeindesteuer kann vielmehr nur nach wirklichem Ertragswerth bemessen werden, und zwar nach folgenden Gesichtspunkten.

1. Für den landwirthschaftlichen Besitz stellt sich der Ertragswerth objectiv als Pachtwerth dar, d. h. als die Summe zu welcher das Grundstück „nach der durchschnittlichen Erfahrung des Orts oder des Bezirks verpachtet

werden kann.“ Von anderer Seite wird man vielleicht die in der jetzigen Gesetzgebung gewählte Formulirung vorziehen: „nach dem Reinertrag, den die Realitäten unter Voraussetzung einer gemeingewöhnlichen Bewirthschaftungsweise in der betreffenden Gemeinde jedem Besitzer gewähren können.“ Es bedarf dafür in jeder Steuergesetzgebung noch der näheren Regulativbestimmungen, ebenso wie in unseren Einkommensteuergesetzen. Jedenfalls wird dieser Massstab weniger Schwierigkeiten bieten, als jeder andere; denn es ist ein gemeinkundiger Werthmassstab in unserer ländlichen Bevölkerung wie in dem Ackerbürgerthum, welcher durch Gemeindebeamte (nöthigenfalls mit Assistenz von Sachverständigen und mit zu Hülfnahme der Grundsteuerkataster) sicherer festzustellen ist, als jede andere Schätzung. Die Angemessenheit dieses Steuermassstabes wird auch kaum bestritten; es stand bisher nur das schwerwiegende Hinderniss entgegen, dass der Grundbesitz zur Zeit mit nominell 10 pCt. des Ertrags durch die Staatssteuer belastet ist. Die eigentliche Aufgabe der Gesetzgebung wird sein, dieses Hinderniss zu beseitigen. Als Haupterfolg wird dann aber erreicht werden: ein gerechter und rationeller Massstab im Unterschied von den bisherigen Zuschlägen zur Staatsgrundsteuer, welche, sobald sie einen Minimalatz überschreiten, sich ebenso irrationell wie ungerecht gestalten. Die Staatsgrundsteuer ist nach gewissen dauernden objectiven Merkmalen gestaltet worden zur Ausgleichung von 16 Hauptarten und 100 Nebenarten der Grundsteuer in den verschiedenen Landestheilen, zur Ausgleichung von Bevorrechtungen und Befreiungen, zur Lastenausgleichung zwischen den grösseren Landestheilen. Sie sollte und konnte keine Rücksicht nehmen auf die Verhältnisse, auf die es im Nachbarverbande ankommt, — auf die Lage der Grundstücke zum Wirthschaftshof, auf ihre bessere Ausnutzung in Parcellen, auf die durch verbesserte Communicationen gewonnenen Vorbedingungen des Absatzes, auf ihre Verbindungen mit Ge-

werbebetrieben, etc. — kurz auf ihre wirklichen Erträge, von denen die Staatsgrundsteuer durchschnittlich vielleicht 5 pCt., für die einzelnen Realitäten nach Umständen etwa 1—10 pCt. darstellt. Es ist nur die Macht der Gewohnheit, die es uns zulässig erscheinen lässt, Grundsteuerzuschläge von 50—100—150 pCt. als „Ertragssteuern“ zu erheben, in flagrantem Widerspruch mit dem Ertrag.

2. An Wohngebäuden ergibt sich nach wesentlich gleichen Gesichtspunkten der Ertragswerth objectiv als Miethswerth, der in unserer städtischen Bevölkerung wie auf den Dörfern in weitem Masse notorisch und sicherer festzustellen ist, als jede andere Schätzung. Ein schwerwiegendes Hinderniss dieser Besteuerung besteht zur Zeit nur in der durch das Gesetz von 1861 eingeführten Staatsgebäudesteuer. Kein Hinderniss dagegen liegt in der verhältnissmässig höhern Steuer, welche die zu Handel und Gewerbe benutzten Räumlichkeiten trifft. Für diese enthält vielmehr die relativ höhere Steuer im Vergleich zu einfachen Wohnräumen, ein Element der Gewerbesteuer, welches für den Kleingewerbebetrieb als ausreichende Heranziehung gelten kann. Der Hauptgesichtspunkt ist jedenfalls, dass damit erst ein richtiger Massstab gefunden ist, nämlich der Ertragswerth des letzten Jahres, während die Staatsgebäudesteuer auf einen Ertragswerth vor 15 Jahren zurückgeht, der für die Gemeindesteuer keinen Sinn hat, und die einem Gewerbebetrieb dienenden Gebäude niedriger einschätzt, während sie für jede Gemeindesteuer erheblich höher einzuschätzen sind. Auch hier bedarf es der Regulativbestimmungen für die Einzelfragen, z. B. ob und wieweit von dem Miethertrag ein Bruchtheil für Reparaturkosten etc. in Abzug kommen soll. Uebrigens wissen wir aus der Praxis der Servisabschätzungen in grossen Städten, dass die Organe der Selbstverwaltung sich in diesen Functionen sicher bewähren, wie denn auch in Oesterreich die Hand-

habung der Gebäudesteuern in grösstem Massstab mit Sicherheit ausgeführt worden ist.

3. Für den Grossgewerbebetrieb treten zweifach veränderte Gesichtspunkte ein. Einerseits eine sehr erhöhte Ertragsfähigkeit, die sich an diese Liegenschaft anheftet und wesentlich durch die communale Lage, d. h. durch die wirtschaftlichen Verwendungen der Gemeinde ermöglicht wird. Andererseits ein vervielfältigter Anspruch, welchen diese Grossanlagen für ihre Beamten, Arbeiter und ihren Geschäftsverkehr der Commune in Schul-, Armenlast- und Communicationsanlagen veranlassen. Soweit diese Gesichtspunkte zutreffen, ist für den Grossgewerbebetrieb (einschliesslich des Grosshandels, Bergbaues, Eisenbahnbetriebs etc.) eine erhöhte Besteuerung gerechtfertigt. Auch das ältere Gemeindesteuersystem erkannte dies an in besonderen Belastungen der Mühlen, Brauhäuser u. s. w., die sich zu jener Zeit einfacher nach Mahlgängen, Kostknechten etc. bemessen liessen. Im neueren Gewerbebetrieb liegen die entsprechenden Merkmale einerseits: in der Zahl der durchschnittlich im Jahre beschäftigten Arbeiter und Beamten, andererseits: in dem Mass der verwendeten Dampf- und Wasserkraft. Dafür wird zur Zeit kein anderer Massstab zu finden sein als ein, nach Anhörung von Sachverständigen, durch den Bezirksrath (Regierung) festzustellender Tarif. Speciellere gesetzliche Maximen werden sich erst nach längerer Einschätzungspraxis finden lassen. Nur werden sofort einige Normen aufzunehmen sein, um den Grossbetrieb, in Anerkennung seiner Bedeutung für die Gesamtwirtschaft wie für das Gedeihen der Gemeinde, gegen Ueberlastung zu schützen, namentlich:

- a) dass die von dem Gesamtbetrieb gezahlte Staatsgewerbesteuer zu berücksichtigen ist. Diese Gewerbesteuer ist zur Zeit so ungleichmässig geregelt, dass sie der durchgreifenden Revision bedarf. Da sie aber einerseits nicht ignorirt werden kann, anderer-

seits die Ansprüche der Gemeinde auf einen erhöhten Steuerbetrag unabweisbar sind, so wird nach dem unten zu erörternden Grundsatz die Hälfte der Staatsgewerbsteuer auf den Gemeindebeitrag des Unternehmens abzurechnen sein.

- b) Absolut lässt sich die Schranke stellen, dass der Beitrag des Unternehmens nicht höher bemessen werden darf, als der Durchschnittssatz der auf den Kopf der Bevölkerung fallenden directen Gemeindeabgaben ergibt: dass also der Unternehmer „Moderation“ beanspruchen kann, wenn ihm mehr abgefordert wird, als die Summe der Gemeindesteuern, welche auf sein Personal, einschliesslich der Hausstände, nach dem Durchschnittssatz der Ortsbesteuerung fallen würde, sowie auch mit Einrechnung der von dem Personal selbst gezahlten Gemeindesteuern.
- c) Wo diese Berechnung zu verwickelt wird, lässt sich, von dem Gesichtspunkt aus, dass Unternehmer und Arbeiter gemeinschaftlich steuern sollen, ein Minimalbetrag des Unternehmens auf $\frac{1}{2}$ des Kopfsteuerbetrags in der Gemeinde limitiren ohne Abzüge.

Diese Anknüpfung einer Abschätzung des Grossgewerbes an die Liegenschaften bietet (wie alle Einschätzungen) nicht geringe Schwierigkeiten dar und bedingt z. B. eine zusammenfassende Abschätzung, wo ein Unternehmen auf einer Mehrheit von Grundstücken betrieben wird. Allein unsere alte städtische Objectbesteuerung, ebenso wie die neueren sächsischen und andere Gewerbesteuergesetze haben denselben Weg einschlagen müssen, weil es keinen andern giebt. Aus den Unebenheiten des objectiven Massstabes lässt sich nicht folgern, dass man einen Grossgewerbebetrieb (wie bis jetzt) von einer angemessenen Heranziehung zu den Gemeindelasten freilassen müsste. Die Grenze der heranzuziehenden Betriebe bestimmt sich dadurch, dass man diejenigen zu treffen hat, die durch ihr Personal, ihre Ein-

richtungen und Transportmittel die Gemeindekasse in vielfältigster Masse in Anspruch nehmen. Die bisherige Statistik rechnet das Grossgewerbe einigermassen willkürlich von der Grenze eines Betriebs mit 5 Gehülften ab. Mit Rücksicht auf die bestehende Staatsgewerbsteuer, die den mittleren und Kleinbetrieb zu stark in Anspruch nimmt, wird es sich empfehlen, die Grenzlinie höher zu setzen (zwischen 5 und 10?), und ebenso empfehlen, die für die Gemeindevorrichtungen weniger anspruchsvollen Betriebe (blosse Comtoirgeschäfte, Geldgeschäfte etc.) mit einem niedrigeren Tarif zu bedenken⁵⁴). Es wird danach möglich sein, diesen schwierigsten Punkt der Einschätzungen nach Recht und Billigkeit zu erledigen. Es wird damit zugleich der Zweck erreicht, einerseits den Gemeindehaushalt von den springenden Conjunctionen der Industrie- und Geldwirthschaft unabhängig zu stellen, andererseits die groben Auswüchse zu beseitigen, welche bis jetzt in der Besteuerung der Bergwerke, Eisenbahnen, Bankgeschäfte etc. bald zu Gunsten, bald zum Nachtheil einzelner Gemeinden eintreten. Die Hauptsache bleibt aber, dass endlich eine gerechte Betheiligung der Grossindustrie an den Gemeindelasten überhaupt ermöglicht wird, während die bisherigen Ansätze des Grossgewerbebetriebes zu 48—72—96 Thlr. Staatsgewerbsteuer und die gänzliche Befreiung der Branntweinbrennereien, Bergwerke, Eisenbahnen etc. ein völlig verkehrtes Verhältniss herbeiführen, welches die Communalzuschläge zur Staatsgewerbsteuer zu einem „milden Beitrag“ statt zu einem Hauptposten macht. Mit dieser richtigen Abschätzung wird denn auch ein neues Licht auf die Steuerverhältnisse unserer Industriestädte im Westen fallen. Es wird sich zeigen, dass der hier vorherrschende Grossgewerbebetrieb mit seinen 400—600 pCt. Zuschlägen zur Einkommensteuer keineswegs selbst zuviel bezahlt, und dass für den Grossindustriellen eine stark progressive Einkommensteuer nicht unangemessen sein würde.

Das unrechte Mass liegt nur darin, dass man die hochgespannten Einkommensteuern auf alle Einwohner ausdehnt, die mit ihrem Erwerb und mit ihrem dienenden Personal in ganz anderen Verhältnissen zur Gemeinde stehen als der Grossgewerbebetrieb. Das Verkehrte eines solchen Anspruchs würde z. B. bei der Besteuerung der Beamten grell genug hervortreten, wenn solche nicht bisher durch starke Steuerprivilegien geschützt würden. Der unbewusste Zug der Interessen hat an diesen Stellen das System der Gemeindesteuern einseitig nach den Verhältnissen der Grossindustrie gemodelt. Was den Steuerertrag bei richtiger Einschätzung der Grossindustrie betrifft, so würde sich beispw. in Berlin ergeben, dass der Grossgewerbebetrieb, wenn man das Maximum auch nur auf die Hälfte des durchschnittlichen Kopfsatzes der Gemeindebesteuerungen limitirt, mehr als eine Million Mark über die Miethssteuer seiner Localien hinaus ergeben würde.

Nach einer angemessenen Heranziehung des Grossgewerbebetriebes für die Gemeinden wird dann auch der Zeitpunkt gekommen sein, unsere Staatsgewerbsteuer derjenigen Revision zu unterwerfen, welche seit einem Menschenalter in Rückstand ist. Sie wird sich dann ähnlich der Einkommensteuer zu einer Ergänzungssteuer gestalten, welche den Unternehmergewinn um etwas höher heranzieht, als andere Erträge, dabei aber wieder billige Rücksicht nimmt auf diejenigen Grossbetriebe, die wegen ihres besonderen Verhältnisses zum Gemeindeverband schon durch die Gemeindebesteuerung stark herangezogen sind. Diese Correspondenz kann dann in umgekehrtem Wege gewahrt werden durch Anrechnung der halben Communalgewerbsteuer auf die Staatssteuer.

Ist hienach eine Verständigung über die Abschätzungsgrundsätze der Liegenschaften wohl zu erreichen und eine Sicherheit der Grundsätze wieder zu gewinnen, so tritt nun die grosse Streitfrage hervor über die Vertheilung der

Liegenschaftssteuer bei getheiltem Besitz, die von grosser Tragweite wird bei der massenhaft getheilten Gewere zwischen Eigenthümer, Miether und Pächter.

Unsere deutsche Rechtsauffassung hat die Mieth und Pacht jederzeit anders behandelt wie als reines Schuldverhältniss (*locatio conductio*). Unser Miether und Pächter beansprucht einen abgeleiteten Besitz, ein Recht an der Sache. Ein Pachtverhältniss auf Widerruf von Jahr zu Jahr ist in Deutschland nirgends habituell geworden. Auch unsere Miethsverhältnisse sind, abgesehen von der Miethswanderungslust der Grossstädte, längerdauernde als Regel. Fremdländische Gesetzgebungen haben von diesen Gesichtspunkten aus den Miether und Pächter sogar zum principalen Träger der ganzen Liegenschaftssteuer in der Gemeinde gemacht. Unser preussisches Gesetz von 1815 dagegen hat im Anschluss an die Städteordnung von 1808 die für die Hauptstadt eingeführte Haus- und Miethssteuer zwischen Hauseigenthümer und Miether zu $\frac{1}{3}$ und $\frac{2}{3}$ vertheilt, so wie diese Theilung mit einiger Herabsetzung der Haussteuer, seitdem die 4procentige Staatsgrundsteuer hinzuge treten ist, noch heute besteht.

Das letztere Theilungssystem erscheint als das unseren Verhältnissen entsprechende. Unsere längeren Pacht- und Miethsverhältnisse geben dem conductor das Gefühl der Angehörigkeit zur Gemeinde, an deren Vortheilen, Rechten und Ehren er möglichst voll und gleich theilnehmen soll. Ein lange dauerndes Pacht- und Miethsverhältniss erzeugt sogar das Gefühl der Heimath und Zugehörigkeit zum Nachbarverbande stärker als das blosse Eigenthum, das für manchen Besitzer zum nudum ius Quiritium wird. Für die persönliche Seite der Selbstverwaltung insbesondere ist das Element der intelligenten Miether von oft unschätzbarem Werth. Es ist ein Glück für unsere Gemeinde, dass dem so ist, und dies Verhältniss ist sicher anzuerkennen und aufrecht zu erhalten. Andererseits hört der Eigen-

thümer durch Vermiethung und Verpachtung nicht auf, sich als ein an der Gemeinde Betheiliger zu fühlen. Die Zahl der absentees, die einen auswärtigen Besitz an Grundstücken und Wohnhäusern als reines Ertragsobject ansehen und durch Stellvertreter, oft durch zweite, dritte, vierte Mittelsmänner, verwalten lassen, ohne die Namen der Ortschaften zu wissen, aus welchen sie ihre Renten beziehen, ist glücklicherweise in Deutschland kleiner als in irgend einem Culturstaat Europas. Der habituellen Ortsanwesenheit unserer mittleren Grossgrundbesitzer und unserer städtischen Hauseigenthümer verdanken wir es zum grossen Theil, dass unser Gemeindewesen dem persönlichen Kern nach gesund geblieben ist. Und dabei muss es bleiben, in der weiteren Erwägung, dass das lebendige Interesse im Gemeindeleben weit mehr an den Gemeindelasten haftet als an den Stimmrechten.

Bei getheilter Gewere muss also eine Theilung der Gemeindelasten eintreten.

Aus der rechtlichen Theilung folgt freilich nicht, dass diese Lasten auch wirthschaftlich mit gleichen Schultern getragen werden. Wo die vorhandenen Gebäude und die Baulust der durch Industrie und Handel anschwellenden Grosstadt oder des Industriebezirks nicht genügen und nicht zu folgen vermögen, wird immer zunächst der Miether die Last der Haussteuer empfinden, die der „harte Hauseigenthümer“ durch erhöhte Miethsforderungen sich reichlich bezahlt macht. Wo dagegen das Bedürfniss durch die Bauspeculation überholt wird, fällt dem Hauseigenthümer wieder die Last der Miethssteuer zu durch um so viel verringerte Miethsgebote. Auf dem Lande wird der Grundeigenthümer zunächst eine Einbusse durch die Abgaben des Pächters erleiden, wo die Zahl der Pachtunternehmer mit genügendem Betriebscapital gering ist und umgekehrt. Diese Verhältnisse sind und bleiben wirthschaftlich wechselnd nach Ort und Zeit, so dass für das plus oder

minus keine Rechtsregel zu finden ist. Da aber beide Theile mit Person und Vermögen an die Gemeinde gewiesen sind und mit gleichem Interesse daran theilnehmen sollen, so ist die Regel der gleichen Theilung die angemessene, wo kein dauernder Anhalt für ungleiche Quoten zu finden ist. Alle wirthschaftlichen Untersuchungen über die sog. Abwälzungstheorie können für diese Frage keinen Rechtsgrundsatz ergeben⁵⁵).

Wird hienach die Liegenschaftssteuer der Wohngebäude getheilt zwischen Eigenthümer und Miether, so erscheint sie nun in den Städten als „Haus- und Miethssteuer“ und tritt damit in das grosse Gebiet der Streitfragen über die Miethssteuer.

Die Volkswirtschaft hat sich bisher noch nicht vereinigen können, ob die sog. Miethssteuer als eine personelle Einkommensteuer, oder ob sie als eine Verbrauchssteuer anzusehen sei. Wäre sie Einkommensteuer, so würde es sicher nicht in der Ordnung sein, eine solche von einem bestimmt bemessenen Theil der Einnahmen (oder vielmehr der Ausgaben) zu berechnen. Wäre sie eine Verbrauchssteuer, so würde sie die abscheulichste aller Verbrauchssteuern darstellen, da sie das nothwendigste aller Lebensbedürfnisse trifft. Allein glücklicher Weise ist sie keine von beiden, sondern eine normale Objectsteuer, welche von jedem Besitzer zu tragen ist, also auch vom Mitbesitzer, wenn sich die Gewere an der Sache zwischen Hausherr und Miether theilt. Das ältere Herkommen der städtischen Besteuerung hat diese Theilung nicht vorgenommen, weil das Hauseigenthum damals Grundlage des activen Bürgerrechts war, die Miether dagegen entweder in die Klasse des Passivbürgerthums oder der „Eximirten“ fielen. Das Herkommen besteht in dieser Beziehung dahin fort, dass die Liegenschaftssteuer der Wohnhäuser in ihrer grossen Masse noch heute als „Haussteuer“ fortbesteht. Die entsprechende Heranziehung des Miethers konnte nur im Wege

der Gesetzgebung oder besonderer durch Gesetz autorisirter Statuten erfolgen, wie in Berlin durch die Verordnung von 1815. Dieser Vorgang hat aber nur wenig Nachfolge gefunden (in Danzig, Halle, Frankfurt, Emden, Ottensen), weil man da, wo überhaupt die Basis des Herkommens verlassen wurde, dem natürlichen „Zuge der Interessen“ folgte und sogleich in das System der Personalsteuern überging (oben S. 104 ff.).

Neuerdings ist nun aber die Miethssteuer in jeder Gestalt Gegenstand lebhafter Anfechtung geworden.

Vor etwa 10 Jahren hat der Director des Statistischen Bureaus in Berlin genauer untersucht, in welchem Verhältniss die Miethen sich zum Gesamteinkommen der kleineren und grösseren Hausstände verhält. Es ergab sich daraus die im Allgemeinen schon bekannte Thatsache, dass in dem kleineren Hausstand die Miethen durchschnittlich einen grösseren Bruchtheil der Ausgaben bildet, als in dem grösseren. Der kleine Hausstand braucht durchschnittlich etwa $\frac{1}{5}$ seines Gesamteinkommens zur Miethen, zuweilen noch mehr. Das Verhältniss aber wird günstiger nach oben: der grosse Hausstand verbraucht nur noch $\frac{1}{10}$ seiner Einnahmen zur Miethen und öfter noch weniger. Es liess sich daraus folgern, dass die Miethssteuer einen verhältnissmässig zu schweren Druck auf den „kleinen Mann“ übe, dass sie das „nothwendigste Lebensbedürfniss“ der Bevölkerung verkümmere und namentlich einen ungleichen Druck auf Familien mit zahlreichen Kindern, sowie auf diejenigen Gewerbe übe, welche grössere Räume zu ihrem Betriebe bedürfen.

Seit jener Zeit hat sich in volkswirtschaftlichen Kreisen eine lebhaftere Bewegung erhoben, welche (vorbehaltlich des Streits über die wirtschaftliche Natur der Miethsteuer) zu einer seltenen Uebereinstimmung in der Verurtheilung der Miethssteuer gelangt ist, wenn auch manche Autoritäten

dann wieder auf Steuersysteme zurückkommen, die sachlich dasselbe bedeuten⁵⁶).

Gerade dieser seltene Fall einer Uebereinstimmung ist aber geeignet, den Beweis zu führen, dass die Volkswirtschaft vom Standpunkt der Einzelwirtschaft aus die Streitfragen der Steuergesetzgebung wohl klären, aber ohne Rücksicht auf das Rechtsverhältniss nicht zu entscheiden vermag.

Zunächst muss es schon Zweifel erregen, dass nicht blos in den grössten Städten (London, Berlin etc.) sondern in grossen Culturstaaten, wo diese Steuerweise besteht, sie constant beibehalten, von Jahr zu Jahr auf neue Zwecke ausgedehnt und erweitert wird, obwohl sie einer jährlichen Revision und Kritik unterliegt und der Einfluss der volkswirtschaftlichen Anschauungen wie der natürliche Zug der Interessen dort stark genug sein würde, sie zu ändern⁵⁷).

Jene volkswirtschaftliche Auffassung beruht nun aber auch auf thatsächlichen Voraussetzungen, welche nicht die Regel sondern die Ausnahme bilden. Jener Wohnungsandrang, wie die Wohnungsnoth überhaupt, entsteht und besteht nur in Grossstädten und Industriebezirken durch den Massenandrang neuer Bewohner, die den lockenden Aussichten eines reichen Erwerbs und guter Löhne folgen. In der grossen Mehrzahl der Städte und auf dem platten Lande liegen die Verhältnisse ganz anders. Die Miethsverhältnisse bleiben hier in sehr ruhigem Gang, und von willkürlichen Miethssteigerungen ist kaum die Rede. Die Miethe ist hier relativ viel niedriger in ihrem Verhältniss zur Gesamtausgabe des Hausstandes, und bei ungünstigen industriellen Conjunctionen stellt sich auch in den Centren der Industrie ein ruhiges Verhältniss wieder her.

Die springenden Erträge der Liegenschaften entstehen eben nur, wo das Object der Besteuerung selbst wegen seiner wünschenswerthen Lage Gegenstand eines stürmischen Andrangs wird. In Paris rechnet der kleine Hausstand sogar $\frac{1}{3}$ auf die Wohnung. Gerade da, wo dies Verhältniss

stattfindet, tritt es aber auch sofort in Wechselwirkung mit den raschen Steigerungen der Gemeindebedürfnisse und des Gemeindehaushaltes, namentlich durch das Anschwellen der Schul- und Armenpflege. Die gesteigerte Miethen- und Miethsteuer tritt nun in Beziehung mit der unbestreitbaren Thatsache, dass der kleine Hausstand die Mittel der Gemeinde in ganz anderer Weise in Anspruch nimmt als der grössere. Eine Arbeiterfamilie mit zwei schulpflichtigen Kindern kostet der Gemeinde Berlin allein für Schulunterricht jährlich mehr als 100 Mark (ohne Baukosten). Sie nimmt einen höheren Antheil an der Armen-, Gesundheitspflege und den Humanitätsanstalten der Gemeinde und dazu noch einen entsprechenden Antheil an den sonstigen Ausgaben. Die Volkswirtschaft selbst erkennt doch sonst den Gesichtspunkt der Abmessung nach dem durchschnittlichen Antheil an den Wohlthaten der Gemeinde bereitwillig an. Warum soll der Grundsatz an dieser Stelle nicht gelten? Wenn eine Arbeiterfamilie für ihre Wohnung von 150—300 Mark Miethen eine Miethsteuer von 10—20 Mark zahlt, so wird man in der Regel ausrechnen können, dass dieselbe Familie das 2—10 fache dieses Beitrags der Gemeinde als Ausgabe veranlasst, von der Gemeinde beansprucht, von ihr empfängt. Die arbeitenden Klassen selbst empfinden dies so sehr, dass die socialdemocratiche Agitation aus diesem angeblichen Steuerdruck viel weniger gemacht hat als eine neuere Tendenz der besitzenden Klassen, dem „armen Mann“ durch massenhafte Steuererlasse zu helfen, die freilich leichter auszuführen sind als positive Massregeln zur Besserung ihrer Lage^{57a}).

Jene abfällige Kritik der Miethsteuer beweist jedenfalls insofern zu viel, als sie in analoger Weise gar viele Objectsteuern trifft. Jenem individualistischen Standpunkt ist zu erwiedern: ist für den Bestand der Gemeinde eine Liegenschaftsteuer absolut nothwendig, so muss sie vom Wohnhause entrichtet werden, mag der Besitzer selbst wohnen oder

Andere wohnen lassen, mag er grosse oder kleine Miether einnehmen. Die Vertheilung der Lasten zwischen Eigenthümer und Miether erfolgt nach der *iustitia distributiva*, welche gleiche Theile macht, wo ein Rechtsgrund für ungleiche Theile nicht zu finden ist. Angebot und Nachfrage werden die Objectsteuer, mag sie als Haus- oder als Miethsteuer erhoben werden, bald auf die Schultern des einen, bald auf die des anderen Theils wälzen, unbekümmert, wie hoch das Gesetz die Quote des einen oder des anderen bemessen hat. Käme es aber wirklich darauf an, jene angebliche Ungerechtigkeit durch geringere Sätze der kleinen Wohnungen zu beseitigen, so läge die Ausgleichung durch eine gleitende *Scala* nahe genug. Es liesse sich sehr leicht die Bestimmung treffen, dass bei kleineren Wohnungen unter dem mittleren Durchschnitt der Steuerantheil des Miethers eine kleinere, der des Eigenthümers eine grössere Quote bilden soll, — womit der angeblich unheilbare Mangel in bester Form gehoben wäre. Zugleich wäre der Gemeinde eine vollere Erhebung der Liegenschaftssteuer gesichert, die bei der Zertheilung des Gebäudes in kleine Wohnungen mehr Ausfälle ergibt. In der Rückwirkung auf den kleinen Hausstand würde freilich auf die Dauer keine Aenderung eintreten!

Ist auch dies Hinderniss überwunden, so tritt gewöhnlich das weitere praktische Bedenken der übermässigen Kosten und Weitläufigkeiten aller Steuererhebung in kleinen Beiträgen hervor, welches ebenso gegen die Miethsteuer der kleinen Wohnungen, wie gegen die Klassensteuer der untersten Stufen geltend gemacht wird. Neumann (*Progressive Einkommensteuer* S. 156—159) stellt aus amtlichen Berichten zusammen, dass um 100 Thlr. Klassensteuer aufzubringen in der untersten Klasse Ia nothwendig waren: 228 Mahnungen, 95 Executionsverfügungen, 49 Executionsvollstreckungen, darunter 37 fruchtlose; dass in den östlichen Provinzen diese Zahlen sich mehrfach multipliciren;

dass im Durchschnitt des Staats die Beitreibung von 100 Thlr. Klassensteuer dem Staat $8\frac{1}{2}$ Thlr. Kosten verursacht; dass in den städtischen Bevölkerungen der östlichen Provinzen diese Kosten sich auf 11—15 Thlr. steigern, in der Provinz Preussen sogar auf 16—29 Thlr. u. s. w. Allein so sehr sich dieser Einwand auf einen vorzugsweise „praktischen“ Boden zu stellen glaubt, so liegt die praktische Seite desselben doch nur in einer Unbeholfenheit unserer Steuerverwaltung, welche sich einfachen Mitteln verschliesst, die sich aus dem Geschäftsgange anderer Länder nicht allzuschwer lernen liessen. Diese Geschäftsmaximen sind:

zunächst kleine Steuerbeträge bis zu 3 und 6 Mark nicht in 4 oder gar in 12 Terminen, sondern in 1 oder 2 Terminen jährlich zu erheben.

Sodann das System der Bonificationen. Das Drückende der Steuer liegt für den kleinen Mann nicht in der Höhe des Steuerbetrages, sondern in der Nothwendigkeit, am Fälligkeitstage das Geld bereit halten zu müssen. Es genügt nun aber eine Bonification von 10—25 pCt., um den Steuerzahler zu bewegen, seinen Thaler vor dem Fälligkeitstermin freiwillig zur Kasse zu bringen, — ein Vortheil, den der kleine Steuerzahler jederzeit würdigt und der ihm zugleich den Vortheil gewährt, im Laufe eines halben oder ganzen Jahres die Steuer gerade an dem Tage zu zahlen, an welchem er seinen Steuerthaler übrig hat. Es bedarf dabei nur einer Kassencontrole gegen etwaigen Missbrauch der Beamten. Uebrigens hat es sicher kein Bedenken, dass sowie man die Steuer überhaupt degressiv gestalten will, man in den untersten Stufen auch die Bonificationen gestatten kann, die sich durch Ersparung der Einziehungskosten nahezu ausgleichen.

Endlich ist den Gemeindecommissionen (in den Städten den Bezirkscommissionen) ein einfaches Niederschlagsrecht unter einer allgemeinen Controle zu gewähren.

Die ungeheuerlichen Steuerexecutionen werden damit bald

auf das unvermeidliche Mass von Zwangsmassregeln herabsinken, und es wird ein Streitfeld verschwinden, auf dem die Politiker grosse Fragen mit kleinen Gründen zu behandeln pflegen.

Schliesslich fällt für den Gemeindehaushalt noch der Umstand ins Gewicht, dass mit der Liegenschaftssteuer auch die Privilegien der Civilbeamten in Wegfall kommen. Berechnet man (mit Engel) die Masse der preussischen Beamtengehälte auf jährlich 183 Millionen Mark, die der Reichsbeamten auf 72 Millionen Mark, so wird der Ausfall an Miethssteuern durch die Beamtenprivilegien für die grösseren Städte erheblich. Zu einem Ausnahmsrecht für diese Objectsteuer ist nun aber ebenso wenig ein Rechtsgrund zu finden, wie für die Haussteuer. In Berlin ist das Beamtenprivilegium auch erst bei Gelegenheit eines neuen Regulativs von 1858 der Gemeinde octroyirt worden, unter dem Gesichtspunkt, als ob es sich um eine „Einkommensteuer“ handle. Eine Veranlassung dazu ist jetzt um so weniger vorhanden, als der Staat besondere Miethsentschädigungsgelder gewährt. Die Commissionen des Abgeordnetenhauses haben daher wohl mit Recht sich wiederholt gegen diese Seite der Beamtenprivilegien ausgesprochen und zwar einstimmig.

Das positive Resultat wäre hienach ein Gesetzentwurf über die Grundsteuer in folgenden Hauptsätzen:

Die durch Abgaben zu deckenden Bedürfnisse der Land- und Stadtgemeinden sind durch eine von allen Liegenschaften innerhalb der Gemeinde gleichmässig zu erhebende Steuer aufzubringen,

welche von dem landwirthschaftlich benutzten Boden nach dem jährlich abzuschätzenden Pachtwerth der Grundstücke einschliesslich der nur zur Bewirthschaftung dienenden Gebäude,

von Wohngebäuden nach dem jährlich abzuschätzenden Miethswerth derselben zu erheben ist.

Bei Grundstücken und Anlagen, welche zu einem Grossgewerbebetrieb dienen, tritt hinzu eine erhöhte Abschätzung des Ertragswerthes nach der Zahl der durchschnittlich im Jahre beschäftigten Arbeiter und nach dem Mass der verwendeten Dampf- und Wasserkraft nach einem durch den Bezirksrath (Bezirksregierung) für jede Gemeinde festzustellenden Regulativ, mit der Massgabe (wie oben S. 159).

Die hienach zu erhebende Liegenschaftssteuer ist bei getheiltem Besitz zu einer Hälfte vom Eigenthümer zur anderen Hälfte vom Miether, Pächter oder nutzenden Inhaber zu erheben.

VIII.

Die Weise der Steuerregulirung und ihre Folgen.

Wollte man den Versuch machen, das als richtig anerkannte Steuersystem kurzweg durch ein Verwaltungsgesetz einzuführen, so würde sich ergeben, dass bei der jetzigen Vertheilung der Gemeindelasten in ihrer unabsehbar verwickelten, ungleichmässigen Gestalt die Steuerverhältnisse von Millionen von Steuerzahlern und Liegenschaften eine Aenderung erleiden, die einen noch geschlosseneren Widerstand finden würde als alle bisherigen Versuche. Im Unterschied von den Justizgesetzen behalten solche Verwaltungsgesetze unabänderlich den Charakter von Millionen obrigkeitlicher Zwangsverfügungen auf dem ohnehin sehr empfindlichen Gebiet der Steuerbelastung.

Man wird es sich auch nicht verhehlen können, dass seit der Ausgleichung der Grund- und Gebäudesteuer das Interesse des Grossgrundbesitzes und des bauerlichen Besitzes, des städtischen wie des ländlichen Besitzes solidarisch dem Staat gegenüber steht bei jedem Versuch einer Neubelastung der Liegenschaften.

Man wird aber auch anerkennen müssen, dass es nicht blos engherzige Interessen sind, die hier entgegenstehen, sondern dass es bei keineswegs günstigen Conjunctionen eine unausführbare Zumuthung sein würde, den Liegenschaften neben einer Grundsteuer von nominell 10 pCt. und einer Gebäudesteuer von 4 pCt. noch die gesammten Gemeindelasten aufzubürden, von denen wir wissen, dass sie mehr als sämmtliche Staatssteuern betragen.

Nicht die plump durchgreifende Form eines Verwaltungsgesetzes, sondern die billige Ausgleichung aller Interessen kann Steuerumwandlungen der Art ermöglichen in einer Weise, die ich dem modernen System der Selbstregulirung der Ströme durch Buhnenbau vergleichen möchte.

Das gegebene Compensationsobject für jede Regulirung dieser Art ist und bleibt nun aber die Staatsgrund- und Gebäudesteuer, als der eigentliche Stein des Anstosses, an dem jeder Reformversuch haften bleibt, und es tritt uns damit die entscheidende Vorfrage entgegen,

ob dem Staat bei heutiger Lage der Staatswirthschaft eine Aufopferung der Hälfte, oder dreier Viertel, oder wie viel mehr, der bestehenden Grund- und Gebäudesteuer zugemuthet werden kann und darf?

Gewiss ist die oft wiederholte Behauptung richtig, dass kein preussischer Finanzminister diese Steuer „gutwillig“ aufgeben werde — als die einzige in Betrag und Weise der Erhebung unbedingt sichere Einnahme des preussischen Staats. Allein die Frage ist keine Departementsfrage. Die staatsrechtliche Behandlung der Grundeinrichtungen des Staats wird sich zuletzt nur aus dem Ganzen durch den Ministerrath bestimmen lassen. Für diesen also geht die wesentliche Vorfrage dahin, ob, wie vielfach behauptet ist, die Grundsteuer die historische dem Wesen des Staats entsprechende Steuer sei, welche zu den Existenzbedingungen der Staatswirthschaft gehöre.

Diese Voraussetzung ist indessen weder geschichtlich richtig, noch aus dem Wesen des Staats, der Gemeinde und ihrer Lasten zu begründen.

Die Entstehung der Staatsgrund- und Gebäudesteuer liegt in einer Reihe von Hergängen vor Augen. Sie ist aus der Weise entstanden, wie die Reichs- und die Landstände gewohnt waren „gemeine“ Lasten zu vertheilen — entstanden zu einer Zeit, in welcher die Idee einer allgemeinen Verpflichtung der Staatsbürger zu Steuerbeiträgen den herr-

schenden Vorstellungen eben so fremd war, wie die Idee eines „Staats“ und einer einheitlichen Staatswirthschaft überhaupt. Es war die übliche Vertheilung von ständischen Bewilligungen auf Land und Leute, die man anders nicht kannte, die später zu einer Specialobjectsteuer wurde und mit dem Besitzstand des einzelnen Grundstückes so verwuchs, dass selbst die kräftige Regierung der Hohenzollern auf einen starken Widerstand stiess, wenn sie versuchte, auch nur in längeren Zwischenräumen die „Contributionen“ nach dem veränderten Besitzstand angemessener zu reguliren.

Die Staatsgrundsteuern sind also aus den landschaftlichen, ursprünglich für die Bedürfnisse engerer Communalverbände bestimmten (oben S. 4) Steuern der einzelnen Landestheile äusserlich zusammengefügt zu einer Zeit, wo man eine andere als diese Art von Objectsteuern nicht kannte, ebenso wenig wie man eine einheitliche Staatswirthschaft kannte, die sich in Preussen verhältnissmässig früh, aber doch erst unter Friedrich Wilhelm I. verwirklicht hat. Eine gleichmässige Durchführung und Ausdehnung als allgemeine Objectsteuer durch die Staatsgesetzgebung hat sogar erst im letzten Menschenalter stattgefunden und zwar nur zum Zwecke provinzieller Ausgleichungen.

Inzwischen ist nun aber im XIX. Jahrhundert durch positive Gesetzgebung eine neue Weise der Besteuerung geschaffen, welche als allgemeine bürgerliche Pflicht das gesammte persönliche Einkommen aller Unterthanen in Anspruch nimmt, die Klassen- und Einkommensteuer.

Weiter ist nach der Consolidation der deutschen Staatsgebiete im Zollverein eine dritte Masse von Zöllen und Verbrauchssteuern hochaufgewachsen, durch welche im neuen Reich die Kosten der bewaffneten Macht zum Haupttheil getragen werden, deren Beschaffung der ursprüngliche und einzige Zweck der preussischen Grundsteuern gewesen ist.

Es ist hiernach nicht ersichtlich, warum von den drei durch die neuere Gesetzgebung geschaffenen grossen Steuer-massen gerade die Grund- und Gebäudesteuer als die speci-fisch zur Staatswirthschaft gehörige anzusehen wäre, wie sie ja auch in Frankreich als gesetzmässige Objectsteuer erst seit der Revolution, in England nur in verfallenen Resten besteht⁵⁸). Der Staat ruht auf dem Gebiet und wurzelt in dem Verband der Communen, aber nicht nothwendig auf Bezügen aus den einzelnen Liegenschaften. Der richtige Gedanke, dass der Staat auf dem Grundbesitz fundirt sein muss, verwirklicht sich dadurch, dass die grossen und kleinen Communalverbände, die in organischer Einheit den Staat bilden, auf dem Grundbesitz ruhen.

Die heutige Frage ist vielmehr, ob, nachdem in so reich-lichem Masse ganz neue Quellen der Staatseinkünfte im XIX. Jahrhundert geschaffen sind, es nun noch nothwendig und gerecht erscheint, neben der allgemein durchgeführten Personalsteuer des Staats eine allgemein durchgeführte Ob-jectsteuer beizubehalten, und nicht vielmehr diese Steuer-kraft den Gemeindeverbänden zu revindiciren, die darauf von Hause aus ein näheres Recht gehabt haben.

In den Zwecken der Commune liegt dafür kein Hinderniss. Denn die Gemeinde wie der Staat dienen ebenso gemeinsamen Rechts-, Wohlfahrts- und Culturzwecken, wie wirthschaftlichen Zwecken. Die letzteren sind über-wiegend in der Gemeinde, die ersteren überwiegend im Staatsverband. Aber vorhanden und berechtigt sind sie beide in beiden. Ihre Vertheilung unter die grösseren und kleineren Verbände ist in weitem Mass eine relative. Was hier als Aufgabe der Gemeinde, gilt dort als Aufgabe des Staats. Was hier Aufgabe des Staats, gilt dort als Aufgabe der Gemeinde. In jedem deutschen Staatsgebilde ist diese Vertheilung bis jetzt eine andere, wenn auch gewisse Grund-linien der Scheidung hindurchgehen. Die Vertheilung der öffentlichen Lasten zwischen dem Staat, den grossen, den mitt-

leren und den kleinen Communalverbänden hat überhaupt für Deutschland eine andere Bedeutung als für andere Grossstaaten mit einem mehr einheitlichen Unterbau. Die heutigen deutschen Einzelstaaten sind aus so viel weltlichen und geistlichen, grösseren und kleineren Herrschaftsgebieten, so viel grösseren, mittleren und kleineren Communalverbänden conglomerirt, dass sich der moderne Staat mit seinen durchgreifenden Ansprüchen und Leistungen erst durch die sogenannten „Provinzialsysteme“ durcharbeiten musste, je nachdem die vorgefundenen Elemente mehr oder weniger bereits staatlich formirt waren. Die Staatsfunctionen, die in einem Theil des Landes als principale auftreten, erscheinen in anderen Landestheilen nur als ergänzende und regulirende. Es gilt dies in auffallendem Masse auch von den Mittelstaaten, ja selbst von Kleinstaaten, in denen Staats- und Communalverband einander viel näher liegen als im Grossstaat. Interessant ist in dieser Beziehung der sonst selten vorkommende Versuch einer Gruppierung der Ausgaben nach Staat und Gemeinde, wie er in den sechziger Jahren in Württemberg versucht worden ist. Man fand damals, dass sich die allgemeinen wirthschaftlichen Ausgaben vertheilten⁵⁹):

für die Landwirthschaft: 79 pCt. auf die Gemeinden,
21 pCt. auf den Staat;

für Strassen, Brücken etc.: 71 pCt. auf die Gemeinden,
29 pCt. auf den Staat;

für Fluss- und Uferbau: 57 pCt. auf die Gemeinden,
43 pCt. auf den Staat;

zur Beförderung von Gewerbe und Handel: 44 pCt. auf
die Gemeinden, 56 pCt. auf den Staat.

Andrerseits theilten sich die Ausgaben für humanitäre
Zwecke:

Kosten der Medicinalpolizei: 56 pCt. auf die Gemeinden,
44 pCt. auf den Staat;

für Armenzwecke 87 pCt. auf die Gemeinden, 13 pCt. auf den Staat etc.

In erhöhtem Masse gilt die Relativität der Vertheilung von dem Staat Preussen, der aus noch ungleichartigeren Herrschafts- und Communalverbänden zusammen gefügt ist, in welchem eben deshalb eine Ausgleichung der Grundsteuern in den verschiedenen Landschaften einen so heftigen Streit und ungewöhnliche Schwierigkeiten der Ausführung darbot.

Es ist daher eine offene Frage der Staatswirthschaft, ob die Steuerkraft der Liegenschaften ausschliesslich oder überwiegend Gemeindegzwecken oder Staatszwecken dienen soll, ob, wie die Staatsfunctionen, so auch die Grundsteuern mehr oder weniger centralisirt werden sollen.

Nun sind aber im letzten Menschenalter die den Wohlfahrts- und Culturzwecken der Gesammtheit dienenden Functionen und Aufwendungen der Gemeinden für Schule, Armenwesen, Gesundheitspflege, Communicationen u. s. w. theils infolge der Geldwirthschaft, theils infolge erhöhter Ansprüche der Gesellschaft so gesteigert, dass sie im letzten Menschenalter sich verdoppelt, verdreifacht, vervierfacht haben und den Betrag aller Staatssteuern erheblich übersteigen. Ja man kann ohne Uebertreibung aussprechen, dass für die Wohlfahrt und Cultur der Gesammtheit die Functionen der Communen heutigen Tages wichtiger sind, als das was der „Staat“ dafür leistet, der sich heute weit mehr als im XVIII. Jahrhundert auf eine regulirende Thätigkeit beschränkt. Und dieser Entwicklungsgang ist sicher als ein wohlthätiger zu betrachten, als der wirksamste Halt gegen eine mechanische Centralisation, welche durch die Verstaatlichung der Eisenbahnen und viele andere Factoren im heutigen Staatsleben entsteht. Ja man könnte die für den Steuerzahler etwas paradox klingende Behauptung wagen, dass dies Anschwellen der Communallasten der weiteren Entwicklung unseres Vaterlandes nur zum

Segen dienen wird. Da die Bedürfnisse, denen diese Steuern dienen, doch befriedigt, die Mittel dafür von der Bevölkerung doch aufgebracht werden müssen: so erscheint die breite Ausdehnung und Individualisirung der Communal-lasten als eine Grundlage und Garantie jener Decentralisation, welche dem deutschen Leben nun einmal zusagt.

Es ist deshalb ein wohl berechtigter Gedanke, das in der That gestörte Gleichgewicht zwischen den Ausgaben des Staats und seiner Glieder in der Weise wieder herzustellen, dass der Staat des XIX. Jahrhunderts den Gemeinden die Objectsteuern wieder überlässt, aus welchen der Staat des XVIII. Jahrhunderts die besten Kräfte aufgesogen hat, um seine stehenden Heere zu schaffen und aufrecht zu erhalten.

Es kommt nur darauf an, dass dies in der rechten Weise geschehe, d. h. so, dass der Strom der Abwälzung der Communal-lasten auf die persönlichen Einkommensteuern zum Stillstand gebracht und die Rückleitung in das normale Gemeindesteuersystem mit dem geringsten Mass von Verletzung der Rechte und Interessen der Einzelnen bewerkstelligt werde.

Wir sind damit verwiesen auf eine Art der Ausführung, welche den Gemeindevertretungen und den Einzelinteressenten aus der Grund- und Gebäudesteuer einen so sichern Vortheil bietet, dass sie sich entschliessen, im eignen wohlverstandnen Interesse die herkömmliche Vertheilung der Communal-lasten durch eine Objectsteuer wieder herzustellen. Es ist ungefähr derselbe Gedanke, der sich in den Geldgeschäften des Staats und der Privaten in dem Begriff der Convertirungsprämie ausdrückt, deren Abmessung bekanntlich stets gewisse Schwierigkeiten darbietet.

Nach Einsicht einer Reihe sehr verschiedenartiger Gemeindehaushaltungsetats und Wirthschaftsetats von Gutsbezirken halte ich ein Angebot von $\frac{1}{4}$ (25 pCt.) der Staats-

grund- und Gebäudesteuer für genügend, um die Sache in den Gang zu bringen (vorbehaltlich der Erwägung aus reicherer Erfahrung, ob unter gewissen Voraussetzungen die Convertirungsprämie noch zu erhöhen ist), eine weitere Aufopferung der Hälfte der Staatsgrund- und Gebäudesteuern für ausreichend, um die Gemeindeliegenschaftssteuer durchzuführen, nach folgendem System:

Stadt- und Dorfgemeinden erhalten vorweg $\frac{1}{4}$ der Staatsgrund- und Gebäudesteuer zur Verwendung für ihren Gemeindehaushalt unter der Bedingung der Einführung des neuen Steuersystems.

Die Gutsbezirke erhalten vorweg $\frac{1}{4}$ der Staatsgrund- und Gebäudesteuern zur Verwendung für Gemeindezwecke unter der Bedingung ihres Beitritts zu einer Gemeinde mit regulirtem Steuersystem.

Den Gemeinden, wie den Gutsbezirken wird der weitere Vortheil gewährt, dass jede Mehrbelastung, welche dem Besitzer einer Liegenschaft über die bisher vom Grundbesitz getragenen Lasten heraus erwächst, ihm zur Hälfte auf die Staatsgrund- und Gebäudesteuer abzurechnen ist.

Würde also unter dem jetzt bestehenden System der Zuschläge zu den Staatssteuern eine Stadtgemeinde, welche jetzt ihren ganzen Steuerbedarf durch Personalsteuern aufbringt, sich entschliessen den ganzen Bedarf durch die Liegenschaftssteuer zu decken, würden dafür 150 pCt. Zuschläge zur Gebäudesteuer erforderlich, so erhielten die Hauseigenthümer vorweg 25 pCt. der Gebäudesteuer als Convertirungsprämie, sowie die Hälfte ihrer jetzigen Mehrbelastung = 75 pCt. der bisherigen Gebäudesteuer. Um diesen Preis würde also die ganze Staatsgemeindesteuer für die Gemeinde gewonnen werden. Unter dem vorgeschlagenen System der Liegenschaftssteuer (Abschn. VII) gestaltet sich aber der Erfolg noch bei weitem günstiger für die Eigenthümer, da die ganze Hälfte der neuen Liegen-

schaftssteuer auf den Miether fällt. Ueberhaupt ergiebt die Abschätzung des actuellen Ertragswerthes der Liegenschaften, insbesondere des Grossgewerbebetriebes, erheblich grössere Summen, als die anders berechnete Staatsgebäudesteuer.

Zur Veranschaulichung des Convertirungsystems wird es nothwendig sein, einen wirklichen Gemeindehaushalt mit der Steuertabelle vor Augen zu haben. Schon an dieser Stelle aber wird es möglich sein, die Stellung der Interessenten in den drei verschiedenen Hauptgruppen der Gemeindeverbände zu charakterisiren.

Die erste Hauptklasse bilden die Kleingemeinden, deren Bedürfnisse noch nach dem „Herkommen“ aufgebracht werden, so dass sie die Klassensteuer noch gar nicht oder in minimalem Masse herangezogen haben. Die Zahl dieser Kleingemeinden ist ausserordentlich gross, arithmetisch beinahe überwiegend, so sehr sie auch bei der Summirung der Gemeindesteuermassen zurücktreten. — Hier wird die Steuerregulirung wohl mit Leichtigkeit in Gang kommen. Die Prämie von 25 pCt. der Grund- und Gebäudesteuer, die Haftung der Miether für die Hälfte der Liegenschaftssteuer wird von den Eigenthümern, also auch von der Gemeindevertretung, gern acceptirt werden. Das einzige Opfer, welches zu bringen ist, besteht in dem Verzicht auf eine künftige Heranziehung der Klassen- und Einkommensteuer durch Gemeindebeschlüsse. Allein solche Eventualitäten pflegen weniger Sorge zu machen; jedenfalls ist die Hauptsache, auf die es den Eigenthümern ankommt, die angemessene Heranziehung der Miether und vorkommenden Falls des Grossgewerbebetriebes schon durch die Liegenschaftssteuer erreicht. In diesen Kleingemeinden, in denen zunächst keine nennenswerthe Erhöhung der Gemeindebedürfnisse eintritt, wird der Staat also nur $\frac{1}{4}$ seiner Grund- und Gebäudesteuer einbüssen; $\frac{3}{4}$ werden fortbezahlt werden, bis künftig durch erhöhte Schul- oder Wegebeiträge

eine weitere Inanspruchnahme eintritt. — Es könnte deshalb zweifelhaft sein, ob die Convertirungsprämie von 25 pCt. für diese Gemeinden nicht ein unnöthiges Geschenk darstelle. Allein die Bedürfnisslosigkeit solcher Gemeinden ist in der That nur ein Schein. In allen diesen Gemeinden sind Schul- und Wegebedürfnisse vorhanden, die längst auf ihre Befriedigung harren, oder jedenfalls werden solche in kürzester Zeit sich einstellen. Schon aus Gründen der Rechtsgleichheit wird es sich empfehlen auch diesen Gemeinden einen Antheil an der neuen Massregel nicht zu versagen. Das Opfer der Staatskasse ist bei den kleinen Beträgen, um die es sich hier handelt, nicht gross, und man wird um diesen Preis sämmtliche Kleingemeinden zwingen, einen geregelten Geldhaushalt zu führen (an dem es bei vielen Tausenden noch fehlt) und zugleich die Beibehaltung des rechten Steuersystems für alle Zukunft sichern. Es hat einen besonderen Werth, gerade in diesen Gemeinden der Reform eine günstige Aufnahme zu sichern. Sie wird in diesen Kreisen den überraschenden, aber nicht ungünstigen Eindruck machen, dass die Verwaltung und Gesetzgebung auch einmal an die Kleingemeinden gedacht hat! Und wenn man an dieser Stelle erst dem Bauer ein Verständniss und eine gute Meinung von der Reform gegeben hat, so wird dies dem Fortschreiten ausnehmend günstig sein.

Die zweite Hauptklasse bilden die in der Mitte stehenden Stadt- und Landgemeinden, welche die Klassen- und Einkommensteuern in so erheblichem Masse (etwa zu 25—100 pCt.) herangezogen haben, dass der Wegfall der Personalsteuern eine sehr erhöhte Belastung der Liegenschaften bedingt. Hier wird freilich das Angebot einer Prämie von 25 pCt. der Staatssteuer allein wenig Eindruck machen, aber es tritt hinzu:

- a) dass die Hälfte jeder Mehrbelastung durch Abrechnung auf die Staatsgrund- und Gebäudesteuer gedeckt wird;

- b) dass das übrigbleibende Mehr in grossen Massen dadurch gedeckt wird, dass künftig der Miether und Pächter die Hälfte der ganzen Liegenschaftssteuer zu zahlen hat;
- c) dass das noch bleibende Mehr für die Mehrzahl der Realinteressenten durch den Wegfall der bisherigen Klassen- und Einkommensteuerzuschläge ganz oder zum Theil aufgewogen wird.

Nimmt man noch hinzu, dass die angemessene Erhöhung der Beiträge des Grossgewerbebetriebs und der Wegfall der Beamtenprivilegien für alle anderen Steuerzahler sehr populäre Aenderungen darstellen, so wird sich die Majorität der Interessen zu Gunsten der Regulirung neigen, wenn auch nicht immer beim ersten Anlauf. Es wird in der Regel eine Minorität übrig bleiben, die nach der augenblicklichen Lage ihrer Interessen widerspricht, aber überstimmt werden wird. Haben wir kein Bedenken getragen länger als ein Menschenalter hindurch durch Majoritätsbeschlüsse der Gemeinden die Steuermassen in unrechte Bahnen zu leiten: so wird es auch kein Bedenken haben, die Majoritätsbeschlüsse gelten zu lassen, um zu dem staatsgemässen und gerechten Steuersystem zurückzukommen. *Similia similibus!*

Die dritte Klasse umfasst die Gemeinden mit verfahrenem Steuersystem, die bereits bei 100—600 pCt. Zuschläge zur Klassen- und Einkommensteuer und einer Musterkarte von geringeren Zuschlägen zur Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer angelangt sind. So sehr sie die Minorität nach der Zahl der Gemeinden bilden, so schwer fallen sie in's Gewicht durch die Gesamtsummen, die sie aufbringen. Hier scheint allerdings die bescheidene Convertirungsprämie gänzlich zu versagen. Allein wo die Noth am höchsten, ist auch die Hülfe am nächsten. Die Liegenschaftssteuer nimmt hier eine ganz andere Gestalt an; denn:

- a) die sehr hohe Neubelastung der Liegenschaften wird hier in der Regel fast die ganze Gebäudesteuer des Staats absorbiren und dem Grundeigenthümer solche zu Hülfe bringen;
- b) die Liegenschaftssteuer, auch wenn sie beispielsweise das dreifache der Staatsgebäudesteuer erreicht oder übersteigt, trifft zur Hälfte nunmehr den Miether, und zwar in grossen Massen;
- c) die Mehrzahl der Realinteressenten wird für das Mehr durch den Wegfall von 100—600 pCt. an Einkommensteuer gedeckt.

Die jetzt vorhandene exorbitante Höhe der Steuerzuschläge wird überhaupt eine andere Gestalt annehmen, wenn der Grossgewerbebetrieb durch die neue Einschätzung zu der Höhe herangezogen wird, die ihm zukommt, und wenn alle übrigen Liegenschaften nach ihrem actuellen heutigen Miethswerth eingeschätzt werden, also erheblich höher als zur Staatsgebäudesteuer. Es wird dann zum Vorschein kommen, dass in diesen Städten nur eine unnatürliche Verschiebung der Gemeindelasten stattgefunden hat, und dass deren wirkliche Steuerfähigkeit nicht wesentlich verschieden ist von den Verhältnissen Berlins, Wiens und anderer Grossstädte, die mit einer Realitätensteuer auskommen. Es wird zum Vorschein kommen, dass die bisher erhobenen 600 pCt. Einkommensteuern keineswegs unbillig für den Grossgewerbebetrieb und nur mit Unrecht allen übrigen Klassen auferlegt worden sind. An diesen Orten wird eben deshalb ein lebhafter Streit der Interessen zum Vorschein kommen, so dass die Majoritätsbeschlüsse unberechenbar, und die Regulierungsfragen sich Jahre lang hinziehen werden, bis eine allgemeine Orientirung, Abwägung und Gruppierung der Interessen erfolgt ist. Allein ein solcher Ausgang entspricht nur dem, was eine weise Gesetzgebung nicht anders vorschreiben könnte. Es wird in diesen Städten ebendamit zu einer durchgreifenden Revision der bisherigen

Verwaltungs- und Vertheilungsgrundsätze kommen. Wo die Uebergänge in das neue Steuersystem zu schroff sind, wird man durch eine gleitende Scala solche mildern. Man wird das Gebührenprincip (z. B. durch Erhebung von Schulgeldern in den Mittelschulen) strenger zur Ausführung bringen. Man wird durch Gas- und andere zulässige indirecte Steuern nachhelfen. Man wird in manchen Punkten sparen lernen, besonders wenn die Bürgerschaft persönlich etwas regern Antheil an der Stadtverwaltung nimmt. — Auch dann wird noch eine Anzahl von Städten mit der Regulirung nicht zu Stande kommen. Aber diese sporadischen Ausnahmen werden kein Hinderniss einer Schul-, Wege- und Communalsteuergesetzgebung mehr sein, auch die Finanzgesetze und Finanzmassregeln des Staats nicht mehr durchkreuzen und hemmen, sondern schliesslich durch Specialgesetze ihre Erledigung finden, sobald die eigentliche Wurzel des Uebels sicher festgestellt sein wird.

Schon diese summarische Uebersicht ergibt, dass der überwiegende Zug der Interessen fortan in umgekehrter Richtung gehen wird. Im Unterschied von allen früheren Anläufen wird die Sache durch Gemeindebeschlüsse und Ausgleichung von Interessen ihren Gang gehen. Unzweifelhaft werden dabei grosse Interessenkämpfe unter den Localparteien auszukämpfen sein, doch ohne nennenswerthe Gefahr für die Ruhe und Wohlfahrt der Gesamtheit. — Wo aber auf diesen Wegen doch nicht zum Ziel zu gelangen ist, wird sich in der Regel ergeben, dass das Hinderniss nur eines ist, die Höhe der Schullast, auf welche in Abschnitt IX zurückzukommen ist.

Die Wirksamkeit des Convertirungsverfahrens wird Niemand in Zweifel ziehen, der die Probe bei dem ersten besten halben hundert von Gemeindeverbänden versuchen will.

Dagegen werden sich nun die sog. „praktischen“ Bedenken erheben: zunächst der Einwand, es entstehe dadurch eine überaus künstliche Berechnung der Ge-

meindesteuern, in der sich Niemand mehr zurecht finden könne. Dies Bedenken wird sich jedoch einfach durch den Geschäftsgang der Kasse erledigen. Es bedarf nur eines Zusatzes in den gedruckten Formularen der Gemeindesteuerequittungen und um deren Ausfüllung durch einen Kassenschreiber. Für den Steuerzahler bleibt sein Verhältniss zur Gemeinde- und zur Staatssteuerkasse unverändert. Ausser einiger Mehrarbeit für die Kassenbeamten wird die Steuerregulirung den Betheiligten selbst weder einen Gang noch einen Federstrich mehr kosten⁶⁰).

Von bei weitem grösserer Tragweite erscheint das Bedenken, ob eine jährliche Abschätzung der Liegenschaften, des Ackerlandes, der Wohnhäuser und Gewerbebetriebe im Verhältniss stehe mit dem zu erreichenden Zweck, ob die bisherige Weise der Zuschläge nicht durch ihre Bequemlichkeit ihre Rechtsungleichheit gut mache. Auf diese Frage lässt sich durch eine Gegenfrage antworten: was man sich unter einer Selbstverwaltung der Gemeinden eigentlich denkt? Man hört nicht selten den Zweifel aussprechen, dass unsere Kleingemeinden eigentlich nichts zu verwalten haben, dass Schulze und Schöppen eine Reihe formaler Schreibgeschäfte versehen, dass eine Landgemeindeordnung eigentlich ohne Gegenstand sei, dass ein guter Ortspräfect (Amtmann, Landbürgermeister) die beste Gemeindeverfassung darstelle. — Allein bei einem Versuch der Ausführung würde man alsbald finden, dass auf einem Gebiet das Staatsbeamtenthum völlig unzureichend, ja gradezu unfähig ist: auf dem Gebiet der Steuereinschätzung. Wenn die wirthschaftliche Selbstverwaltung irgendwo unentbehrlich, so ist es das Gebiet der Abschätzung der Liegenschaften, deren Betheiligung an den nachbarlichen Pflichten die Einwohnergruppen erst zu Gemeinden macht. Wo sonst jeder Gemeindesinn verschwunden ist, bleibt immer noch dieser Rest einer Gemeindethätigkeit übrig in unersetzlicher Tüchtigkeit. Selbst in England, wo

der Kirchspielsverband tiefer zerstört ist, als in den Gebieten Deutschlands, denen ein Gemeindeleben am meisten abhanden gekommen ist, behauptet sich noch dieser Theil der Selbstverwaltung, an den sich eine Hoffnung der Wiederbelebung knüpft. Sogar in den grossen Weltstädten, in denen der Gemeindesinn fast zu erlöschen scheint, ist dies der schwache Faden, der das moderne Bürgerthum mit der Gemeinde verknüpft, und der vielleicht so lange durchhalten wird, bis die freizügige Gesellschaft durch die Consolidation der Besitzmassen wieder einen Halt gewinnt. Wenn das regulirte Steuersystem zu diesem Erfolg beitragen sollte, so wäre die Mühe sicherlich keine verlorne. Wenn sich an dieser Stelle der Sinn für bürgerliche Pflichten wieder entwickelt, so wird dies auch unseren Einschätzungen für die Staatseinkommensteuer allmählig den gewissenhaften Ernst geben, an dem es bis jetzt noch fehlt.

Allerdings aber wird es für dies mühevollte Geschäft, welches von Jahr zu Jahr wenigstens einer Revisionsarbeit bedarf, der rechten Formgebung bedürfen. Schulze und Schöppen in unserer Kleingemeinde sind dafür unzureichend; denn Schätzungen, die sich für jeden Theilnehmer am Geschäft sofort in eine Frage nach Mark und Pfennigen umwandeln, die er selbst zu bezahlen hat, stellen ein ebenso ungeeignetes Verhältniss dar, wie die sog. Autonomie der Gemeinden in Steuerfragen. Es wird dafür unentbehrlich die Leitung durch die Kreisbehörde (Kreisausschuss) in grösseren Bezirken (Amtsbezirken) unter Direction eines von der Kreisbehörde ernannten Commissarius und unter Theilnahme einiger ex officio ernannten Mitglieder. Es wird sich damit auch die rechte Form unserer Einschätzungscommissionen für die Staatssteuer finden, von denen die Zukunft unseres directen Steuersystems abhängt, welches mit blos gewählten Commissionen nicht fortbestehen kann. — Wird also die Regulirung allerdings nicht ohne ernste Arbeit in Stadt und Land vor sich gehen, so wird doch der

finanzielle und der moralische Erfolg mit der Mühe wohl im Verhältniss stehen.

Jedenfalls wird als Haupterfolg erreicht werden: die Zurückführung aller Gemeindebesteuerung auf feste Grundsätze der Gerechtigkeit, welche der Natur des Staats und der Gemeinde entsprechen. Die grundsatzlose Willkür der Gemeindebeschlüsse, der man den gelehrten Namen „Autonomie“ beilegt, wird durch den natürlichen Zug der Interessen in rechte Bahnen zurückgeleitet werden. Diese Pseudo-Autonomie wird ihren letzten, besten Dienst thun, indem sie sich selbst aufhebt, und mit dem Aufhören einer fehlerhaften Praxis werden sich auch die Vorstellungen unserer Politiker berichtigen, deren Ideen von einer Steuerautonomie heute wohl zu den unberechtigtsten deutschen Eigenthümlichkeiten gehören.

Ausser diesem Hauptzweck werden mit der Steuerregulirung aber auch noch eine Reihe von bedeutungsvollen Incidentpunkten zum Austrag kommen, welche bei dem bisherigen Streit über die Gemeindebesteuerung nicht zur Sprache gekommen oder nur gestreift sind. Obenan vor allen:

I. Die massenhafte Aufhebung der jetzt bestehenden 15,000 Gutsbezirke, d. h. die Einführung einer geordneten Gemeindeverfassung auf einem Gebiet von 8,500,000 Hectaren Land und für 2,000,00 Einwohner, welche zur Zeit ausserhalb eines Gemeindeverbandes leben. Die Mehrzahl der jetzigen Besitzer der Güter wird wohl nicht ungern aus der unleidlichen Lage herauskommen, welche aus dem Bewusstsein der Unhaltbarkeit des jetzigen Zustandes, aus der Ungewissheit ihrer zukünftigen Armen-, Schul- und Wegelast, sowie aus ihrer Zwitterstellung als Privatbesitzer und Ortsschulzen hervorgeht. In einer sehr grossen Zahl von Fällen kann ohne irgend eine nennenswerthe Erhöhung der gegenwärtigen Lasten der Uebergang des Gutsbezirks in einen geregelten Gemeinde-

verband vor sich gehen und zwar durch Zutritt zu demjenigen Verbands, mit dem der Gutsbezirk bereits thatsächlich untrennbare oder nächstliegende Interessen hat. Die Schwierigkeiten werden seltner im guten Willen als in folgenden Verhältnissen liegen:

1. in der Unberechenbarkeit des Geldwerthes der Gemeindeleistungen unserer Gutsbezirke, welche meist noch untrennbar in den Wirthschaftsrechnungen stecken, deren Armenpflege in hunderterlei Gestalten von Naturalleistungen, Nebenbeschäftigungen und Löhnen waltet, deren Baulast in unbestimmten Zeiträumen, in schwer berechenbaren Fuhren und Tagelöhnen sich ausdrückt u. s. w. Allein werden diese Schwierigkeiten etwa dadurch besser, dass man ihnen noch einmal aus dem Wege geht, wie dies seit zwei Menschenaltern geschehen ist? und dass man lieber so lange wartet, bis der Knoten zum Schaden der Gutsbezirke wie der benachbarten Gemeinden von dem Gesetzgeber durchhauen werden wird? Die Operation der Trennung dieser unnatürlich ineinandergewachsenen Interessen einer Privatwirthschaft und öffentlichrechtlicher Pflichten muss wie im übrigen Deutschland so auch im östlichen Preussen endlich einmal überwunden werden, was freilich ohne ein System eidesstattlicher Versicherungen, ohne Geldberechnung von Naturalleistungen, ohne Zugrundelegung von 10 und 20jährigen Durchschnitten, ohne ein sehr weitgestelltes Schiedsverfahren sich als unausführbar erweisen wird. Die Chancen für einen gerechten und billigen Austrag dieser Frage werden niemals so wiederkehren wie heute.

2. In der Abneigung der benachbarten Landgemeinden, die sehr oft grösseren Lasten des Gutsbezirks zu theilen. Bei der Berechnung in Geld wird es zum Vorschein kommen, dass die heutigen Gutsbezirke in ihrer Mehrzahl die Pflichten des Gemeindeverbandes mit recht ansehnlichen Aufwendungen an Geld und Geldeswerth keineswegs kärglich erfüllen, im Durchschnitt reichlicher

als die Bauergemeinden. Diese Lasten des Guts zu theilen ist an sich in den Landgemeinden keine Neigung vorhanden. Allein eine Prämie von $\frac{1}{4}$ der Grundsteuer und ein weiterer Erlass der halben Grundsteuer für jede Mehrbelastung wird doch ihre Zugkraft in der ländlichen Bevölkerung nicht verleugnen; denn es steht im deutschen Leben noch heute fest, dass der Bauer wie der Bürger, wenn Steuern einmal gezahlt werden müssen, lieber an die Gemeinde zahlt als an den Staat. Auch für die Landgemeinde ist die Gewissheit der Betheiligung des Grossgrundbesitzes an ihren Gemeindelasten von hohem Werth, insbesondere die Gewissheit, dass die unvermeidlich wachsenden Lasten künftig mit gemeinsamen Schultern getragen werden, so wie sich auch mancherlei andere nützliche Ausgleichungen an diesen Akt knüpfen werden. Die Vermittelung der Kreisausschüsse wird sich dabei sehr wirksam erweisen. Ein weiteres Hemmniss liegt endlich noch

3. in der isolirten Lage vieler unserer Gutsbezirke, während wir im Osten gewohnt sind, uns einen Gemeindeverband nicht ohne zusammenliegende Höfe und Gebäude zu denken, sei es in der Form des Kreises oder in der Streckung des Dorfs nach deutscher Art. Allein diese gewohnten Vorstellungen werden sich dem praktischen Bedürfniss fügen müssen, ebenso wie es im Westen Deutschlands geschieht. Man wird sich durch die Praxis überzeugen, dass ein Gemeindeverband auch aus isolirten Höfen und Besitzungen zu bilden ist; wie ja auch von Alters her unsere grossen Feldmarken getrennte Höfe umfassten. Sollte jene Localschwierigkeit dahin führen, dass der Gutsbezirk lieber sogleich mit einer Mehrheit von Landgemeinden einen grösseren Verband bildet, so ist es um so besser.

Es handelt sich hier für beide Theile um Lasten, die im Augenblick noch zu übersehen sind, für die ein Staatsbeitrag von $\frac{1}{4}$ und später noch $\frac{1}{2}$ der Staatssteuer, die Heranziehung der Miether zur Hälfte der Last, die ange-

messene Heranziehung des Grossgewerbebetriebs für das Interesse der Grundeigenthümer schwer in das Gewicht fällt. Für alle Beteiligten fällt die Gewissheit, die unberechenbaren Lasten der Zukunft auf stärkere Schultern vertheilen zu können, schwer in die Wagschale. Für alle steht im Hintergrund die Gewissheit, dass der endliche Ausgang unserer Gesetzgebung nur die Zwangscopulation der Gutsbezirke mit den benachbarten Landgemeinden sein kann, bei welcher auf eine gleich rücksichtsvolle Behandlung nicht mehr zu rechnen sein wird. — Die zähe unbewegliche Masse unserer Gutsbezirke wird damit wohl endlich in Fluss und das seit 70 Jahren ungelöste Problem der Gesetzgebung zur Lösung kommen, bei der es, um einen grossen Zweck zu erreichen, sicherlich nicht darauf ankommt, dem Grossgrundbesitz im neuen Verbande die Stellung der Meistbesteuerten und einige Ehrenrechte zu wahren. Der Bauer wenigstens wird gegen solche Ehrenrechte nichts einzuwenden haben, wenn Gutsherr und Bauer sich ihre Rechnungen gegenseitig offen legen, und es sich nun zeigt, dass trotz aller Gleichheit der Gemeindesteuerpflicht dem Grossgrundbesitz Ehrenaussgaben in Versorgung alter Dienstleute, in Krankheit und Noth der Nachbarn, bei Einquartierungen u. s. w. bleiben, die der Bauer so wenig kennt wie der Städter.

II. Die Möglichkeit einer angemessenen Vertheilung der Schullasten insbesondere zwischen dem Grossgrundbesitz und den Dorfgemeinden auch schon vor Erlass eines allgemeinen Schulgesetzes. Da die Gutsbezirke für die geringe Zahl ihrer schulpflichtigen Kinder in der Regel keine eigene Schule einrichten können, so ist die Verbindung von Gutsbezirk und Dorf zu einem landrechtlichen „Schulverband“ schon jetzt thatsächlich zur Regel geworden. Die Vorschriften des Allg. Landrechts über die Beitragspflicht des Grossgrundbesitzers sind nun aber für Verhältnisse gegeben, die den heutigen durchaus nicht ent-

sprechen. Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung haben diese Normen in der Weise anwenden müssen, dass der Gutsherr, wenn er ausserhalb des Schulorts wohnt, als „Hausvater“ mit vollen Zuschlägen zu den directen Staatssteuern beizutragen hat. Wenn er dagegen am Ort der Schule seinen Wohnsitz hat, soll er von regelmässigem Beitrag in der Regel befreit sein und nur für die Kinder der zahlungsunfähigen Familien seines Bezirks einen angemessenen Beitrag leisten. Ebenso veraltet, ungleich und unangemessen ist die Vertheilung der Schulbaulast. Die Aufzählung der weit auseinandergehenden provinziellen Bestimmungen würde ungemein weitläufig ausfallen und gemeinsame Gesichtspunkte nur in sofern darbieten, als eine wirklich angemessene Theilnahme die Ausnahme bildet, in der Regel vielmehr der Grossgrundbesitz entweder zu viel oder zu wenig beiträgt. Wo die Last keine übermässige ist steht nichts entgegen die Erhaltung der Volksschule schon jetzt zur ordentlichen Gemeindelast zu machen, und eine Mehrheit von Landgemeinden und Gutsbezirken beispielsweise zu einem grösseren Schulverbande nach dem Fuss der Liegenschaftssteuer zu verbinden, und damit allen Anomalien ein Ende zu machen. Die gleichmässige Heranziehung der Miether, die starke Heranziehung des Grossgewerbebetriebes, die Möglichkeit der Vereinigung kleiner Schulen zu einer bilden die Momente, welche eine gütliche Vereinigung ausserordentlich fördern. Freilich werden zahlreiche Verbände übrig bleiben, in denen eine mässige Liegenschaftssteuer zu diesem Zweck nun einmal nicht ausreicht, denen dann nur durch einen Hilfsfonds des Kreises (S. 196) und durch eine ergänzende Schulsteuer (unten IX) geholfen werden muss. — Bis jetzt ist die unabsehbar verwickelte Vertheilung der Schullast das unausgesprochene Hinderniss für jedes Schulgesetz. Es ist nicht abzusehen, wie ein solches in Preussen jemals zu Stande kommen soll, wenn nicht der Boden

dafür durch eine Regulirung der Gemeindesteuern vorgebnet wird.

III. Es ergibt sich ferner die Möglichkeit einer zweckmässigen Regelung der Wegelast, welche durch die ländlichen Regulirungen und Gemeinheitstheilungen geographisch unter Gutsbezirke, Gemeinden und Privatinteressenten jetzt so vertheilt und zerschnitten ist, wie es seiner Zeit den Privatrechtsinteressen der Einzelnen entsprach, nicht aber so, wie es den heute vorhandenen Verkehrsinteressen entspricht. Nur durch die gemeinsame Unterhaltung in etwas grösseren, zusammenhängenden Verbänden wird das zur Verbesserung unserer Gemeindewege wirklich Nothwendige auf Grund einer Liegenschaftssteuer möglich sein. Zugleich lassen sich zahlreiche Wege, welche in den Recessen der Generalcommissionen als Interessentenwege fixirt, aber für den gemeinsamen Verkehr heute unentbehrlich geworden sind, durch billige Ausgleichung mit dieser Regulirung verbinden, und damit bisher unüberwindliche Hindernisse unserer Wegeordnung und Wegebesserung in den östlichen Provinzen endlich beseitigen. In diesem Punkt ist auch in der ländlichen Bevölkerung Einsicht und guter Wille zur Förderung eines Gesamtinteresses in der Regel zu finden, sobald nur kein Streit mehr über die Vertheilung besteht. Die beizubehaltenden Hand- und Spanndienste sind den Steuerzahlern nach einer Geldtaxe gutzurechnen.

IV. Es ergibt auch in noch weiterer Masse die Möglichkeit der Verbindung einer Mehrheit von Gemeinden zu gemeinsamer Tragung ihrer Armenlast, Schullast, Wegelast, oder eines Theils derselben und die Vereinigung zu sonstigen gemeinsamen Einrichtungen und Anlagen, wo und soweit dieselbe im wohlverstandenen Interesse der nachbarlichen Verbände liegt. Das bisher auf dem platten Lande so lebhaft verabscheute System der Samtgemeinden wird damit praktitsch und populär werden. An die Stelle der Zwangscopulation zu

„Gesamtgemeinden“, die von den Politikern eifrig empfohlen, von dem ländlichen Besitz bisher ebenso lebhaft perhorrescirt wurde, wird sich eine friedliche Consolidation der Zwerggemeinden durch den natürlichen Zug der Interessen bewerkstelligen, der auch durch die Kreisausschüsse wesentlich befördert werden kann und schon jetzt gefördert wird. Die Amtsbezirke, die dazu bis jetzt wegen der fehlenden Steuerbasis nicht gelangen konnten, werden nun auch zu Communalverbänden werden, wo es dem Interesse der Einwohner wirklich entspricht.

V. Auch die Möglichkeit einer Verbindung von Städten mit Landgemeinden zu einzelnen Zwecken (der Erhaltung von Schulen, Wegen, Löschanstalten etc.) ist durch das System der Liegenschaftssteuer ermöglicht und wird alsbald in Gang kommen, während die völlige Ungleichheit des Steuersystems in Stadt und Dorf eine solche Verbindung bis jetzt nicht nur erschwerte, sondern auch in Fällen gütlicher Uebereinkunft beide Theile in Ungewissheit über die Zukunft liess. Es ist unverkennbar, dass das starke Widerstreben der Städte gegen jede Einfügung in den Kreisverband auch damit zusammenhängt, dass der aus multiplicirten Einkommensteuern gebildete Steuerfuss der Städte nicht auf das passen kann, was Stadt und Land gemeinsam aufzubringen haben, während der Realsteuerfuss auch in dieser Beziehung ebenso dem Herkommen wie dem in anderen Ländern bewährten Massstab entspricht, und von beiden Seiten anerkannt werden wird.

VI. Die seit einem Menschenalter gesuchte Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen ist mit der Steuerregulirung ebenso möglich, wie für die westlichen Provinzen; ja sie ist mit der Steuerregulirung von selbst gegeben. Es geht damit eben nicht, so lange Tausende von Gemeinden das variable System der Zuschläge haben, in der Mehrzahl der Landgemeinden dagegen die Pflichten und Rechte nach Besitzschichten unter Grundherrschaft,

Bauern, Halbbauern, Büdner nach Herkommen sich vertheilen, die Miether und sonstigen Einwohner dagegen von den Lasten wie von den Rechten der Gemeinde ausgeschlossen bleiben. Die alten bauerlichen Schichtungen lösen sich immer weiter auf durch Freizügigkeit, Parcellirung und durch den Umzug von Gewerbe und Industrie auf das platte Land, und alle Neuvertheilung der Lasten und Stimmrechte innerhalb jener Besitzschichtungen bleibt ein Stückwerk, welches nach einer kurzen Spanne Zeit wieder nicht mehr passt. Mit der regulirten Gemeindesteuer ist der gleiche feste Boden für die Vertheilung der Stimmrechte, für die Gemeindeverfassung und Verwaltung gegeben. Es genügt aus 10 gegebenen Vorbildern das elfte Schema einer Gemeindeordnung nachzubilden. Nur wird es sich empfehlen in allen Gemeinden von mehr als 30 stimmfähigen Mitgliedern eine kleine Gemeindevertretung einzuführen, welche die Verwaltung leichter und besser führt, als die nicht mehr praktischen Bauerversammlungen. Nachdem die Kreisordnung von 1872 die persönliche Seite der Verwaltung zufriedenstellend geregelt hat, wird nun auch die Regelung der wirtschaftlichen Seite das Werk der Verwaltungsreform vollenden.

VII. Für die preussischen Städteordnungen wird ebenso durch die Liegenschaftssteuer die gemeinsame Grundlage gefunden, auf der die unserm Lande eigene Agitation für „neue Städteordnungen“ einmal ein Ende nehmen wird. Die Stadt als ein Selbstverwaltungskörper und wirtschaftlicher Verband lässt sich nicht auf ein allgemeines Stimmrecht basiren, sondern auf eine Correspondenz von Rechten und Pflichten, welche nur für die Grundeigenthümer und für die selbständigen Hausstände auf Grund der Miethe einer Wohnung, eines Ladens, eines Comtoirs etc. besteht. Die fluctuirenden Elemente der Bevölkerung, Aftermieter, Schlafstelleninhaber, Einlieger, Passanten etc. können nicht Elemente der Stadtverfassung werden, da sie rationeller

Weise weder an der Liegenschaftssteuer, noch an der persönlichen Selbstverwaltung theilnehmen. Alle persönliche Selbstthätigkeit in der Stadtverwaltung ruht erfahrungsmässig nur auf den Grundeigenthümern und auf denjenigen Miethern, welche eine Miethswohnung über dem Durchschnitt der Wohnungsmiethen inne haben. Wiederholte statistische Ermittlungen haben beispielsweise in Berlin ergeben, dass die kleineren Miether unter dem Durchschnittsmiethswerth nur noch mit 3 oder 4 pCt. an dem Personal der Selbstverwaltung der Gemeinde betheiligt sind. Der Werth der Steuerzahlung und der Werth der Selbstthätigkeit in der Gemeindeverwaltung sind allerdings im Einzelnen incommensurabel. Nimmt man sie aber eben deshalb als gleichwerthig im Ganzen an, so ergiebt sich das ausserordentliche Uebergewicht dessen, was die Hauseigenthümer und grösseren Miether für den Gemeindeverband wirklich leisten, über das, was die kleineren Miether für die Gemeinde thun. Ein allgemeines Stimmrecht in der Stadtverfassung enthält daher, nicht weniger als die altständische Ordnung, eine Umkehrung der Rechte und Pflichten im Gemeindeverband. Es ergab sich beispielsweise bei einer Berechnung im Jahre 1861, dass die Hauseigenthümer und grösseren Miether über 100 Thlr. (dem damaligen Mittelsatz der Wohnungsmiethen) nicht weniger als $\frac{17}{20}$ der directen Gemeindesteuern zahlten und $\frac{19}{20}$ der städtischen Aemter verwalteten, während nach dem System des allgemeinen Stimmrechts über $\frac{2}{3}$ der Stimmen für die kleineren Miether beansprucht wurden^{60a}). Mit der Liegenschaftssteuer wird auch von dieser Seite aus die Stabilität in die Stadtverfassungen zurückkehren, und das rechte Mass für ein verstärktes Stimmrecht der Hauseigenthümer und der grösseren Miether zu finden sein — und zwar in einfacherer Weise als nach dem jetzigen Dreiklassensystem, welches, etwas zu künstlich, den nachbarlichen Verband auflöst.

VIII. Endlich findet sich die gleichmässige Grund-

lage für den Kreisverband und Provinzialverband aus der gleichmässigen Lastenvertheilung der Ortsverbände von selbst, und unter genügender Berücksichtigung des grossen und mittleren Grundbesitzes an jeder Stelle. Es werden sich damit die Schwierigkeiten in der Vertheilung der Stimmrechte im Kreise und in der Provinz lösen, die bis jetzt in dem Wirrwar der Gemeindebesteuerungen zufriedenstellend nicht zu lösen sind. Aber auch für die nächstliegenden Zwecke ergibt sich daraus die für unser Kleingemeindethum unentbehrliche Möglichkeit der Verbindung aller Stadt- und Dorfgemeinden eines Kreises zur Bildung gemeinsamer Fonds, auf welche gewisse Lasten zu übernehmen sind, für welche die Kleingemeinde in ihrer Isolirtheit unzulänglich ist. Ein solcher Fond, wie er namentlich für den Neubau der Schulen ausreicht⁶¹), lässt sich mit gerechten und verhältnissmässig geringen Jahreszuschlägen zu den Gemeindesteuern bilden und dadurch ohne fühlbare Härte für die reicheren Gemeinden eine Ergänzung der unzureichenden Kräfte erreichen. An die Stelle der unangemessenen Aufnahme von Anleihen kleinerer Gemeinden kann ein solcher Hilfsfond auch durch verzinsliche Vorschüsse eintreten. Es wird das kaum jemals durch freiwillige Uebereinkunft zu Stande kommen. Aber es liegt darin ein wichtiger Gesichtspunkt für die zukünftige Verwaltungsgesetzgebung nach einem auch in Frankreich bewährten Vorbild. Durch dies System der Ausgleichung und Hilfsfonds im Kreise wird dann das leidige System der Staatszuschüsse zu Einzelbedürfnissen einer Einzelgemeinde vermieden, welches in angemessener Weise niemals zu handhaben und mit der Selbständigkeit einer Selbstverwaltung nicht zu vereinen ist. Nicht für die zahllosen Einzelgemeinden, sondern erst für die insufficienten Kreisverbände hat dann die Provinz und der Staat einzutreten.

Noch über diese Punkte hinaus lassen sich gar manche veraltete und incongruente Verhältnisse bei dieser Reguli-

zung beseitigen. Der Zerstückelungsprocess, aus dem unsere heutigen Gutsbezirke und Zwerggemeinden hervorgegangen sind, kommt damit in eine rückläufige Bewegung, soweit die realen Interessen eine solche wirklich erfordern.

Zugleich aber ergibt schon diese ungefähre Uebersicht, wie verwickelt die Ordnung dieser Verhältnisse sich gestaltet, sobald man aus allgemeinen politischen oder volkswirtschaftlichen Räsonnements in die wirklichen Verhältnisse einsteigt. Zahlreiche Verwicklungen sind in dieser Uebersicht noch übergangen und auch wohl übersehen. Schon die Feststellung der gegenwärtigen und zukünftigen Gemeindelasten der Gutsbezirke bedingt eine weite Umsicht und Erfahrung in Regelung verwickelter Agrarverhältnisse. Eine solche ist ebenso nothwendig für jede bessere Regelung der Wegebaukosten, für die Werthfeststellung und Einreihung der Naturaldienste und Leistungen, vor Allem aber für die Feststellung der Beträge, welche bisher auf die Liegenschaften der Gemeinde entfallen, die einer streng amtlichen Beglaubigung bedarf, weil davon das Mass der Zubusse aus der Staatsgrund- und Gebäudesteuer abhängt.

Die Neuregulirung der Gemeindesteuern ist daher kein Gegenstand der einfachen Verwaltung, sondern eignet sich für die Generalcommissionen, die für Geschäfte dieser Art vorhanden und geschult sind. Zu ihrem alten Geschäft der Separation und Gemeinheitstheilung wird sich das neue Geschäft der Wiederbefestigung der Gemeindeverbände schliessen. Auf die Separation folgt die Consolidation! Selbstverständlich werden sich aber auch die einfacheren Fälle durch gütliche Vereinigung erledigen lassen, welche dann die nöthige Beurkundung und Sanction durch die Aufsichtsbehörde gebührenfrei zu erhalten hätten.

Ein positiver Gesetzentwurf zur Ausführung dieser Vorschläge würde etwa dahin lauten:

Denjenigen Land- und Stadtgemeinden, welche durch einen von der Aufsichtsbehörde bestätigten

Gemeindebeschluss das oben bezeichnete System der Liegenschaftssteuern annehmen, sowie denjenigen Gutsbezirken, welche einem Gemeindeverbande mit so regulirten Steuern beitreten, ist vorweg ein Betrag von 25 pCt. der Grund- und Gebäudesteuer ihres Bezirks zur Deckung ihrer Gemeindebedürfnisse zu überweisen.

Diejenigen Grundbesitzer, welchen durch die Regulirung eine höhere Belastung ihrer Liegenschaften zuwächst, als ihnen vermöge ihres Grundbesitzes in der Gemeinde bisher oblag, sind berechtigt, die Hälfte dieser Mehrbeträge auf ihre Staatsgrund- und Gebäudesteuer abzurechnen.

Die Gemeindesteuerregulirungen erfolgen unter Leitung der Generalcommission, können aber im Falle gütlicher Einigung auch durch Statut unter Bestätigung der zuständigen Aufsichtsbehörde endgültig erfolgen.

IX.

Die Principalsteuer und die ergänzende Schulsteuer.

Nach dem günstigen Resultat der Liegenschaftssteuer in Zehntausenden unserer Gemeinden könnte man zu der Annahme gelangen, dass neben derselben alle Personalsteuern der Gemeinde entbehrlich werden, dass namentlich das System der indirecten Abgaben, der Gebühren, der Gewinne aus städtischen Unternehmungen elastisch genug sei, um die erforderlichen Ergänzungen zu beschaffen.

Allein bei einer sorgfältigen Durchrechnung der Gemeindehaushalte werden doch, wie häufig, die „brutalen Thatsachen“ mit den „richtigen Principien“ in Widerspruch bleiben. Nicht nur Gemeinden mit einem jetzt völlig verfahrenen Steuersystem, sondern auch darüber hinaus mehrere hundert Stadtgemeinden und noch zahlreichere Landgemeinden werden nicht im Stande sein, ihre Bedürfnisse zu decken, ohne das erfahrungsmässig zulässige Mass der Liegenschaftssteuer zu überschreiten.

Bei der Feststellung im Einzelfall wird sich zugleich ergeben, dass der Grund der Ueberlastung in 10 Fällen 9 mal in dem Hauptposten der Gemeindeausgaben liegt: in der Gemeindeschullast, welche in unseren grösseren Städten für sich allein einen Ausgabeposten von 32 Millionen Mark darstellt, und welche sich im letzten Jahrzehnt mehr als verdoppelt, in Berlin von 3 Millionen Mark im Jahre 1869 auf 8 Millionen Mark im Jahre 1876 gesteigert hat. Es wird sich weiter ergeben, dass dies rapide Anwachsen nicht blos

auf Neubauten und reichlicher Ausstattung, sondern wesentlich auch darauf beruht, dass die Gemeinden auf jeden Beitrag der Familienväter durch Schulgeld verzichtet haben.

Es giebt keine Seite des Gemeindeabgabewesens, von welcher aus die Schullast nicht Anomalien darböte.

Zu den regelmässigen, gesetzmässigen „Gemeindelasten“ gehört sie auf Grund provinzieller Gesetzesnormen nur in der Provinz Preussen, auf dem linken Rheinufer, im ehemaligen Grossherzogthum Berg und in Nassau. In den übrigen Landestheilen herrscht das System der nach dem Preussischen Landrecht gebildeten „Schulverbände“ vor, wo nicht die Gemeinden freiwillig die Schullast auf ihren ordentlichen „Haushalt“ übernommen haben, was überall zulässig und in weitem Umfang geschehen ist. In einzelnen westlichen Landestheilen und in zahlreichen Einzelgemeinden bestehen Elementarschulen noch als Theil des kirchlichen Verbandes, so dass die Schullast von der kirchlichen Gemeinde getragen wird, sofern nicht auch hier (wie häufig) die Schullast von der weltlichen Gemeindekasse übernommen ist. In den grossen Gemeinden ist dies letztere so sehr zur Regel geworden, dass von den 170 Ortschaften über 10,000 Einwohner nur noch 17 besondere Schulsocietäten bilden, während in 8 Gemeinden ein gemischtes System von ordentlicher Gemeindelast mit Beiträgen der kirchlichen Gemeinden oder umgekehrt stattfindet.

Es gehört zu den dankenswerthesten Resultaten der statistischen Arbeiten des Ministerialraths Dr. Herrfurth, die seit langen Jahren vermisste Uebersicht über dies undurchsichtige Gebiet gewonnen zu haben, welche unverkennbar zu den Vorbedingungen eines Gesetzes über das Volksschulwesen gehört. Sie ergiebt, dass im Jahre 1876 die gesammte Schullast der Monarchie auf mehr als 72 Millionen Mark zu berechnen war, von welcher Summe aufgebracht wurden:

5,680,892	Mark	durch Staatsbeiträge.
2,309,716	„	aus eigenem Vermögen und Stiftungen.
11,420,691	„	durch Schulgelder.
58,143,109	„	durch steuerartige und Patronatsbeiträge.

(Herrfurth, Städtische Gemeindestst. 107, 108.)

Aus diesen Zahlen wird ersichtlich:

1. Eine rasche Steigerung der Schulausgaben, welche selbst die Ausgabesteigerung für die Communicationsanstalten meistens überholt; in der kurzen Zeit von 1871 auf 1876 sind die Steuer- und Patronatsleistungen von 42,250,404 auf 58,143,103 Mark gestiegen, während die Schulgelder nur um 1 Million Mark zugenommen haben.

2. Es ergibt sich, dass die Steuerlast der Schulen alle übrigen Hauptposten der Gemeindeleistungen übertrifft; schon die obige Uebersicht der Ausgaben der grossen Gemeinden (S. 57) beweist, dass die Ausgaben für Unterrichtszwecke (32 Millionen Mark) mehr betragen, als diejenigen für staatliche, polizeiliche Zwecke und Verkehrsanlagen jeder Art zusammengenommen.

3. Es ergibt sich, dass das Gebührenprincip bei diesen Ausgaben sehr unvollständig ausgeführt ist. Der Grundsatz, dass sicher berechenbare geldwerthe Leistungen zum Besten einzelner Einwohner ganz oder zum grössern Theil durch Gebühren zu decken seien, ist für die Volksschule in sehr zahlreichen Gemeinden und grossen Landestheilen ganz aufgegeben; bei den mittleren und höheren Unterrichtsanstalten sehr ungleichmässig und ohne erkennbaren Grundsatz zur Ausführung gekommen. In der Mehrzahl der überbürdeten Stadthaushalte liegt der entscheidende Posten *prima vista* in den Ausgaben für Unterrichtszwecke. Die obige Tabelle unserer Industriestädte im Westen (S. 109) zeigt, dass sie ihre schweren Ausgaben für den Unterricht entweder ganz durch reine Einkommensteuern decken, oder doch die Einkommensteuer zu diesem Zweck in besonders

hohen Sätzen bis zu 220 pCt. heranziehen. Eine anomale Behandlung der Schulausgaben besteht nicht nur da, wo die Schulgelder erlassen, sondern auch da, wo sie erhoben werden. Auch die erhobenen Schulgelder stehen in den grösseren Gemeinden meistens ausser Verhältniss mit den persönlichen und sachlichen Kosten, welche der Elementarunterricht veranlasst. Wäre die Schullast nach den wirthschaftlichen und rechtlichen Gesichtspunkten der übrigen Gemeindelasten zu behandeln, so würde folgerichtig doch etwa die Hälfte jener Kosten nach dem Gebührenprincip von den einzelnen Hausständen zu tragen sein.

Diese abweichende Behandlung der Schullast datirt nun aber nicht erst aus dem letzten Menschenalter, sondern sie bildet seit 100 Jahren eine Eigenthümlichkeit des preussischen Staatsverbandes, welche in dieser Weise in keinem anderen Staat, in diesem Umfang auch in keinem anderen deutschen Staatsverbände wiederkehrt, weil sie auf der eigenthümlichen Zusammensetzung unseres Staatskörpers beruht.

In den übrigen Staatsbildungen der europäischen Welt ohne Ausnahme ist der Unterbau des Staats historisch verwachsen mit einer der christlichen Kirchen, deren Recht (ausdrücklich oder stillschweigend) einen Theil des allgemeinen Landesrechts bildet. Neben der herrschenden Kirche hat eine anfangs nur geduldete Minorität anderer Bekenntnisse allmählig die bürgerliche Gleichberechtigung für den Einzelnen, die freie Religionsübung für die Gemeinden erlangt, ohne jedoch den Anspruch zu erheben, dem Staat ihren „confessionellen“ Charakter aufzuprägen. Dieses natürlichen Einheitsbandes entbehrt Preussen seit der Mitte des XVIII. Jahrhunderts, seitdem es aufgehört hat, ein „lutherischer“ Staat zu sein. Hier stiessen die Ansprüche verschiedener Kirchen direct zusammen, welche den früher selbständigen Einzelstaaten seit 1648 ihren „confessionellen“ Charakter gegeben hatten und diesen Anspruch auch in

dem grössern Staatsganzen fortsetzten. Es entstand damit ein treibendes Element des Zwiespalts, welches mit jeder Erweiterung des Territoriums wuchs, dessen centrifugale Kräfte in dem Indifferentismus der Aufklärungsperiode zwar latent, aber für die Staatsregierung doch jederzeit fühlbar blieben, und welche mit jeder Entfesselung der gesellschaftlichen Elemente im Staat in wachsendem Masse fühlbar werden mussten.

Seit Friedrich dem Grossen erscheint daher der leitende Gedanke, dass unbeschadet der Wirksamkeit, welche jede Kirche über das Familienleben ihrer Angehörigen in Lehre, Seelsorge und Erziehung entwickeln muss, der Staat doch die Einheit derjenigen Elemente aufrecht erhalten muss, von der die Existenz eines nationalen Staatsverbandes abhängt, — das Band der Ehe und der Verwandtschaft, das Band des Jugendunterrichts und der geistigen Entwicklung der Gesammtheit. Mehr als einmal hat Preussen in heftigem Streit seine ganze Staatsmacht eingesetzt, um zwei unscheinbare Dinge aufrecht zu erhalten: die gemischte Ehe und die gemeinschaftliche Schule, — in dem wohlbegründeten Gefühl, dass mit der Zerreißung dieser Unterlagen des Volkslebens in zweiter, dritter, vierter Generation nichts von einer einheitlichen Nation übrig bleiben würde, und das um so gewisser in einem Volk, das es mit religiösen Fragen ernst meint. Es hält für jeden Beruf schwer, neben seiner Berufsthätigkeit auch das gemeinsam Nothwendige im Auge zu behalten; am schwersten wird dies dem kirchlichen Berufsstand. Die antike Welt hat die Erfahrung gemacht, dass die Aufhebung des *connubium* allein genügt, um aus einer Nation zwei Nationen zu machen. Was aus der deutschen Nation werden sollte in einer zweiten, dritten, vierten Generation, wo keine kirchlich anerkannte Ehe, kein Familienband, keine Verwandtschaft, keine Gemeinschaft irgend eines religiösen Aktes von der Geburt bis zum Grabe, kein Element gemeinschaftlicher Erziehung, geistiger Bil-

zung, keine Theilnahme an gemeinsamen Humanitätsanstalten zwischen den verschiedenen Religionstheilen mehr möglich sein sollte, — so wie es die beiderseitigen Kirchenregimente seit den Zeiten des westphälischen Friedens verlangen, — ist schwer zu sagen, und lässt sich jedenfalls nicht vom kirchlichen, sondern nur vom staatlichen Standpunkt aus beurtheilen. Jedes Kirchenregiment hat jene Forderungen früher im Namen der ausschliesslichen Herrschaft seiner Kirche gestellt und wiederholt heut dieselbe Forderung im Namen der kirchlichen Autonomie und kirchlichen Freiheit.

Allein wie die Staatsgewalten Deutschlands seit dem westphälischen Frieden gezwungen waren, einen *modus vivendi* für die deutsche Nation durch ihre Staatskirchenhoheit zu erhalten, so ist der Staat heute genöthigt, jene Autonomie und Freiheit der Kirchen auf ihr inneres Gebiet zu beschränken und das gemeinsam Nothwendige durch Gesetz und durch eine Organisation von unten herauf in dem Gemeindewesen aufrecht zu erhalten. Der Streit über das Gemeinschaftssystem oder das Absonderungssystem des öffentlichen Unterrichts in Preussen beruht nicht auf einer höheren oder geringeren Würdigung der Aufgaben der Kirche und der religiösen Erziehung, sondern auf einer engeren oder weiteren Auffassung vom Staat als dem heutigen Träger der Einheit über den gespaltenen, sich bekämpfenden Kirchen.

Jene Preussen eigenthümliche Behandlung der Schulfrage und der Schullast tritt daher unter Friedrich dem Grossen hervor, ohne jeden Zusammenhang mit den philosophischen Ideen des Monarchen in seinen jüngeren Jahren. Sie datirt aus der zweiten Hälfte seiner Regierung, wo der Sinn des grossen Königs schon von dem Bewusstsein durchdrungen ist, dass auch seine Riesenkraft nicht ausreiche, um den zerfallenden ständischen Staat mit seinen einander widerstrebenden Elementen in lebenskräftiger Einheit zusammenzuhalten. Es war die Zeit, in der Friedrich

lauter als jeder andere Monarch seiner Zeit seine Minister daran erinnerte, dass das Volk zur Gottesfurcht durch die positiven Lehren der Religion erzogen werden müsse.

Der Boden aber, auf welchem für die neuen Aufgaben dieses Staats sich zuerst die Formen finden mussten, war die Provinz Schlesien. Hier waren die Ideen gereift aus praktischer Kenntniss des Landlebens von Jugend auf, welche der Grosskanzler von Carmer in wenigen einfachen Sätzen eigenhändig niederschrieb, und welche ohne Erläuterung, ohne Contestation, ohne Zusatz und ohne Correctur das gemeine Schulrecht des preussischen Staats im ALR. II. 11 bis heute bilden.

Es war der Grundsatz, dass für die Zwecke des Volkunterrichts eigene Nachbarverbände der Hausväter, „Schulsocietäten“, zu bilden seien, welche zu einem gemeinsamen Unterricht, unabhängig von den kirchlichen Verbänden, unabhängig von der herkömmlichen Vertheilung der Communallasten zu gestalten seien, mit neuen Anforderungen, die im Interesse der Gesammtheit über die herkömmlichen Leistungen des Realverbandes der Gemeinden hinausgehen. Die Grundsätze des ALR. über die Schulverbände enthalten eine für das Steuersystem seiner Zeit geradezu unerhörte Neuerung, wurden aber dennoch unter Friedrich Wilhelm III. nach sorgfältiger Prüfung und Verhandlung mit den besten Männern des Landes in dem Schlesischen Schulreglement von 1801 bestätigt und erweitert.

Seit 100 Jahren hat die Praxis und Gesetzgebung diese besondere Formation der Schulverbände als einen frühreifen Typus der jetzt sog. „Verwaltungsgemeinden“ weiter geführt. Mit Hülfe dieser Formation wurde das sonst unüberwindliche Hinderniss der isolirten Gutsbezirke überwunden und eine praktisch-mögliche Verbindung derselben mit den benachbarten Dorfgemeinden hergestellt. Wo kein besonderes Hinderniss entgegenstand, identificirten sich die Schulgemeinden mit den politischen Gemeinden durch Ueber-

nahme der Schullast auf den Gemeindehaushalt, der in grösseren Gebieten (bei homogenen kirchlichen Verhältnissen) sogar zum allgemeinen Herkommen wurde. Daneben aber blieben die „Schulsocietäten“ stehen, als eine ergänzende, unentbehrliche Formation, welche in Praxis und Rechtsprechung nach Analogie der Gemeindeverbände und Gemeindelasten behandelt wurde und unter manchen Schwierigkeiten dennoch zur selbständigen Dotation und zur weitem Entwicklung der Elementarschule ausreichte.

Später kam die Zeit, wo in der Bewegung kirchlicher und politischer Parteien (auch unter der persönlichen Einwirkung Friedrich Wilhelms IV. als Kronprinz und König) das Gemeinschaftssystem des Unterrichts zum Gegenstand lebhafter Angriffe wurde, wo die Idee der Freiheit der Kirche für höher galt, als der Beruf und das Recht des Staats, und wo die Praxis der Verwaltungsbehörden in einen systematischen Widerspruch gegen die Landesgesetze trat.

Aber auch auf diesem Gebiet bewährt sich der conservative Charakter, der immer vorzugsweise auf der Lastenvertheilung der öffentlichen Institutionen beruht. Der höchste Eifer für die confessionelle Zerreißung des Unterrichtswesens hat die andere Seite, die Gemeinsamkeit der Schullast ohne Rücksicht auf die Confession, intact gelassen. Alle Gesetzentwürfe auch unter Friedrich Wilhelm IV. und aus der späteren Zeit der confessionellen Theorien haben die Grundlage der Schullastenverbände unverändert stehen lassen und führen damit unter allen Parteiströmungen unabänderlich auf das einheitliche System zurück.

In diesen Umgebungen ist die abweichende Behandlung der Schullast entstanden, die zwar soweit wie möglich den gemeinen Communallasten assimilirt ist, über deren normalen Grundsätze aber doch um einen Schritt hinausgeht. Man könnte sie als die transcendente Gemeindelast bezeichnen, welche in unserem Volksleben eine eigenartige Stellung einnimmt.

Wie in den Staaten von einseitig confessionellem Charakter die Tendenz vorherrscht, die Institutionen ihrer einen herrschenden Kirche mit ansehnlichen Vermögensopfern reich und überreich zu fundiren und zu dotiren, so hat bei uns eine ebenso richtig verstandene Grundrichtung die gemeinschaftlichen Institutionen des Volksunterrichts bedacht, reichlich ausgestattet und die Unentgeltlichkeit desselben sogar zu einem Grundprincip der Verfassung unseres Staats erhoben⁶²).

Die Gründe, welche an dieser Stelle eine weitergehende Belastung des Nachbarverbandes rechtfertigen, sind auch von näher liegenden socialpolitischen Standpunkten aus so überzeugend, dass die einsichtigsten Gemeindeverwaltungen im Lauf des letzten Menschenalters freiwillig auf die Schulgelder verzichtet haben, noch ehe sie durch ein Gesetz des Staats dazu genöthigt waren. Auch die in den Gemeindevertretungen von Jahr zu Jahr wiederkehrende Erwägung, dass vom wirthschaftlichen und rechtlichen Standpunkt aus man berechtigt wäre, einen Haupttheil dieser schwersten Last durch das Gebührenprincip zu decken, hat die Gemeindevertretungen nicht irre gemacht, hat sich gegen den sonst unwiderstehlichen „Zug der Interessen“ durchgesetzt und aufrechterhalten. Selbst unter dem Druck versechsfacher Personalsteuern sind jene Gemeinden dem einmal angenommenen Grundsatz treu geblieben⁶³).

Der Preussische Staat hat jede Veranlassung diese Grundrichtung anzuerkennen und aufrecht zu erhalten, wie denn auch die Abweichungen davon seit 100 Jahren niemals Zeichen der Einkehr zur Gottesfurcht, sondern symptomatische Erscheinungen der Unsicherheit in der Leitung der Staatsgeschäfte gewesen sind. Im Bewusstsein dieser wirklich berechtigten Eigenthümlichkeit werden wir voraussichtlich an dem geltenden Artikel der Verfassungsurkunde festhalten.

Muss sich also der volkswirthschaftliche Grundsatz der

Specialgebühren an dieser Stelle höheren Gesichtspunkten unterordnen, so geht diese abweichende Behandlung doch nicht über die Grenzen des gemeinsam nothwendigen Masses der Bildung hinaus, auf welchem der Staat für jeden seiner Unterthanen zur Erfüllung seiner bürgerlichen Pflichten bestehen muss. Ist die Liberalität der Gemeindebehörden darüber hinausgegangen, hat sie das Klassensystem der gehobenen Elementarschule so weit ausgedehnt, dass darin der Cursus einer „Mittelschule“ enthalten ist, welche als höhere Bildungsanstalt für gewerbliche, Handels- und andere besondere Berufe dienen soll: so wird in den mit Schulsteuern überlasteten Gemeinden eine Abtrennung der Mittelschule eintreten müssen, in denen ein wesentlicher Antheil der Kosten durch Schulgelder zu decken ist.

Ergiebt sich aber auch nach dieser richtigern Vertheilung der Kosten eine noch so schwere Belastung vieler Gemeinden, dass die Liegenschaftssteuer sie zur Zeit nicht zu tragen vermag: so muss zu dieser Gemeindelast die „Einwohnerschaft“ in weitesten Kreisen nach ihrem persönlichen Können und Vermögen beitragen. Denn diese transcendente Gemeindelast ist im Fall der Nothwendigkeit als allgemeine Bürgerpflicht geltend zu machen, welche jede Einzelperson als Mitglied der grossen Staatsgemeinschaft mit ihrem ganzen Vermögen zu tragen hat.

Eine solche Behandlung der allgemeinsten Culturaufgaben der Nation datirt übrigens nicht nur auf das Allg. Landrecht, sondern in analogen Anwendungen auch in frühere Jahrhunderte zurück⁶⁴). In jener Zeit, als die römische Kirche noch ausschliessliche Trägerin der Cultur- und Wohlfahrtsaufgaben des Staats war, hat man es für Recht gehalten, für allgemeinste Zwecke dieser Art die Unterthanen rücksichtslos nach ihrer persönlichen Leistungsfähigkeit heranzuziehen, so sehr dies dem System der weltlichen Communallasten widersprach. Denselben

Weg schlugen nach der Reformation auch die evangelischen Kirchenordnungen ein. Nachdem der Staat Träger dieser einheitlichen nationalen Aufgaben der Volksbildung geworden ist, erscheint es eine naturgemässe Folge, dass jetzt der Staat berechtigt ist, eine allgemeine Einkommensteuer für das Unterrichtswesen zu erheben, dass er aber, aus dem Gesichtspunkt der Decentralisation, diese Heranziehung der Personalsteuern den einzelnen Gemeinden überlässt. Es wird sich empfehlen, die besondere rechtliche Natur der aushülflichen Steuer auch durch den Namen Schulsteuer auszudrücken.

In diesem engern Gebiet erscheint deshalb eine ergänzende Heranziehung der gesammten Einwohnerschaft mit ihrer Klassen- und Einkommensteuer gerechtfertigt, wie solche durch unsere „Schulsocietäten“ längst zu einem Herkommen geworden ist.

Es wird aber darauf zu halten sein, dass die Schullast nicht als eine dem ordentlichen Gemeindeverband fremde sich völlig absondere; es wird vielmehr ein ansehnlicher Theil derselben jederzeit aus den ordentlichen Mitteln der Liegenschaftssteuer zu bestreiten sein.

Wird daneben die an sich dem Staat zukommende allgemeine Personalsteuer für diese Zwecke in Anspruch genommen, so kann dies nicht mehr sein als ein aushülflicher Anspruch, der als „Zuschlag“ niemals der Gesamtverpflichtung des Einzelnen gegen den Staat gleich kommen oder solche übersteigen darf. Schulsteuern von 100 und 200 pCt. der personellen Staatssteuer, wie sie in den Städten der westlichen Provinzen vorkommen, sind ein Beweis dafür, dass entweder die Schulausgabe zu hoch gesteigert oder die Steuereinschätzung unrichtig ist. Gehen wir daher auch viel weiter als die französische Auffassung, die sich nicht entschliessen kann, die secundären Zuschläge zu den directen Staatssteuern über 3, 4, 5 höchstens 8 pCt. auszudehnen, so liegt die Grenze eines secundären Zuschlags doch

wohl nicht über, sondern unter der Mitte, — in einem Maximum von 40 pCt.

Die so limitirten Zuschläge zur Klassen- und Einkommensteuer als „Schulsteuer“ werden aber einen wesentlich höhern Ertrag als bisher ergeben

a) durch Wegfall der Steuerbefreiung der kleinen Steuerzahler; denn es ist keine Veranlassung vorhanden, auch die kleinste Arbeiterfamilie von diesem Beitrag zu entbinden, der nur einen Ersatz für das wegfallende Schulgeld in minimalem Massstab darstellt;

b) durch Wegfall der Beamtenprivilegien. Denn mit Wegfall der communalen Einkommensteuern fällt jeder Grund für die Beamtenprivilegien weg; für blosse Zuschläge von 10, 20, 30, 40 pCt. der Klassen- und Einkommensteuer für die Unterrichtsanstalten des Orts würde die Idee eines Privilegiums der Beamten nie entstanden sein.

c) Es vermindert sich die Masse der Schulkosten durch die Trennung der Mittelschulen in den grösseren Städten und durch die Einführung des Gebührenprincips für die ersteren.

Die in so bescheidenen Grenzen gehaltene Schulsteuer würde beispielsweise in Berlin mit 20 pCt. der Einkommensteuer mehr als 2 Millionen Mark ergeben⁶⁵).

Für die Innehaltung dieser Grenzen wird es jedenfalls einer Prüfung und Genehmigung der Aufsichtsbehörden bedürfen. Es liegt dagegen der Einwand nahe, dass eine so wichtige, für den ganzen Bestand des Gemeindehaushalts massgebende Grenzlinie nicht von dem Ermessen der Aufsichtsbehörde abhängig gemacht werden solle. Auch diejenigen, welche an dem Wirrwarr der jetzigen Steuerweise durch jährliche Gemeindebeschlüsse und jährliche Akte der Aufsichtsbehörden keinen Anstoss nehmen, werden sich nicht abhalten lassen, von einer „principiellen Consequenz“ zu sprechen. Allein so lange die noch schwebende Allgemeine Schulordnung jede Begrenzung der Schullast als offene

Frage der Zukunft überlässt, liegt es wohl auf der Hand, dass kein Gesetzgeber für hypothetische Lasten eine gesetzliche Grenzlinie feststellen kann. Erst wenn die Einheit des Gemeindesteuersystems einerseits durch die Regulirung, die gleichmässige Feststellung der Schullasten andererseits durch das neue Schulgesetz hergestellt sein wird, lässt sich ein Verwaltungsgesetz geben, welches auch an dieser Stelle einen Maximalsatz der Steuerpflicht der Liegenschaften feststellt, nachdem sich in jahrelanger Handhabung die Erfahrung herausgestellt haben wird, welches Mass die Liegenschaftssteuer für Communalbedürfnisse ohne vitale Verletzung der Wirthschaftsordnung tragen kann.

Als normale und Principalsteuer der Gemeinden bleibt demnach die Liegenschaftssteuer stehen, nach der alle gegenseitigen Verpflichtungen der Stadt- und Landgemeinden, sowie der bisherigen Gutsbezirke unter einander zu bemessen sind. Als ergänzende Steuern treten die oben bezeichneten, heute noch zulässigen indirecten hinzu. Als ausserordentliche Ergänzung endlich für den Fall des Bedürfnisses die „Schulsteuer“, beschränkt auf die obigen Zwecke und auf den obigen Maximalbetrag.

Zu der Einführung oder Duldung besonderer Einkommensteuern für die Gemeinden fällt mit den Beamtenprivilegien und mit den Künsteleien in der Besteuerung der Forensen und der juristischen Personen jede Veranlassung hinweg. Das directe Steuersystem vereinfacht sich also wieder dahin:

Die Liegenschaftssteuer für die Commune,
 Die Klassen- und Einkommensteuer für den Staat,
 Die Schulsteuer durch Zuschläge zur letzteren.

Ein Gesetzentwurf über das System der Ergänzungssteuern würde danach folgende Hauptsätze ergeben:

Neben der oben bezeichneten Liegenschaftssteuer sind die Gemeinden berechtigt, mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde, eine Gassteuer,

einen Aufschlag zur Braumalzsteuer etc. (oben S. 62) zu erheben.

Kann der Jahresbedarf der Gemeinde durch die Liegenschaftssteuer mit den oben bezeichneten Ergänzungen nach Ermessen der Aufsichtsbehörde nicht ohne Ueberbürdung des Grundbesitzes gedeckt werden, so ist die Erhebung einer besondern Schulsteuer durch Zuschläge zur Klassen- und Staatseinkommensteuer zu gestatten.

Diese Genehmigung ist nur soweit zu ertheilen, als eine Mehrbesteuerung zur Tragung der Kosten der Volksschule erforderlich ist, und auf nicht höher als bis zu 40 pCt. der Staatsklassen- und Einkommensteuer.

X.

Die Application auf die Etats der einzelnen Stadt- und Landgemeinden.

Die Wirkung der Steuerregulirung auf den Jahreshaushalt der heute bestehenden Gemeinden wird sich nicht durch allgemeine politische und volkswirthschaftliche Betrachtungen feststellen lassen, sondern es wird der Durchrechnung einiger Hundert Gemeinde-Etats aus den verschiedenen Landestheilen und aus den verschiedenen Schichtungen der Gemeinden bedürfen, um den Boden für ein praktisches Urtheil zu gewinnen. Es wird eventuell wohl einer Begutachtung der Regierungen, Landräthe, Gemeindevorstände bedürfen, um in der Redaction des Gesetzentwurfs bei der unendlichen Verschiedenheit der Vertheilung der Gemeindelasten keinen erheblichen Umstand zu übersehen. Soweit durch Privatinformation in verschiedenen Landestheilen beispielsweise Feststellungen möglich sind, habe ich Berechnungen zur Hand:

1. für eine Anzahl Kleingemeinden und Gutsbezirke,
2. für die Hauptstadt Berlin,
3. für eine Anzahl mittlerer Stadt- und Landgemeinden,
4. für eine Anzahl völlig verfahrenere städtischer Haushalte.

Gutsrechnungen eignen sich indessen ihrer Natur nach in der Regel nicht zu einer öffentlichen Mittheilung und selbst die Haushaltsetats der einzelnen Städte veranlassen Streitigkeiten innerhalb der Gemeindebehörden, sobald ersichtlich wird, welche Steuererhöhungen von einem ihrer

Mitglieder für zulässig und ausführbar erachtet werden. Bei der Redaction für den Druck ergab sich jedenfalls eine solche Häufung von kleinen Wirthschaftsposten, und in jeder Gemeinde und in jedem Gutsbezirk so individuell verschiedene Combinationen, dass es überall ausführlicher Erläuterungen bedarf, an vielen Stellen auch noch weiterer Rückfragen und Feststellungen bezüglich der Lage der Klassensteuerpflichtigen und der Verhältnisse der Miether. Dieser Theil des Materials eignet sich daher vielleicht mehr zu einem nachträglich zu druckenden Anhang, für welchen ich auch von befreundeter Seite noch ein vielseitiges Material zur Information erwarten darf.

Für weitere Kreise wird es von Interesse sein, unter den Gruppen dieser Gemeindehaushaltsetats wenigstens die Haupt- und Residenzstadt Berlin

hervorzuheben. Der für die Steuerregulirung geeignete Boden ist hier durch die Haus- und Miethssteuer vorbereitet, auf Grund der Verordnung von 1815. Die Liegenschaftsteuer von rot. 12 pCt., welche hier anfangs zu 4 pCt. auf die Hauseigenthümer, zu rot. 8 pCt. auf die Miether vertheilt war, hat im Lauf der Zeit mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde mehrfachem Wechsel unterlegen.

Die Haussteuer wurde im letzten Menschenalter von 1843—1855 und von 1858—1864 mit $3\frac{1}{5}$ pCt., von 1855 bis 1857 mit 4 pCt., seit 1865 mit $2\frac{2}{5}$ pCt. erhoben, wie noch heute. Ihre Herabsetzung erschien billig in Folge der Staatsgebäudesteuer von 4 pCt. durch das Gesetz von 1861. Der Ertrag der Staatsgebäudesteuer belief sich 1878/79 auf 3,674,984 Mark, seit Ablauf der 15jährigen Periode für 1879/80 auf 5,011,644 Mark.

Die auf den Miether fallende Liegenschaftssteuer (Miethsteuer) betrug seit 1843 in der Regel $6\frac{2}{3}$ pCt., in einem mittleren Zeitraum von 1855—1857 und für drei Quartale des Jahres 1868 = $8\frac{8}{9}$ pCt.

Die Steuerregulirung wird mit dem jetzt üblichen

Satz von $6\frac{2}{3}$ pCt. der Miethssteuer unzweifelhaft ausreichen. Es bedarf nur der Consolidirung der bestehenden Haus- und Miethssteuer zu einer „Liegenschaftssteuer“ von $13\frac{1}{3}$ pCt., — zur Hälfte zu entrichten vom Miether, sowie bisher mit $6\frac{2}{3}$ pCt. — zur anderen Hälfte vom Hauseigenthümer mit $6\frac{2}{3}$ pCt. an Stelle der bis jetzt gezahlten $2\frac{2}{9}$ pCt., zu deren Deckung nunmehr die Convertirungsprämie aus der Staatsgebäudesteuer zur Anwendung kommt, — mit 25 pCt. vorweg und 50 pCt. der Mehrbelastung, — zu berechnen von dem jetzigen Betrag der Staatsgebäudesteuer von 5,011,644 Mark.

Für den Anschlag dieser Steuerverhältnisse kommt aus dem complicirten Etat der Stadt hier nur in Betracht das Verhältniss der Steuergruppen, welche durch die Regulirung betroffen werden, also der Steuerbedarf der Stadt aus diesen Quellen, da die sonstigen Einnahmen aus der Hundesteuer, Braumalzsteuer, Sublevationssteuer und aus dem Gebührensystem unverändert bleiben. Als Steuerbedarf wird die letzte zur Zeit vorliegende Isteinnahme des Jahres 1878 zu Grunde gelegt und zwar in runden Zahlen, die zugleich die Restititionen berücksichtigen. Der Steuerbedarf ergibt danach:

Haussteuer	3,550,000 Mark.
Miethssteuer	9,690,000 „
Gemeindeeinkommensteuer	9,486,000 „
	<hr/>
	22,726,000 Mark.

Erhöht sich in Folge der Regulirung auch die „Haussteuer“ auf $6\frac{2}{3}$ pCt., also um mehr als 6 Millionen Mark über ihren jetzigen Betrag, so wird es ersichtlich, dass die Mehrleistung der Hauseigenthümer durch die Convertirungsprämie nicht voll zu decken ist, obgleich diese etwa $\frac{9}{10}$ der Staatsgebäudesteuer absorbiren wird. Die Hauseigenthümer werden im Ganzen etwa 1,500,000 Mark (im Durchschnitt etwa 1 pCt.) mehr an Liegenschaftssteuer aufzubringen haben. Es wird nicht leicht sein, die Eigenthümer zu diesem Opfer zu bewegen, da die Mehrheit derselben in Berlin wirthschaftlich nicht günstig gestellt ist, und mit

dem Interesse der Hauseigenthümer wird sich das der Grossindustriellen verbinden, welche durch die regulirte Steuer stärker herangezogen werden. Allein es steht dem entgegen:

a) das Interesse der Hauseigenthümer, die mit der Regulirung von der städtischen Einkommensteuer (zu dem jetzigen Betrage von 100 pCt.) befreit werden, so dass viele von ihnen einen vollen Ersatz, andere doch zum erheblichen Theil eine Ausgleichung in dem Wegfall der Gemeindeeinkommensteuer finden werden;

b) es steht gegenüber das solidarische Interesse von 250,000 Miethern, von ihrer städtischen Einkommensteuer befreit zu werden, welche dies Interesse in der Gemeindevertretung geltend zu machen wissen werden.

Die Mehrheit der Interessen wird sich damit voraussichtlich der Regulirung zuwenden, und es fragt sich nur, ob und wie weit das Bedürfniss der Gemeinde nach Erhöhung der Haussteuer auf $6\frac{2}{3}$ pCt. wirklich zu decken ist.

Bei dieser Berechnung genügt es nicht, die jetzige Miethsteuer in doppeltem Betrage anzusetzen, sondern es kommen erhebliche Erhöhungen in Betracht:

a) die Haussteuer ist um 340,000 Mark höher anzunehmen, da diese Summe bei der Miethsteuer in Folge von Niederschlagungen wegen Unvermögens in Abzug gebracht worden ist, während solche bei den Haussteuern der Eigenthümer nach alter Erfahrung wegfallen oder einen verschwindenden Minimalbetrag bilden;

b) die Miethsteuer erhöht sich durch den Wegfall der völlig unhaltbar gewordenen (S. 170) Miethsteuerprivilegien der Beamten. Lässt man auch das Privilegium der Militärpersonen, Geistlichen und Lehrer intact, so kommen hier in Betracht die unmittelbaren und mittelbaren Civilbeamten, deren Begünstigung zwar bei der jetzt sehr künstlichen Berechnung des Privilegiums nicht augenblicklich festzustellen, aber auf mehr als 100,000 Mark zu veranschlagen ist;

c) es tritt hinzu die höhere Veranschlagung der Liegenschaftssteuer für den Grossgewerbebetrieb. Es handelt sich dabei um die Gewerbebetriebe mit mehr als 5 Gehülfen etc., die nach den Gewerbefragebogen, also nach den Angaben der Gewerbebetreibenden selbst, bei der letzten Zählung 104,028 Arbeiter etc. ergaben, d. h. mit Einschluss ihrer Familienangehörigen (= 0,71 pCt.) 178,000 Köpfe, welche für die Schul- und Armenpflege schwer in das Gewicht fallen. Berechnet man den Tarif des Grossgewerbebetriebs so niedrig wie möglich, d. h. auf die Hälfte des Durchschnittssatzes der Gemeindebesteuerung, welche in Berlin auf den Kopf der Bevölkerung fällt, lässt man den vollen Tarif nur für die Gewerbebetriebe mit mehr als 10 Gehülfen eintreten, nimmt man für die Betriebe von 5—10 Arbeitern und für blosse Comtoir- und Geldgeschäfte einen noch niedrigeren Tarif an, so wird der Mehrbetrag doch mindestens 1,000,000 Mark ergeben, wie dies auch den vervielfältigten Ansprüchen correspondirt, die dieser Theil der Bevölkerung an den Gemeindehaushalt stellt.

Bei der Berechnung der Liegenschaftssteuer kommt daher in Rechnung:

die jetzige doppelte Miethsteuer mit	19,380,000 Mark;
die obigen Mehrbeträge <i>a—c</i> mit	<u>1,440,000 „</u>
	20,820,000 Mark.

Verglichen mit der bisher aufzubringenden Steuersumme von 22,726,000 Mark fehlen noch immer rot. 2,000,000 Mark zur Deckung der bisher erhobenen Gemeindeeinkommensteuer von 9,486,000 Mark. Wie in der Regel liegt der Grund des Deficit lediglich in dem Posten des Elementarschulwesens, welches nach Beseitigung der Schulgelder der Commune Berlin in dem gedachten Etatsjahr 4,500,000 Mark gekostet hat. Nach den oben entwickelten Grundsätzen wäre es zulässig, das Deficit kurzweg durch eine Schulsteuer zu decken, für welche ein Zuschlag von 20 pCt. zur Staatsklassen- und Einkommensteuer reichlich genügen

würde, da für die Schulsteuer die Beamtenprivilegien (S. 210) in Wegfall kommen.

Ehe indessen die Aufsichtsbehörde die Genehmigung zur Erhebung einer „Schulsteuer“ ertheilt, wird sie zu erwägen haben, ob es wirklich rationell ist in dem Gemeindehaushalt der Hauptstadt auf eine indirecte Besteuerung beinahe völlig zu verzichten und durch die Gemeindebeschlüsse lediglich die directe Steuermethode in Anwendung zu bringen. Bei aller Achtung vor der Einsicht einer Gemeindevertretung, so ist es doch ein anderen Ländern völlig unbekanntes Verhältniss, dass die volkswirtschaftlichen Anschauungen einer Gemeindevertretung von etwa 100 Personen endgültig darüber entscheiden sollten, ob (abweichend von der Regel aller Grossstädte) die Gemeindebedürfnisse für eine Million Einwohner ausschliesslich durch directe Besteuerung beschafft werden sollen. Die Aufsichtsbehörde wird der Zustimmung der öffentlichen Meinung wie der Landesvertretung sicher sein, wenn sie darauf besteht, dass in solchen Verhältnissen ein bescheidener Beitrag, und wäre es nur im Verhältniss von etwa 5 pCt., durch indirecte Besteuerung aufgebracht werden muss.

Ein solcher Mehrbetrag von 1,000,000 ist nun aber zu beschaffen durch eine Gassteuer, für welche die Vorbedingungen in Berlin günstiger liegen als irgendwo (S. 63) und welche mit $6\frac{1}{4}$ pCt. unsern niedrigsten aller Gaspreise von 16 auf 17 Mark pro 100 km erhöhen und 700,000 bis 750,000 Mark ergeben würde. Der fehlende Rest würde durch einen minimalen Aufschlag auf die Braumalzsteuer oder durch Erhöhung der Hundesteuer zu beschaffen sein.

Es ergibt sich daraus, dass eine die Einwohnerschaft schwer drückende Einkommensteuer von 100 pCt. wirklich unnöthig ist, dass sie nur durch eine den volkswirtschaftlichen Theorien entsprungene Vorliebe für die directen Steuern entstanden ist, dass trotz der ausserordentlich hohen Verwendungen für das Volksschulwesen eine Schulsteuer in

Gestalt von 10 pCt. Zuschlägen zur Staatsklassen- und Einkommensteuer hinreicht, das Manco zu ergänzen, und dass selbst, wenn man die künftigen Bedürfnisse der Gemeinde noch etwas reichlicher als bisher veranschlagt, eine Schulsteuer von 10—20 pCt. genügen wird, um den Stadthaushalt im Gleichgewicht zu erhalten.

Ob Berlin eine Liegenschaftssteuer von $13\frac{1}{3}$ pCt. tragen kann, wird zunächst aus seiner eigenen Vergangenheit, nebenbei aber auch aus der nächstliegenden Vergleichung Wiens zu beurtheilen sein⁶⁶).

XI.

Die Rückwirkung der Gemeindesteuerregulirung auf die Staatswirthschaft. Die preussische Finanzreform.

Die Regulirung der Gemeindesteuern wird die Gesetze über die directen Staatssteuern zunächst unverändert lassen. Auch die Staatsgrund- und Gebäudesteuer wird dem Recht nach fortbestehen; dem Erfolge nach aber werden von Jahr zu Jahr der Staatskasse verminderte Erträge daraus zufließen, welche auf anderem Wege zu decken sind. Die Verhältnisse im Einzelnen werden sich dahin gestalten:

1. Die Staatsklassen- und Einkommensteuer wird fortbestehen, aber mit Wegfall der jetzt vorhandenen überwuchernden „Zuschläge“ von 40—600 pCt. für die Gemeinden. Es fallen damit hinweg die Klagen über eine zu weit ausgedehnte directe Besteuerung, welche nur in diesem Verhältniss begründet sind.

2. Die Staatsgewerbe-, Bergbau- und Eisenbahnsteuer dauern fort; die schweren Mängel der Staatsgewerbesteuer werden indessen vorläufig dadurch ausgeglichen, dass der Grossgewerbebetrieb zu der Liegenschaftssteuer der Gemeinden in rechtem Mass herangezogen wird.

3. Die Staatsgrund- und Gebäudesteuer und das Katasterwesen dauern fort. Die schweren Kosten des Katasterwerks werden dem Lande nicht verloren sein; denn auch bei dem vollständigsten Gelingen der Gemeindesteuerregulirung werden die Staatsgrundsteuern fortbestehen in

jenen Tausenden von Kleingemeinden, die noch keiner Nachhülfe für ihren Haushalt bedürfen, und auch sonst auf vielen Hunderttausend Gebäuden und Grundstücken, die zu weniger als 150 pCt. neu belastet werden. Sie können sogar wieder aufleben, wo sie schon einmal erloschen sind, bei günstigerer Lage des Gemeindehaushalts. Die Fortdauer der Kataster als der „Civilstandsregister des Grundbesitzes“ ist auch für privatrechtliche Zwecke dringend rathsam, kaum entbehrlich. Vor Allem aber ist die rechtliche Fortdauer der Staatssteuerpflicht gradezu Lebensfrage, um die Steuernatur dieser Last klar zu halten, gleichzeitig mit der Gemeindeliegenschaftssteuer, mit der sie in eine bewegliche Correspondenz tritt. Ohne solche Klarhaltung haftet allen Grundsteuern die Neigung zum Rückfall in die Idee einer „Grundrente“ an, und damit die wiederbeginnende Entartung. Ihre rechtliche Fortdauer wird endlich auch dazu dienen, den mit schweren Opfern errungenen Grundsatz aufrecht zu erhalten, dass der Grundbesitz der einzelnen Provinzen möglichst gleich zur öffentlichen Besteuerung heranzuziehen ist.

Dagegen wird sich ihr Ertrag für die Staatskasse fortschreitend verringern. Die Regulirung wird in den ersten zwei Jahren, in denen die einfachen Fälle sich ziemlich rasch erledigen werden, dem Staat vielleicht schon 30 bis 40 pCt. und mehr kosten, in den folgenden Jahren vielleicht je 10 pCt. der Staatssteuer weiter absorbiren. Nach 5 Jahren werden vielleicht $\frac{3}{4}$ der Staatssteuer, vielleicht noch etwas mehr aufgezehrt sein.

Diese Ausfälle an den nothwendigen Quellen der Staatswirthschaft müssen aber gedeckt werden; wie es denn überhaupt kein anderes Ideal einer Steuerreform giebt als ein solches, welches in gerechterer Vertheilung die aufgehobenen Steuern an eine andere Stelle verlegt. Wo in dem harten Raum die Dinge an einander stossen — in dem wirklichen Finanzhaushalt Preussens — wird daher nothwendig sein:

eine Erhöhung der directen Personalsteuern des Staats bis zum Betrag der ausfallenden Grund- und Gebäudesteuer;

eine Erhöhung der Zölle und Verbrauchssteuern zur Deckung der stark erhöhten Bedürfnisse Preussens und des deutschen Reichs.

Mit der Steuerregulirung der Gemeinden wird aber der Anfang zu machen sein, weil hier die Wurzel des Uebels liegt, weil diese Aenderung rechtlich nothwendig ist, und weil nur in dieser Reihenfolge aus dem vitiösen Zirkel der Steuererlasse herauszukommen sein wird.

I. Eine Erhöhung der jetzigen Staatsklassen- und Einkommensteuer erscheint nothwendig zur Aufrechterhaltung des umfassenden Finanzplans, welcher im Jahre 1820 fundirt ist, auf dem die Ordnung und Sicherheit der preussischen Finanzverwaltung bis heute beruht hat. Diese Ordnung steht bei uns, wie überall, auf einem gegebenen Verhältniss zwischen dem Stammvermögen des Staats, den directen Steuern der Unterthanen, den Verbrauchssteuern und Zöllen. Der Antheil der directen Besteuerung war 1820 in Preussen mit Rücksicht auf ein noch ansehnliches Stammvermögen des Staats ziemlich mässig bemessen. Er war bei erhöhten Ausgaben im Laufe eines Menschenalters schon um etwas verkürzt neben anderen minder sicheren Einnahmequellen. Die mässige Erhöhung, welche 1861 bei Gelegenheit der Ausglei- chung der Grund- und Gebäudesteuern eingetreten ist, erscheint nur als Wiederherstellung des ursprünglichen Verhältnisses zwischen sicheren und schwankenden Einnahmen. Eine weitere Verringerung der sicheren Basis, nachdem inzwischen eine weitere Vermehrung der Ausgaben um mehr als das andert- halbfache eingetreten ist, wird von Niemandem zu verant- worten sein. Denn der massenhafte Aufbau der Staatsfinanz auf ungewisse Einkünfte kann selbst in ruhigen Zeiten nur zu chronischer Verlegenheit, zum Schuldenmachen, zum

Parlamentarismus in jener Gestalt führen, wo mit dem Beginn jedes Etatsjahres die bestehende Verwaltung von Beschlüssen des Abgeordnetenhauses unmittelbar abhängig wird. In Zeiten der Noth aber lässt diese Art der Finanziirung den Staat hülflos, weil bei Missernte, Handelskrisen und in Kriegsnoth gerade die Quellen am stärksten versagen, auf die der heutige Staat in starkem Masse verwiesen ist (Bergwerke, Eisenbahnen, Forsten etc.). Auch der Staatscredit Preussens wird sich auf seiner Höhe nur erhalten, wenn die vorhandene sichere Basis der directen Besteuerung ungeschmälert und ausdehnungsfähig bleibt. Er würde erschüttert werden, wenn in Zeiten der Noth, wo die ungewissen Quellen versagen, neue Besteuerungsweisen erst erfunden werden sollten, um das Vermögen der Massen heranzuziehen.

Bei dieser Sachlage wird die Aufrechterhaltung des status quo unserer directen Besteuerung zur Minimalforderung, auf welcher eine geordnete Finanzwirthschaft in Preussen wohl bestehen muss, und es entsteht daraus die Nothwendigkeit, die von Jahr zu Jahr eintretende Einbusse an Grund- und Gebäudesteuer durch Erhöhung der Klassen- und Einkommensteuer von Jahr zu Jahr einzuholen. Eine Rechnung nach Milliarden führt nur zu leicht zu den Irrthümern des Mannes, der zu rasch reich geworden ist. Der preussische Staat, der auf den Schultern des „kleinen Mannes“ sich zu seiner heutigen Grösse erhoben hat, — der Staat, der im XVIII. Jahrhundert auf der Cantonpflicht und den Contributionen des Bauern und auf den Accisen des gemeinen Mannes, im XIX. Jahrhundert auf dem Boden der allgemeinen Wehrpflicht und der Klassensteuer, seine europäische Machtstellung gewonnen hat, — kann seine Herkunft nicht vergessen und verleugnen. Unsere Dynastie hat dies nie gethan. In den Tagen des Unglücks aber, wenn das Kriegsglück wieder einmal von seinen Fahnen, der Segen von seinen Feldern weicht, wird Preussen noch einmal erfahren, dass seine Existenz ebenso auf der gleich-

mässigen Heranziehung des ganzen steuerfähigen Volks, wie auf der allgemeinen Heerpflicht beruht, und dass dafür die Klassensteuer des kleinen Mannes die nachhaltige Grundlage bildet, nicht aber die Einkommensteuer des Reichen.

Die Wege dazu sind gegeben:

1. die bisherige Contingentirung der Klassensteuer wird in Wegfall kommen müssen. Jede solche Beschränkung der Personalsteuern auf feste Beträge widerspricht ohnehin dem Wesen der Staatsfinanz, und ist ebenso schädlich für den Staat, wie nutzlos für den Einzelnen, für den sie in Pfennigrechnungen verläuft. Der constitutionelle Grund, der diese Massregel veranlasst hat, um dem Hause der Abgeordneten einen Einfluss auf die Feststellung der Staatseinnahmen zu sichern, lässt sich durch weniger kleinliche Massregeln erreichen und wird in Folge der Gemeindesteuerregulirung in sehr viel wirksamerer Weise eintreten.

2. Als gleichzeitig ausführbar folgt die Wiederherstellung der unteren Stufen der Klassensteuer nach dem System des Gesetzes vom 1. Mai 1851. Die Befreiung aller Einkommen bis zu 140 Thlr. von jedem directen Steuerbetrag und die weiteren Herabsetzungen in dem Gesetz vom 25. Mai 1873 waren Massregeln, die in den Umgebungen ihrer Zeit motivirt und nahezu unvermeidlich erschienen. Ihre heutigen Tadler würden unter gleichen Umständen nicht nur dasselbe gethan haben, sondern sie stehen unter heute sehr veränderten Umständen im Begriff, noch grössere Fehler zu begehen. Unter dem Eindruck eines scheinbaren Geldüberflusses und inmitten einer Reihe von ansehnlichen und zahlreichen Steuererlassen, war die Forderung unabweisbar, an dem Ueberfluss auch dem „kleinen Mann“ seinen Antheil zu gönnen. Diese Zeiten des Ueberflusses sind vorüber, und es zeigt sich, dass wir der kleinen Steuerbeiträge heute so wenig entbehren können, wie Preussen in dem halben Jahrhundert von 1821 — 73 solche entbehren konnte. Wir wissen heute, dass in unserem Staatshaus-

halt nicht der imaginäre Ueberfluss, sondern das Deficit herrscht.

Die Steuerbefreiung nach einer festen Stufe des Geldeinkommens hat zunächst den unbeabsichtigten Erfolg gehabt, dass das Gesinde und die arbeitenden Klassen in den östlichen Landestheilen ebenso massenhaft steuerfrei geworden, wie sie im Westen steuerpflichtig geblieben sind. Diese Sachwidrigkeit eines gleichen Minimalatzes bei ungleichem Geldwerth und Lebensbedürfniss bleibt aber dieselbe, auch wenn man den Minimalatz höher rückt; der Unterschied liegt nur darin, dass die unangemessene Abgrenzung dann statistisch nicht sichtbar und deshalb als nicht vorhanden angenommen wird.

Alle für die Aufhebung der unteren Stufen der Klassensteuer bisher angeführten Gründe sind entweder an sich nicht haltbar oder doch für die Klassensteuer in ihrer preussischen Gestalt nicht zutreffend.

Die behauptete Ueberbürdung des kleinen Mannes beruhte keiner Zeit auf dem an den Staat zu zahlenden Steuerthaler, sondern auf der Vervielfältigung der Personalsteuern durch Gemeindebesteuerung, welche künftig in Wegfall kommt.

Die angebliche Irrelevanz der kleinen Steuerbeiträge, welche von einem einseitig volkswirtschaftlichen Standpunkt geltend gemacht wird, ist finanziell nicht richtig. Es ist wahr, dass vor 1871 auf der untersten Stufe Ia nur 2,530,585 Thlr. auf 5 Millionen Steuerpflichtige fielen, während in den höheren Steuerstufen 10,865,964 Thlr. auf nur $2\frac{1}{2}$ Million Steuerpflichtige sich vertheilten. Allein eben dies Verhältniss ist von den Urhebern unserer Klassensteuer sorgfältig erwogen worden, und die dafür entscheidenden Gründe gelten auch noch heute. Eine Steuer, die nicht nachträglich als blosses Supplement auf ein überwucherndes System von Zöllen und Verbrauchssteuern gepflanzt ist (wie in England), sondern die als „Grund- und

Eckstein des preussischen Steuersystems“ die wirthschaftliche Gesamtkraft des Volks für den Staat zusammenfassen soll, kann der untersten Stufen weniger entbehren als der obersten. Die oberen Stufen haben sogar ein ganzes Menschenalter (1821—1851) gefehlt, und heute noch ist die unterste Stufe die wichtigste, — finanziell wichtiger, als ein Viertelhundert der oberen Stufen der Einkommensteuer.

Die übrigen volkwirtschaftlich geltend gemachten Gründe sind für diese Steuer rechtlich unhaltbar.

Es ist richtig, dass der Steuerthaler oft auch nothwendige Ausgaben der Familie verkürzt; zu den nothwendigsten Ausgaben gehört aber der Minimalbeitrag zu den Steuern des Staats und für den ansässigen Mann der minimale Steuerbeitrag zur Gemeinde, so lange er nicht in die Stufe der Armen herabsinkt.

Es ist richtig, dass bei der Steuerbemessung auf ein sog. Existenzminimum Rücksicht zu nehmen ist, aber das Existenzminimum stuft sich in den gesellschaftlichen Klassen nach Zeit, Ort und Lebensgewohnheiten so ab, dass es in keine fixe Summe zu fassen ist, weshalb auch jeder Vorschlag eines Existenzminimums das Gepräge der individuellen Willkür trägt.

Als der einzig haltbare Grund für eine besondere Berücksichtigung der kleineren Hausstände erscheint der grössere proportionale Antheil, den sie durch solche Verbrauchssteuern entrichten, welche zur Zeit noch auf Lebensmitteln des täglichen Verbrauchs ruhen. Allein eben darauf ist unsere Klassensteuer von Hause aus berechnet. Darum stufen sich in unserer Klassensteuer die mittleren und kleineren Hausstände von ungefähr 1—3 pCt. eines fingirten Geldeinkommens ab, dessen Grenze seit dem Gesetz von 1851 auf 1000 Thlr. Einkommen bemessen ist, mit welchem erst die rechtlich gleiche (procentale) Besteuerung des Einkommens beginnt. Diese Abstufung entstand

zu einer Zeit, wo man ebenso wie heute berechnen konnte, dass an Salzsteuer nicht nur $4\frac{1}{2}$ —5 Mark jährlich auf die Arbeiterfamilie fielen, sondern erheblich mehr, und noch ein weiteres Mehr an Kornzöllen und ähnlichen Verbrauchssteuern, die auch im alten Zolltarif vorhanden und durch das Salzmonopol drückend genug waren. Die „conservative Natur“ aller gemeinen Lasten sollte heute stärker wie jemals dazu mahnen, den Steuertarif der Klassensteuer im Wesentlichen so beizubehalten, wie er seit 1851, auf der Grundlage von 1821, bestanden hat, seitdem wir die Erfahrung machen, wie aller Streit über Steuerbefreiung und „Progressivsteuer“ auf die Masse der Bevölkerung nur als socialistische Theorie reflectirt.

Diese finanziellen Gründe unseres Steuersystems von 1820 treten nun aber heute in Wechselbeziehung mit den Grundlagen unserer Verfassung, welche eine Herstellung der untersten Stufe bedingt, soweit die Stimmberechtigung reicht.

Das allgemeine Stimmrecht unserer Staatsverfassung ist kein Geschenk des guten oder bösen Zufalls, sondern ein erworbenes Recht. Es ist nicht wie in Frankreich hervorgegangen aus einer Auflehnung der unteren Schichten gegen die Monopolisirung der Staatsgewalt durch das Grosscapital, welches dort in dem Menschenalter von 1815—1848 den Staat an sich zu nehmen versucht hatte. Es ist nicht hervorgegangen, wie in England, aus dem Wechselspiel der Angebote der parlamentarischen Parteien als ein vorläufiges Meistgebot. Es ist vielmehr in Preussen naturgemäss aus den Zuständen von 1820—1848 hervorgegangen, wo der Staat im Stadium seiner mächtigsten Entwicklung auf dem Boden der allgemeinen Wehrpflicht und der Massenbesteuerung durch Klassensteuer, also noch immer „auf den Schultern des kleinen Mannes“ stand, während das Grosscapital vor 1851 in der Personalbesteuerung noch gar nicht sichtbar war, der Grossgrundbesitz aber für Steuerbefreiungen und Bevorzugungen noch als wohlerworbene Rechte

kämpfte. Ein so entstandenes allgemeines Stimmrecht hat eine andere Bedeutung als in anderen Ländern, wie denn auch im vereinigten Landtag von 1848 sich nicht eine Stimme dagegen erhoben hat und auch später kein ernster Versuch gemacht worden ist, es rückgängig zu machen. Beruht nun aber alle Stellung der Stände in unserer Geschichte auf der Correspondenz von Rechten und Pflichten, auf ihrer Harmonie oder Disharmonie in auf- und absteigenden Linien, so wird man die Gefahren unserer Volksabstimmungen sicherlich nicht beseitigen durch eine Demoralisation oder Denaturirung des allgemeinen Stimmrechts. Es ist keine gleichgültige Sache, Millionen das höchste politische Recht zu verleihen, und sie hinterher von jedem Zusammenhang mit dem wirklichen Staat durch Steuerbefreiungen abzulösen, und damit auf jene Umkehrung von Rechten und Pflichten zurückzukommen, welche den Grundirrthum der ständischen Ordnung der Gesellschaft gebildet hat.

Gewiss ist diese Fürsorge für den kleinen Mann auf vielen Seiten einer wahrhaft humanen Gesinnung entsprossen, da noch immer die Ansicht verbreitet ist, dass an der socialen Noth der „arge Steuerdruck“ eine wesentliche Schuld trage. Einen nicht geringen Antheil daran hat aber auch die Bequemlichkeit der besitzenden Klassen, welche durch Steuererlasse das sociale Problem am leichtesten zu lösen glauben; einen nicht geringen Antheil die Furcht, welche den socialistischen Hass durch Steuererlasse zu besänftigen hofft; einen nicht geringen Antheil der Stolz der besitzenden Klassen, welcher eine Betheiligung des kleinen Mannes an dem Gemeinwesen unterschätzt.

Von volkswirtschaftlichem Standpunkt aus ist man der Ansicht, dass die arbeitenden Klassen selbst ausschliesslich Gewicht auf den „praktischen“ Gesichtspunkt legen, lieber keine Steuern zu zahlen⁶⁷). Wäre das richtig, so würden sie darin nur dem Vorbild der höheren und höchsten Klassen

folgen, welche bis in die letzte Generation hinein die Befreiung von gemeinen Lasten als ein hoch werthvolles Gut und Privilegium ansahen. Umsomehr stände es den einsichtigeren besitzenden Klassen wohl an, ihren Mitbürgern zu sagen, wie sehr dies ein Irrthum ist, und wie verhängnissvoll in Deutschland für alle Klassen der Gesellschaft das Privilegium der Steuerfreiheit jederzeit geworden ist. Allein es scheint, dass man von dieser Seite aus auch die Einsicht des kleinen Mannes unterschätzt. Wohl ist die Beschwerde über die Doppelbesteuerung durch Staat und Commune eine weitverbreitete: aber die Agitation für die Steuerbefreiung der arbeitenden Klassen ist nicht von ihnen, sondern von den besitzenden Klassen ausgegangen. Bei dem kleinen Mann ist in weiteren Kreisen, als man voraussetzt, die Meinung vorhanden, dass eine Abgabe an das Gemeinwesen zu den „nothwendigen“ Ausgaben gehört, durch die ein ständiger Hausstand sich zu seiner Existenzberechtigung legitimirt, und dass es zwischen der Armuth und dem bürgerlichen Hausstand kein Zwischenglied gibt, welches von der directen Steuerpflicht entbunden werden könnte. Auch ohne Kenntniss der Geschichte unserer Stände fühlt er instinctiv, dass die Entmündigung des Gemeinfreien stets damit begonnen hat, dass die Besitzenden seine staatlichen Lasten übernahmen. Man wird auch nicht in einem Falle den Beweis führen können, dass die Entbindung von dem Steuerthaler einem Hausstand Hülfe gebracht hätte, dass sie als solche empfunden und nicht vielmehr nach Jahr und Tag völlig vergessen wäre. Statt des Dankes haben diese Erlasse immer nur den Undank erzeugt, und alle gutgemeinte Bereitwilligkeit der höheren Klassen zu Steuererlassen nach unten, zu progressiven Einkommensteuern nach oben, haben zur Verbreitung der socialistischen Idee, Literatur und Agitation viel mehr beigetragen, als die gelehrten Volkswirthe bei Aufstellung ihrer Programme geglaubt und gewollt haben.

Durchschlagend für die preussischen Zustände bleibt danach einerseits der Gesichtspunkt, dass die finanzielle Grundlage, auf der von 1821—51 unsere ganze directe Personalbesteuerung gestanden hat, nicht plötzlich aufgegeben werden kann; andererseits dass in einem Staatswesen, mit soweit ausgedehnten politischen Stimm- und Wahlrechten, nicht das einzige Band zu lösen ist, durch welches Millionen der Bevölkerung mit ihr Bewusstsein öffentlicher Pflichten an das Gemeinwesen gebunden sind, — und das in einer Zeit, die bei besserer Kenntniss unserer Steuersysteme sich unmöglich dem Anerkenntniss verschliessen kann, dass das Leben der Stände viel mehr auf den Pflichten als auf den politischen Rechten beruht, die ohne jede Grundlage für die Betheiligten selbst werthlos werden und verkümmern.

3. Nach Herstellung der Klassensteuer tritt in dritter Linie hervor die schrittweise Erhöhung der Einkommensteuer durch eine richtigere Weise der Einschätzung. Eine solche ist nur Forderung der Gerechtigkeit sowohl für die Mitglieder ein und desselben Gemeindeverbandes, wie für die verschiedenen Gemeinden und Kreise, unter denen die auffälligsten Ungleichheiten walten. Ein Haupthinderniss derselben wird in Wegfall kommen mit den multiplicirten Einkommensteuern der Gemeinden, die eine starke Depression der Einschätzung zur nothwendigen Folge haben. Eine gerechtere Einschätzung wird daraus hervorgehen, dass man den bloß gewählten Mitgliedern der Localcommissionen eine Anzahl ex officio Mitglieder des grösseren Communalverbandes beifügt, und insbesondere die Einschätzungen der Kleingemeinden unter die directe Leitung des Kreis-ausschusses stellt. Um wieviel sich der Ertrag durch richtigere Einschätzung erhöhen wird, ist schwer zu bestimmen: nicht allzu sanguinisch wäre die Hoffnung, dass schon dadurch die Steuersumme sich um 10—25 pCt. erhöhen wird. Da aber dies Resultat immer nur ein hypothetisches bleibt, so bleibt unerbittlich noch der Vorbehalt übrig:

4. Die Klassen- und Einkommensteuer nöthigenfalls um 10, 20, 30 pCt. zu erhöhen, wenn der Ausfall der Grund- und Gebäudesteuer im Verlauf der Jahre durch alle obigen Erweiterungen nicht zu decken sein sollte. Eine solche Erhöhung ist schon früher in unserer constitutionellen Finanzverwaltung eingetreten, ihre Wiederholung ist aber von Jahr zu Jahr schwieriger geworden durch das Anschwellen der Gemeindeeinkommensteuern. Dies Hinderniss kommt künftig in Wegfall, und andererseits sind neue Verhältnisse eingetreten, welche jenen Vorbehalt unabweisbar machen.

Ein System periodischer Erhöhungen der Einkommensteuer würde eintreten müssen, auch wenn die völlig unverkürzte Grund- und Gebäudesteuer dem preussischen Staat erhalten bliebe. Denn der Staatshaushalt beruht jetzt in sehr weitem Masse auf den Erträgen der Forsten, Bergwerke, Eisenbahnen etc., welche einem springenden Wechsel der Erträge unterliegen, der durch einen Betriebsfond nicht mehr zu decken ist, wenn dieser nicht zu einer unwirtschaftlichen Höhe gesteigert werden soll. Für die heutige Finanzverwaltung erscheint daher das Institut der Schatzscheine zur Deckung der Differenzen im Lauf des Finanzjahrs unentbehrlich und durch die verfassungsmässige Mitwirkung der Volksvertretung gegen Missbrauch gesichert. Dies Verhältniss führt aber unabänderlich weiter zu einer schwebenden Schuld in erheblichem Umfang, welche nur durch eine bewegliche Steuer ausgeglichen werden kann, da Zölle und Verbrauchssteuern ohne Verwirrung der Volkswirtschaft keinen variablen Tarif ertragen. Die älteren Maximen der preussischen Finanzverwaltung, die sich in einfachen, sicher berechenbaren Anschlägen ohne das behelfen konnten, werden sich nicht mehr aufrecht erhalten lassen, seitdem die variablen Einnahmen und die variablen Matrikularbeiträge für das Reich den jetzigen Umfang gewonnen haben. Die schon früher auf kurze Perioden eingetretene

Erhöhung der Staatsklassen- und Einkommensteuern bis auf 25 pCt. und darüber hinaus wird daher für die Zukunft ein normales Element und Supplement unserer Finanzwirthschaft werden.

Es wird sich aus der Reihe dieser Massregeln 1—4 eine stufenweise Erhöhung der directen Personalsteuern ergeben, ausreichend, um von Jahr zu Jahr die fortschreitenden Ausfälle der Grund- und Gebäudesteuer zu ersetzen. Es ist darunter keine Massregel, welche nicht als grundsätzlich zulässig und ausführbar schon anerkannt und erprobt wäre. Dennoch werden sich Schwierigkeiten der Ausführung ergeben, an welcher jede parlamentarische Initiative sich vergeblich versuchen würde. Wäre eine grosse conservative oder liberale Partei in sicherer Majorität schon vorhanden, so würde ihr Programm ebenso sicher scheitern an der habituellen Abneigung gegen Steuererhöhungen, an der Unpopularität der Wiederherstellung einer aufgehobenen Steuer, an zahllosen Meinungsverschiedenheiten über die Reihenfolge und Weise der Ausführung. Schon im Gebiet der directen Besteuerung wird es fühlbar, wie wenig geeignet die preussischen Verhältnisse für eine Action parlamentarischer Parteideregierungen sind. In der Monarchie liegt hier der Schwerpunkt; noch heute besitzt nur sie die Kraft Massregeln dieser Art auszuführen. Nur die Staatsregierung kann jene Erhöhung der Steuern erzwingen,

wenn sie die periodische Erhöhung der Personalsteuern als Bedingung der Concession der Grund- und Gebäudesteuer an die Communen stellt, d. h. durch eine Sistirungsklausel im Gesetz, welche im Fall, dass in der Ist-Einnahme des letzten Finanzjahres der Ausfall der Grund- und Gebäudesteuer nicht mehr durch die Klassen- und Einkommensteuer gedeckt erscheint, die Staatsregierung ermächtigt, die Steuerregulirung bis zur Herstellung des Gleichgewichts der directen Staatsbesteuerung zu suspendiren.

II. Eine Erhöhung der Objectbesteuerung, insbesondere der Verbrauchssteuern und Zölle ist, völlig unabhängig von der vorigen Frage, durch die Erhöhung der Staatsausgaben in dem letzten Jahrzehnt herbeigeführt. Bei Erhöhung der Personalsteuern handelt es sich nur um Ersatz eines festen Einkommens, um Erhaltung des status quo. Hier dagegen wird eine Erhöhung beansprucht, für welche eine Mehrheit der Volksvertretung durch überzeugende Darlegung des Bedürfnisses gewonnen werden muss, wofür freilich eine weniger finanztechnische Behandlung des Budgets als bisher und eine gemeinverständlichere Form zu wünschen wäre. Liegt die Ist-Ausgabe der letzten 10 oder auch nur der letzten 3 Jahre unseres Staatshaushaltes in runden klaren Zahlen vor, die durch keine Rechnungsoperationen zu beseitigen sind, und findet eine definitive Verständigung zuerst über die Ausgaben statt, so wird denen, welche die Ersparung vieler Millionen in Aussicht stellen, der Beweis obliegen, an welchem Posten die Verkürzung stattfinden solle. Und wenn dies (in der Regel mit ziemlich geringem Erfolg) erledigt ist und die Gesamtsumme der Ausgaben feststeht, so gewinnt die Verhandlung über die Deckungsmittel eine wesentlich andere Gestalt, und keine Volksvertretung wird sich leicht dem Beruf entziehen, die Deckungsmittel zu beschaffen.

Jede Uebersicht unserer directen Besteuerung, wenn wir, wie nothwendig, Staats- und Communalabgaben als Ganzes vor Augen behalten, ergiebt nun aber, dass wir die Personalbesteuerung unmöglich weiter ausdehnen können, wenn sie zur Ausgleichung der wegfallenden Grund- und Gebäudesteuern und zur Deckung der schwebenden Schuld noch etwas stärker herangezogen werden muss, als bisher, und dass wir ebenso wenig die Liegenschaftssteuer höher beschweren können, wenn sie die Communallasten tragen soll.

Der preussische Staat ist also auf eine Erweiterung der Objectbesteuerung auser jenen Gebieten verwiesen und mag

1. den Versuch wiederholen, durch Börsensteuern, Quittungs- und ähnliche Stempelabgaben neue Finanzquellen zu gewinnen: er wird damit aber schwerlich grössere Erfolge erreichen, als alle übrigen deutschen Staaten nach ihren mühevollen Anläufen seit einem Menschenalter. Die Verwaltung ist daher

2. zu einer Erhöhung der Verbrauchssteuern genöthigt und damit auf dieselben Wege verwiesen, wie die übrigen europäischen Staaten, deren Staats- und Volkswirtschaft auf ungefähr gleichartigen Grundlagen steht. Dieser Weg ist der preussischen Finanzverwaltung weniger geläufig, da er in Folge eines ansehnlichen Stammvermögens und sparsamer Verwaltung in Preussen möglichst lange vermieden werden konnte. Allein die viel ältere Praxis der constitutionellen Staaten Süddeutschlands erweist die Zulässigkeit und Wirksamkeit dieser Finanzquelle. Eine gewisse Gleichartigkeit der Gütererzeugnisse und der Entwicklung der staatsbürgerlichen Gesellschaft in der mitteleuropäischen Welt hat sogar eine gewisse Uebereinstimmung hervorgerufen, in einer verhältnissmässig kleinen Auswahl von Objecten: Lebensbedürfnisse zweiten Ranges, die dem grössten Massenverbrauch unterliegen (so dass die Kosten der Erhebung und die Verkürzung der Privatwirthschaft im Verhältniss zu dem Ertrage stehen), und welche dann möglichst gleichmässig herangezogen werden, damit man mit kleinen Erhöhungen auskommt und den Schein einer Bevorzugung oder Zurücksetzung vermeidet. — Alle solche Steuererhöhungen sind freilich unpopulär; alle enthalten Beschränkungen und Verkürzungen des Privatverkehrs und der Privatwirthschaft; selbst geringe Erhöhungen können technische Schwierigkeiten der Erhebung im Gefolge haben. Aber bei jeder Steuerfrage handelt es sich um die Wahl zwischen dem grösseren oder dem geringeren Uebel, und in allen europäischen Staaten kehrt die Erfahrung wieder, dass mässige Erhöhungen der Verbrauchssteuern, die bei

der Einführung als völlig unzulässig und unerträglich bekämpft waren, rasch vergessen und eingewöhnt werden.

Die Angemessenheit dieser Art der Steuererhebung ist auch wohl im Princip allseitig zugestanden⁶⁸). Allein bei jedem Versuch der Ausführung ergibt sich, dass die am meisten ins Gewicht fallenden grossen Artikel (Spiritus, Taback, Bier, Zucker) bereits dem Reiche übereignet sind, und dass für die Steuergesetzgebung der Einzelstaaten nur eine Nachlese übrig bleibt, die kaum eine erhebliche Aenderung der Landesfinanzen in Aussicht stellt. Die Finanzpolitik wird daher

3. auf das Reich verwiesen, um von der Gesetzgebung des Reichs sich Ueberschüsse auszubitten, und alle Schwierigkeiten einer Finanzverwaltung verdoppeln sich nun durch die Zweigliederung unseres Bundesstaats, durch die nothwendige Verständigung unter verschiedenen Staatsregierungen, durch eine leicht eintretende Schiebung und Spannung zwischen einer doppelgegliederten Volksvertretung. Die zweifache Parlamentsvertretung verdoppelt auch die habituelle Abneigung gegen Steuerbewilligungen, und sie stösst auf neue Hindernisse, indem sie sich mit den weittragendsten Interessengegensätzen durchkreuzt.

Die Erhöhung dieser Inlandsteuern bedingt nämlich stets eine parallel gehende Erhöhung des Zolltarifs, aus welchem auch noch eine Reihe von weiteren Finanzaöllen zweiten Ranges (Kaffee, Petroleum, Colonialwaaren etc.) erwächst, die wiederum als Lebensbedürfnisse zweiten Ranges durch starken Verbrauch einige Bedeutung gewinnen.

Im Zolltarif kommen nunmehr den Bestrebungen des Staats auf Erhöhung die lebhaftesten Bemühungen einflussreicher Klassen der Gesellschaft entgegen, um Schutzzölle im Interesse grosser Produktionskreise sowohl der Industrie, wie jetzt auch des Bergbaus und des Ackerbaus zu beanspruchen. Und hier beginnt unter scheinbar vortheilhaften

Angeboten an den Finanzminister die weitere Schwierigkeit für die Reichsregierung in Folge des wirklich vorhandenen Widerspruchs der Interessen der Handels-, der Ackerbau- und der Industriegebiete, sowie der verschiedenen Industrien unter sich, — ein Streit, der auch zu einer gewissen Divergenz zwischen preussischen und süddeutschen Interessen im Reichstag führt. Die Stellung der Reichsgewalt ist daher unverkennbar eine sehr schwierige geworden, seitdem der frühere Grundsatz der Einstimmigkeit im Zollverein in den Gang der verfassungsmässigen Gesetzgebung übergegangen ist und nunmehr der Reichsgewalt eine freie Initiative und schwere Verantwortlichkeit beilegt. Ob in dem heftigen Streit der Interessen die alte Maxime des Zollvereins einen Schutz nur bei gleichen Productionsbedingungen dem Ausland gegenüber zu gewähren wirklich inne gehalten, ob es Recht gewesen ist, auch Lebensbedürfnisse ersten Ranges wieder mit einem Zoll zu belegen, kann dahin gestellt bleiben⁶⁹). Die schwere Epoche der Feststellung eines neuen Tarifs ist jedenfalls jetzt überstanden. Die Hauptstreitpunkte sind auf eine längere Reihe von Jahren erledigt, da die praktischen Wirkungen erst in einem längeren Zeitraum übersehen werden können, und eine wiederholte Abänderung in nächster Zeit nur zu neuen ernsten Störungen der Volkswirtschaft führen könnte.

Allein wenn damit für die Finanzverwaltung diese Vorfrage erledigt ist, so ist sie damit noch nicht beseitigt für die Interessenten. Die Infragestellung des Masses der Protection hat die wichtigeren Zweige der Gütererzeugung, der Industrie wie des Handels mit ihren Interessen, mit ihren Hoffnungen, wie mit ihren Befürchtungen einander gegenüber gestellt, und damit ein neues Element des Misstrauens und der Parteispaltung auch in die Volksvertretung hineingetragen, welches die politischen Gesichtspunkte durchkreuzt und sogar zu neuen Parteibildungen hindrängt. Die ohnehin vorhandene Tendenz der Zurückhaltung mit Geldbe-

willigungen wird dadurch um ein Erhebliches gesteigert, und die den deutschen Reichs- und Landständen von ihren ersten Anfängen her anhaftende Neigung, jede Geldbewilligung mit Bedingungen zu verclausuliren, noch um Etwas erhöht.

So haben sich die Schwierigkeiten einer Erhöhung der Verbrauchsteuern im Bundesstaat unabsehbar gehäuft durch einen heftigen Streit wirtschaftlicher Interessen, durch den Dualismus der Parlamente, durch Bedingungen und Versprechungen, die von der einen und andren Seite gestellt und gemacht sind in mannigfaltigen Zirkelbewegungen. Dabei zeigt aber die Geschichte der auf germanischer Nationalität beruhenden Staaten, dass eine Zurückhaltung der Finanzmittel am stärksten eintritt nach grossen Ereignissen, nach welchen stets an Stelle einer Erhebung des Volksgeistes der heftige Streit von Einzelinteressen tritt. Ja die Geschichte unseres Vaterlandes zeigt von Jahrhundert zu Jahrhundert, wie an der habituellen Versagung der für den Staatszweck nothwendigen Mittel die Reichsstände wie die Landstände verkümmert und zuletzt zu Grunde gegangen sind. Dank der Arbeit unserer volkswirtschaftlichen Schulen und des Fortschritts volkswirtschaftlicher Einsicht sind wir auch in dieser Frage weiter gekommen. Das unerschöpfliche Thema von dem Steuerdruck und von der Ausbeutung des Volkes durch den Staat wird selbst bei den Wahlen etwas verschämter behandelt als früher. Die Mitarbeit der Volksvertretung an der Feststellung des Staatshaushalts in allen Einzelheiten hat die älteren Anschauungen von der Besteuerung wesentlich berichtigt. Aber ein gewisses Erbtheil der altständischen Steueranschauung lebt doch noch fort in einem Wetteifer der Parteien, die Staatsfinanzen möglichst knapp zu halten, selbst einer „befreundeten“ Regierung gegenüber, mit einer starken Neigung den Sparsamkeitstrieb in kleine Verhältnisse zu tragen, die sich sachgemäss nur von dem verantwortlichen Chef der Verwaltung bemessen lassen. Noch immer

wird den deutschen Parlamenten der Entschluss zu einer Steuererhöhung, auch der geringfügigsten, schwerer als der Entschluss zu einem wichtigen Justiz- oder Verwaltungsgesetz. Noch immer ist der Scharfsinn in der Entdeckung von Fehlern, Schädlichkeiten und Hindernissen in Steuergesetzen grösser als in allen anderen Gesetzentwürfen, und zugleich kehrt die alte deutsche Gewohnheit zurück, in der zusammengesetzten Verfassung des Reichs dasjenige, was die Landstände nicht leisten mögen, dem Reich zuzuschieben, und dem Einzelnen zuzuschieben, was das Reich nicht mag.

Nächst den Verhältnissen des österreichisch-ungarischen Staats bietet in der Verschürzung und Verquickung der finanziellen Verhältnisse vielleicht kein anderes Staatswesen eine Parallele mit den Schwierigkeiten der deutschen Reichs- und preussischen Staatsfinanzen.

Eben damit ergibt sich nochmals die Unmöglichkeit einer parlamentarischen Initiative, wie einer parlamentarischen Parteiregierung, deren Schema auf einen zusammengesetzten Staat aus monarchisch formirten Staatskörpern vielleicht niemals anwendbar sein wird. Die übermächtigste Parlamentspartei würde an solcher Aufgabe in ebenso viele Fractionen zerfallen wie heute und ihre Actionsfähigkeit verlieren. Nur die Macht des monarchischen Principis wird, glaube ich, im Stande sein, die so geschürzten Knoten zu lösen, und zwar in diesem Falle durch einen kühnen, aber doch besonnenen Entschluss zu einer Aenderung der deutschen Reichsverfassung Art. 38 dahin:

„Der Ertrag der andern in Art. 35 bezeichneten Abgaben, soweit sie der Reichsgesetzgebung unterliegen, fließt zur einen Hälfte in die Reichskasse, zur andern Hälfte fällt derselbe den Landesregierungen, nach Massgabe der Bevölkerung der Einzelstaaten, zur verfassungsmässigen Verfügung zu.“

Eine Aenderung der Reichsverfassung in diesem Punkte

wird ohnehin von Jahr zu Jahr dringender durch die völlig veränderten Verhältnisse.

Die Ueberweisung aller Zölle wie der Einnahmen des Post- und Telegraphenregals beruht auf einem natürlichen Recht des Reichsverbandes auf die Steuern vom Gesamtverbrauch der Nation, die auf Grund der gemeinsamen Reichseinrichtungen erhoben werden.

Die Ueberlassung der inländischen Verbrauchssteuern dagegen beruht nicht auf einem natürlichen Recht des Gesamtverbandes, sondern auf dem Finanzbedürfniss des Reichs nach dem Stande von 1867 und 1870.

Inzwischen haben sich Zölle und Verbrauchsteuern in so bedeutendem Masse erhöht und gehen einer so raschen Steigerung entgegen, dass der Ueberfluss zu einer sehr viel grössern Verlegenheit in der Reichsverfassung wird, als das Deficit.

Die Steuercommunion an dieser Masse wird das Band zwischen Reich und Einzelstaaten nur noch fester knüpfen und der unpopulären Stellung des Reichs als immer nur fordernden Theils die Popularität des gebenden Theils hinzufügen.

Das Finanzbedürfniss der deutschen Einzelstaaten drängt so entschieden in diese Richtung, dass schwer ein Grund erfindlich wäre, warum der Bundesrath nicht einstimmig seine Zustimmung geben sollte.

Für den Reichstag erwächst der Vortheil, dass seine Zustimmung zu den dann noch immer nothwendigen Matricularbeiträgen gesichert bleibt. Die Matricularbeiträge verlieren durch die Ueberschüsse von anderer Seite ihre Härte für die ärmeren Landestheile. Für die Vertreter aller Einzelstaaten aber erwächst ein so solidarisches Interesse für die Erleichterung der Finanzen ihres Landes, dass bei dieser Gruppierung der Interessen die allgemeine Abneigung gegen Erhöhung der Verbrauchssteuern zu überwinden sein wird. *Similia similibus* gilt von den grössten wie von den

kleinsten Verhältnissen im Staat. Ueberdies lässt sich die Verfassungsänderung auch noch mit Cautelen nach jeder Richtung umgeben.

III. Die Reihenfolge der Massregeln ist die Lebensbedingung des Erfolgs auch in Finanzfragen.

Die wirthschaftlichen Interessen und die politischen Parteigegensätze haben auf dem Boden der Budgetbewilligungen sich auf Bedingungen und Programme engagirt, die mit einander nicht vereinbar sind, aber doch in der Negative zusammenkommen, kein Geld zu bewilligen. In einem vitiösen Zirkel sind alle Theile in die Bahn der Steuererlasse gekommen, als ob Preussen oder das Reich überhaupt noch in der Lage wäre, Steuern zu erlassen! In diesem verworrenen Streit tritt naturgemäss der nationale Grundzug wieder in den Vordergrund, der in der Begeisterung über die Erfolge deutscher Politik zurückgetreten war: die unsere ganze Staatsentwicklung beherrschende Idee, dass die Freiheit und Wohlfahrt der Nation an erster Stelle in geringen Steuern bestehe, und dass ein finanzieller Machtzuwachs des Staats der bürgerlichen Freiheit eine unmittelbare Gefahr bereite. Alle Parteien sind nunmehr darauf verwiesen, mit dem drastischen Mittel der Steuererlasse die Wählerschaft zu bearbeiten. Wir gerathen mit der *σεισάχθεια* auf den Weg, uns der bisherigen Eigenart deutscher Parlamentswahlen in kürzester Weise zu entledigen und unsere Stammesvettern in England und Amerika mit einem Sprung in ihrem Parlamentarismus einzuholen: durch gegenseitiges Anlügen der Urwähler die möglichst grosse Zahl von Parlamentssitzen zu erobern, worauf dann nach errungenem Siege die siegreiche Partei schlimmer daran ist als die besiegte, und der Staat schlimmer als beide.

Die preussische Staatsregierung wird allein in der Lage sein, ohne solche Mittel aus dem vitiösen Zirkel herauszukommen, allerdings wohl nicht mehr ohne starke und

durchschlagende Mittel, also mit der Concession ihrer Grund- und Gebäudesteuer.

1. Die Staatsregierung ist in der Lage die Initiative zu ergreifen zur Umwandlung des völlig verfahrenen Gemeindesteuersystems durch Angebot der Grund- und Gebäudesteuer, nicht als Lockmittel, sondern zu dauernder Befestigung der Grundlagen des Staats. Dies ist der Punkt, der von der bauerlichen Bevölkerung wohl verstanden und gewürdigt wird. Nicht minder durchschlagend ist für die Masse der städtischen Bevölkerung die Aussicht, von der regellosen Belastung mit 25—600 procentigen Einkommensteuern befreit zu werden, neben denen eine vorbehaltene 10, 20, 30 oder 40 procentige Schulsteuer dem „kleinen Mann“ ebensowenig ein Schrecken ist, wie die Herstellung der untersten Stufen der Klassensteuer. Dass es sich dabei überhaupt um Fundirung des Gemeindehaushaltes auf soliden Grundlagen handelt, und dass ein Stadthaushalt sparsamer geführt wird, wenn er auf festen, gleichmässigen, langsam wachsenden Beiträgen beruht, wird auch in bürgerlichen Kreisen gewürdigt. Es sind das Zugeständnisse, deren schwerwiegende Bedeutung durchschlägt, während abortive Erlasse der Klassensteuer kein Vertrauen erwecken.

2. In zweiter Linie steht die Sicherung der soliden Grundlagen des preussischen Finanzhaushaltes durch die rückhaltlos offene Erklärung, dass die Grund- und Gebäudesteuer nur aufgegeben werden kann gegen die schrittweise Erhöhung der Klassen- und Einkommensteuer vermöge einer Sistirungsclausel im Gesetz (S. 232). Dass solche zu einer Wiederherstellung der untersten Stufen, zu einer strengern Einschätzung, zu einer Aufhebung der Beamtenprivilegien, im äussersten Fall zu zeitweisen Erhöhungen um 20, 30 pCt. führen wird, ist kein Gegenstand der Beunruhigung für die Massen, sondern nur ein Beweis für den Ernst und die Dauer der beabsichtigten Finanzreform. Und ebenso gute Erfolge wird die Staats-

regierung erreichen durch die Erklärung, dass sie nicht beabsichtigt den preussischen Staat in das Schaukelsystem parlamentarischer Regierungen zu versetzen, welches durch voreilige Steuererlasse entsteht. Der berechtigte Einfluss der Parlamente auf den Einnahmeetat wird bei uns naturgemäss und in nächster Zukunft entstehen, sowie von Zeit zu Zeit zur Deckung der schwebenden Schuld mässige Erhöhungen der Einkommensteuern bewilligt werden müssen, nicht aber durch Herabsetzung der preussischen Finanzen unter ihr Existenz-Minimum.

3. In dritter Linie steht dann, möglichst gleichzeitig, die noch immer unentbehrliche, fortschreitende Erhöhung der Finanzaölle und Verbrauchssteuern des Reichs in der nach jeder Richtung annehmbaren und populären Weise, dass von den grossen Verbrauchssteuern dem Reich und den Einzelstaaten fortan die Hälfte von Rechts wegen zufällt, dass dem Reichstag seine verfassungsmässige Mitwirkung durch Beschliessung über die Matrikularbeiträge von Neuem gesichert, dass das unmittelbare Interesse der Einzelstaaten und ihrer Vertreter für eine mässige Erhöhung der Verbrauchssteuern gewonnen wird, und zwar in möglichst gleicher, mässiger Erhöhung der in der Finanzpraxis der constitutionellen Staaten als geeignet anerkannten Objecte.

Die Weise, in welcher sich durch veränderte Fragestellung die Gruppierung der Interessen völlig umwandelt, ist oben an den kleinen Verhältnissen der Gemeindebeschlüsse über Steuerfragen (S. 187/8) dargelegt. Dieselbe Umstellung der Interessen wird sich auch in den grössten Verhältnissen der Staatsbesteuerung ergeben und liesse sich an der Stellung der Fractionen im Einzelnen combiniren. Eine Staatsregierung unter Mitwirkung von Parlamenten würde überhaupt nicht zu führen sein, wenn diese Trennung entgegenstehender Interessengruppen durch Akte der Staatsgewalt nicht zu den rechtmässigen Attri-

buten constitutioneller Regierung gehörte. Es handelt sich dabei um eine Decomposition entgegenstehender Interessengruppen, nicht um eine Demoralisation der Wahlen. Jener rechtmässige Erfolg wird jederzeit zu erreichen sein, wenn eine machtvolle Staatsregierung das Staatsgemässe anbietet.

Dieser Ausweg aus dem Labyrinth wird sich also als zugänglich erweisen, nur ist dabei eine negative Vorbedingung für den Erfolg wünschenswerth: eine gewisse Ruhe in den wirthschaftlichen Fragen. Der Milliardenzufluss der Kriegscontribution und die darauf folgenden heftigen Rückschläge, der Kampf um den neuen Zolltarif, die massenhafte Verschiebung der Verhältnisse zwischen Privat- und Staatswirthschaft durch den Erwerb der Eisenbahnen, die Einführung der Goldwährung und andere Aufregungen haben unsern volkwirthschaftlichen Körper in einen Zustand der Nervenüberreizung versetzt, dessen Nachwehen längere Zeit fort dauern. Der Patient bedarf vor Allem der Ruhe zu seiner Genesung. Dazu gehört aber die erneute Gewissheit, dass die Staatsregierung den kämpfenden Interessen nach wie vor mit derselben Unbefangenheit gegenübersteht, wie im frühern Zollverein, dass sie nicht mehr will, als eine Erhöhung der dem Staat unentbehrlichen Finanzmittel und die Erfüllung der ihr obliegenden heiligen Pflicht des Schutzes und der Verbesserung der Lage der arbeitenden Klassen.

Dies ist die politische und wirthschaftliche Lage, in welcher mir die Regulirung der Gemeindesteuern als Vorbedingung aller Finanzreformen in Preussen erscheint.

XII.

Die Rückwirkung der Steuerregulirung auf den Staatsorganismus.

Auf Schritt und Tritt durchkreuzen sich die Streitfragen über die Regelung der Steuern in Staat und Gemeinde mit allgemeinen politischen und wirthschaftlichen, mit socialpolitischen, sittlichen und rechtlichen Gesichtspunkten, die sich widerspruchsvoll aufdrängen, wo die volkswirthschaftliche Betrachtung der Dinge endlich zu einfachen Grundsätzen zu kommen hofft. Es beruht dies auf der von deutschen Realpolitikern wohl allmählig anerkannten Wahrheit, dass der staatliche und der wirthschaftliche Mensch, der Staatsbürger und der Gemeindebürger, der politische und der kirchliche Mensch doch schliesslich ein und dasselbe Wesen ist, welches in seinem täglichen Denken und Thun nicht als vereinzelt Ich, sondern als Glied verschiedener Verbände sich bewegt, innerhalb deren seine Pflichten und Bestrebungen sich mit denjenigen der Anderen zuletzt zu dem zusammenfügen, was wir den „Staat“ nennen. Wir haben daher in die Erörterung der Steuerfragen die untrennbaren Verbindungen sofort hineingezogen und in absichtlichen Wiederholungen an ihre Wechselbeziehungen mit der Steuerfrage erinnert.

Diese Rückwirkung auf den gesammten Staatsorganismus wird jetzt noch zusammenzufassen sein.

Unserer lebenden Generation ist es beschieden, die Einheit und Grösse des Vaterlandes im deutschen Gesamt-

staat in einer Weise verwirklicht zu sehen, welche die kühnsten Hoffnungen unserer Väter übertroffen hat.

Preussen hat eine constitutionelle Verfassung erhalten weit über jenes Mass hinaus, welches der Art. 13 der deutschen Bundesakte gewollt hatte, ja weit über das hinaus, was die freisinnigen Männer der Freiheitskriege ihrerzeit gemeint hatten.

Provinzen, Landschaften, Städte, Dörfer geniessen in Deutschland ein Mass von Autonomie und Selbstbestimmung, wie es andere Verfassungen nur den grösseren Körperschaften zumessen.

Der einzelne Unterthan ist mit so vielen Grundrechten und Mitteln zum Schutz derselben umgeben, durch so solide Institutionen der Gerichte und der Verwaltungsgerichte geschützt, wie sie anderen Ländern in dieser Durchführung in die kleinsten Verhältnisse unbekannt sind.

Anderen Nationen ist es nicht leicht verständlich, wie in der Verfassung eines Staats so viele Grundrechte, soviel politische und kirchliche Freiheiten, soviel Wahlrechte und Selbständigkeiten neben einander Platz haben, und wie es möglich ist, die Idee der Parlamentsverfassung bis zur Stadt- und Dorfvertretung herunter soweit auszudehnen, wie dies in Deutschland geschieht.

Und doch scheint die Nation mit ihren öffentlichen Zuständen kaum jemals unzufriedener gewesen zu sein als heute, wenn wir der Tagespresse und den Resolutionen der Vereine Glauben schenken sollen.

Kaum ist die grosse nationale Einheit erreicht, so scheint sich Deutschland wieder in ein *corpus catholicorum et evangelicorum* sondern zu wollen, so dass kein Gesetz, kein Mehrheitsbeschluss, also kein Staatsverband, mehr gelten soll in *causis religionem directe vel indirecte concernentibus*, wie es im westphälischen Frieden hiess.

Kaum ist die Einheit unseres Zoll- und Handelsgebiets zur Wahrheit geworden, so scheiden sich die Interessen

von Ackerbau, Handel und Industrie in einem schroffen Gegensatz, dem sich Alles im Staate unterordnen soll.

Kaum hat sich das Vaterlandsgefühl der Nation in opferfreudiger Hingebung des Lebens bewährt, so bricht ein leidenschaftlicher Hass der arbeitenden Klassen gegen den Besitz hervor, welcher unverhüllt in Wort und That zum Umsturz der gesellschaftlichen Ordnung auffordert.

Kaum sind die deutschen Verfassungen vollendet und durch eine Gesammtbürgschaft gesichert, so dass die grosse conservative und die grosse liberale Partei ihren Einzug halten könnte, um nach der traditionellen Vorstellung die Staatsregierung zu übernehmen, so zeigen sich kirchliche und Interessengegensätze, socialistische und nationale Parteibildungen, die sich keinem parlamentarischen System einfügen, keine Mehrheit irgend einer Art entstehen lassen, und jeder Versuch zur Bildung einer grossen Partei scheint damit zu beginnen, dass sich die Minoritäten durch Ausscheidung einer „eigentlichen“ Partei noch weiter schwächen.

Man könnte sich über diese Zustände zu trösten versuchen mit der Betrachtung, dass es sonst nicht viel anders gewesen, dass heute unter der voll entfalteten Pressfreiheit und dem Vereinsrecht erst die Gesellschaft laut zu denken angefangen habe und Jedermann heutigen Tages auf den offenen Markt trage, was er früher bei sich gedacht hat. Leider würde das auf eine Selbsttäuschung hinauslaufen; denn unzweifelhaft haben die heutigen Extreme einen böseren Charakter als ein Menschenalter früher, und wenn etwa Presse und Vereinsrecht noch nicht frei genug sind, und noch „mehr Licht“ verlangt wird, so kommt das Mehr nur den extremsten Richtungen zu gute.

Nachdem die Stimmungen der Mehrheit nun doch einen massgebenden Einfluss auf den Gang der Staatsgeschäfte gewonnen haben, wo soll die öffentliche Meinung zur Erscheinung kommen? — jene „aufgeklärte öffentliche Meinung“, von der ein Menschenalter früher das Heil der

deutschen Nation so sicher erwartet wurde? Woher soll unter den Abonnenten der verschiedenen Tagesblätter, in denen sich heute das Denken der Millionen bewegt, eine Verständigung gefunden werden? Wo soll in den zahllosen Vereinen, in welchen jede gesellschaftliche Gruppe ihren heftigsten Gegensatz gegen die ihr nächststehende Gruppe des Besitzes ausspricht, eine Verständigung zu gemeinsamen Zielen gefunden werden?

Dem Kenner deutscher Culturgeschichte drängt sich eine stetige Vergleichung der heutigen Zustände mit dem gesellschaftlichen und sittlichen Zustand der deutschen Nation unmittelbar nach der grossen Kirchenreformation auf, dessen unglaubliche Verwirrung heute fast vergessen ist.

Bei den uns näher stehenden Völkern ist stets nach den ruhmreichsten, glänzendsten Erfolgen ihres öffentlichen Lebens eine engherzige, selbstsüchtige, kleinliche Anschauung der staatlichen Dinge zur Herrschaft gelangt, in wunderbarem Contrast mit der grossartigen Erhebung des Nationalgeistes, die soeben vorangegangen war. Nach Anspannung der edelsten Kräfte, nach Erreichung höchster idealer Ziele, tritt eine Abspannung ein und damit eine Entfesselung der gesellschaftlichen Interessen, die unter der „Freiheit“ nur die Ungebundenheit ihrer eigenen Bestrebungen verstehen. Nach dem grossartigsten Erfolg für die Gesammtheit zieht der Mensch das Facit für den Mittelpunkt seiner Welt, — für sein Ich — und beginnt zu rechnen, wie viel von dem Glanz und Glück des grossen Ganzen diesem Ich zu Theil geworden. Und im Verdruss über das geringe Facit dieser Rechnung, ja über die Unterbilanz seines Wohlseins, giebt er der Natur seines gesellschaftlichen Wesens nach, entrichtet er der Unvollkommenheit der menschlichen Natur den schuldigen Tribut durch eine Anschauung der grossen Verhältnisse bis zum Gemeinsten herab, nach der Erhebung zum Höchsten und Heiligsten.

Was hält aber in solchen Zuständen die bürgerliche Gesellschaft zusammen, wo, wie heute, jedes Gebot der Sitte und des Rechts auf offenem Markt als überwundener Standpunkt verhöhnt wird und keine persönliche Grösse und Würde vor dem unverhüllten Ausdruck des Hasses und der Verachtung schützt?

Die Antwort darauf, welche in schlichter Wahrheit der Geistliche seinen Pfarrkindern zu geben pflegt, unterliegt in dem grossen Verbande der deutschen Nation ihren eigenartigen Schwierigkeiten, die schon bei Behandlung der Schulfrage uns entgegengetreten sind.

Die nächste Antwort auf jene Frage giebt schon der älteste Kenner des Staats in seiner Wirklichkeit, Aristoteles: „es mag eher eine Stadt ohne ein Haus als ein Staat ohne Glauben an die Götter bestehen; denn dieser ist das allgemeine Bindemittel für die Gemeinschaft und die Stütze aller gesetzlichen Ordnung.“

Was der tiefste Denker des Heidenthums gemeint, ist in intensiver und nachhaltiger Gestalt in dem Christenthum verwirklicht worden, dessen Lebensmaxime „liebe deinen Nächsten wie dich selbst“ die neue von der alten Welt scheidet.

Die Kirche des Mittelalters hat auch noch eine Wahrheit über das Alterthum hinaus erkannt: dass die Idee, welche die Menschen zur höchsten Einheit verbindet, nicht durch einige wenige leitende Geister sich verwirklicht, sondern nur durch dauernde Institutionen, welche die Schichten der Gesellschaft in engerem Kreise verbinden, und dass es deshalb der „Fundation“ im engern und engsten Verbande bedarf, um das versöhnende Band der Gesellschaft zu einem dauernden zu machen, um die Erfüllung der Pflichten des Menschen gegen den Menschen zur Lebensgewohnheit zu gestalten.

Die Localisirung und Fundirung der Staatsinstitutionen auf den Grundbesitz, verbunden mit der getreuen Nachbildung des Verwaltungssystems des römischen Kaiser-

staats, ist das Geheimniss der staatlichen Macht der Kirche des Mittelalters, wodurch sie sich über die national geschiedenen Staaten erhoben und als der höhere Verband für die Cultur- und Wohlfahrtszwecke der Gesamtheit den weltlichen Staatsbildungen übergeordnet hat.

Im Mittelalter erscheint deshalb der kirchliche Verband als der einheitliche, der stärkere, der mit persönlichen und sachlichen Mitteln nachhaltiger ausgestattet, der weltliche Verband als der getheilte, schwächere, mit persönlichen Organen und materiellen Mitteln geringer ausgestattet, minder feste: beide Verbände aber zusammengefügt durch die Zwangseinheit des Glaubens, welche jeden weltlichen Unterthanen einer und derselben geistlichen Obrigkeit unterwirft und zum kirchlichen Genossen des anderen macht.

Auf dem Höhepunkt dieser Stellung ist nun aber die Kirche dem Schicksal nicht entgangen, welchem auch der höchste Beruf unterliegt, weil er nur durch Menschen mit gesellschaftlichen Interessen zu verwirklichen ist. Mit dem Besitz der Macht und mit der Macht des Besitzes ist der Kirche im höchsten äussern Glanz ihr geistlicher Beruf allmählig abhanden gekommen. Seitdem das Kirchenregiment als ständische Institution des grossen und des kleinen Adels die lehrende und seelsorgende Geistlichkeit nur noch als einen dienenden Anhang betrachtete, entfremdete sich die Kirche der Achtung und der Liebe der Nationen und trieb das deutsche Gewissen zur Reformation. Aus der Veräusserlichung der Kirche, in welcher der Reiz der Macht das Kirchenregiment zur Hauptsache, den geistlichen Beruf zur Nebensache gemacht hatte, ging jene Kirchenspaltung hervor, deren Centrum und leidendes Opfer Deutschland geworden ist, weil hier die eine Hälfte der Nation der (theilweise reformirten) römischen Kirche treu blieb, während die andere Hälfte, unter mancherlei Uneinigkeit in sich, zu evangelischen Kirchenverbänden zusammentrat.

Mit der Zwangseinheit des Glaubens, mit dem ungelösten Streit über die wahre Lehre des Christenthums, mit dem Zwiespalt der kirchlichen Autoritäten, der in Deutschland sogar zu einer geographischen Trennung der Territorien nach drei kirchlichen Systemen in wesentlich geschlossenen Gebieten geführt hat, löst sich das starke Band, welches im Mittelalter die Gesellschaft mit dem Staat verbunden hatte. Mit der Gleichberechtigung der Kirchen, auf deren Boden der neue deutsche Staat steht, mit der sich daraus entwickelnden Gleichberechtigung dissidentischer Bekenntnisse, ist die mittelalterliche Rechtsstellung der Kirche, die Fortdauer eines kanonischen oder andern kirchlichen Rechts als „gemeines Landesrecht“ in Deutschland nicht mehr vereinbar. Diese Mehrheit der Kirchen ist nicht mehr das einheitliche, das stärkere, mit persönlichen und materiellen Mitteln nachhaltiger ausgestattete Band der Gesammtheit, sondern der Staat ist dieser einheitliche, stärkere, nachhaltiger wirksame Organismus, der auch die gespaltenen Kirchen wieder zusammenzufassen hat.

Nicht der Beruf, sondern die Machtstellung der Kirche hat sich geändert. Die Kirche ist mit jener Aenderung nur auf ihren geistlichen Beruf der Lehre, der Seelsorge, der Erziehung zurückgeleitet; sie hat das Recht bewahrt, ihre Verfassung und Verwaltung dieser Bestimmung entsprechend zu ordnen: aber sie hat die Grenzlinien ihrer Zuständigkeit in dem äussern Leben der Völker nicht mehr dem Staate vorzuzeichnen, sondern von dem Staate zu empfangen, und kein Religionstheil kann sich dieser Staatspflicht dadurch entziehen, dass er das Gegentheil für sein Dogma erklärt.

Auch der heutige Staat hat das Recht sich einen christlichen Staat zu nennen im Namen von 99 Hunderttheilen seiner Bevölkerung, die sich zu christlichem Glauben bekennen. Alle Grundsätze seiner Verfassung und Verwaltung sind aufgewachsen und verflochten mit den Institutionen der einen oder der andern Kirche, die in jedem Landes-

theil früher die allein herrschende Kirche war. Aber es ist kein kirchlicher Staat mehr in dem Sinne des einen oder des andern Kirchenregiments. Der heutige Staat steht noch auf den Traditionen und Lebensgewohnheiten der überwiegenden Masse der kirchlich verbundenen Glieder. Aber je stärker das Einheitsband in einer Richtung, desto stärker wird es zu einem Element des Zwiespalts nach der andern Seite, welches (wie oben gezeigt) die Nation in zweiter, dritter, vierter Generation einander völlig entfremden würde, wenn es nach dem Willen des einen oder des andern Kirchenregiments ginge, wenn der Besitz der Macht noch einmal der Schwerpunkt des kirchlichen Lebens werden sollte. Gerade diejenigen Gebiete, in welchen die Kirchengewalt ihrem Beruf entsprechend die Abschliessung ihrer Mitglieder nach aussen am stärksten betont und durchzusetzen sucht (die Ehe und die Erziehung der Jugend), sind dieselben Gebiete, auf welchen der Staat mit Einsetzung seiner letzten Kraft die Gemeinschaft aufrecht erhalten muss, so lange er seine rechtliche und sittliche Bestimmung erfüllt.

Kirchenregierung und geistlicher Beruf sind wie Form und Inhalt zusammengehörig, aber nicht identisch; sonst wäre die Geschichte der Religionen eine unlösbare Kette von Räthseln. Anderen Staaten, die auf dem Bau einer Kirche erwachsen sind, dem sich andere Bekenntnisse allmählig eingefügt haben, sind die schroffsten Widersprüche zwischen Form und Inhalt erspart worden, nicht aber Deutschland, dem im Gesamtverbande jene Einheit fehlt. Die grundsätzliche Vereinigung dieser Gegensätze aber steht in ebenso weiter Ferne, wie die Erfüllung der Clausel in dem deutschen Religionsfrieden „bis zur Wiedervereinigung der Kirchen.“

Dies eigenthümliche Verhältniss der Schwäche im deutschen Staatsverbande ist es, wodurch unser Vaterland zum Versuchsfeld für jene, von jeder Sentimentalität freie,

scharfrechnende römische Politik wird, der die Macht der Kirche Alles, die Existenz eines deutschen Volks Nichts ist, und die deshalb im Jahre 1870 so wenig wie im Jahre 1618 irgend ein Bedenken getragen hat, Deutschland zum Tummelplatz eines 30jährigen Kampfes zu machen, der diesmal im Bündniss mit den entfesselten Kräften der Gesellschaft, mit allen Mitteln der Pressfreiheit und des Vereinsrechts, unter stetiger Aufrufung derjenigen „Freiheit“ geführt wird, deren Begriff als „Ungebundenheit aller Interessen“ von der Kirche grundsätzlich verdammt wird.

Der Staat wird dadurch genöthigt, sein unveräusserliches Recht gegen die Kirchenregierungen durchzusetzen, so wenig er der Kirche in ihrem geistlichen Beruf der Lehre und Seelsorge zu entbehren vermag, die er in diesem Beruf zu schützen und zu fördern nicht aufhört. Wie jederzeit neben dem Heiligsten im kirchlichen Beruf die Carricaturen des Heiligsten ihren Platz gefunden haben, so ist der Staat auch heute wieder genöthigt, den für die Machtverhältnisse der Kirche agitirenden Clerus zu scheiden von der Geistlichkeit in ihrem geistlichen Beruf, der sich in seiner Reinheit aus den eitlen Kämpfen der Hierarchie stets wieder erhoben und erhalten hat.

In diesem Zwiespalt tritt immer von Neuem die Schwere der Aufgabe entgegen, welche unser Staat seit Menschenaltern zu erfüllen hatte in seiner Formation aus gleichberechtigten Ländern mit eigenen Landeskirchen, welche noch heute jede für sich Staatskirchen sein wollen, und während die Kirchenregierungen einander selbst auf den Tod bekämpfen, ihre Ansprüche an den Staat solidarisch im Namen der Kirche erheben. Die Vereinigung dieses Widerspruchs, die Verschmelzung der sprödesten Elemente des deutschen Particularismus, die von Natur schutzlose Lage und manches Andere hat diesem Staat die eigenthümlich nüchterne Politik in strengem Style gegeben, die sich in seiner Dynastie und ihrer Pflichttreue personificirt hat.

Es ist nicht eine Art von „Idolatrie“, sondern es ist diese Lage des Staats, welche in der Masse der Bevölkerung die besondere Anhänglichkeit an das Königshaus und zugleich ein wohlberechtigtes Gefühl erzeugt, dass unter den intransigenten Gegensätzen der Kirchen und des Particularismus die monarchische Gewalt das einzig Feste ist, auf dem unser nationaler Staat steht, dass eine wechselnde Regierung parlamentarischer Majoritäten (die sich ohnehin geschichtlich nur unter einheitlicher Kirche und in vollentwickelten Aristokratien bewährt hat) in diesem Staat nicht anwendbar sei.

Allein so hoch die Idee vom monarchischen Staat in dieser Bevölkerung steht, so ernst und besonnen die besten Denker unserer Nation das Wesen des Staats zu ergründen und festzuhalten bemüht gewesen: so ist und bleibt der „Staat“ für die Masse des Volks ein abstractes Ideal. Nicht einige wenige leitende Geister, sondern die dauernden Institutionen sind es, mit denen sich der Staat in das Leben der Gesellschaft pflanzt. Erst aus dem gewohnheitlichen Leben im engern und engsten Nachbarverband entsteht der Gemeinsinn der Nation, der als lebendiger Inhalt den Staat erfüllt.

Ohne diese tägliche Berichtigung des Denkens und ohne die tägliche Gewöhnung des Lebens im engern Verband treten die grossen Gegensätze der Kirchen, die Gegensätze des Besitzes und der Arbeit, und alle anderen Particularismen der Nation, einander so gegenüber, dass sie mit einander sich nicht verständigen, sondern einander nur überstimmen können. Am wenigsten vermögen entgegengesetzte Kirchensysteme die Toleranz zu vertreten, die ihrem innersten Wesen widerspricht und höchstens gestattet, zu einer factiösen Opposition gegen den Staat sich pro tempore zu vereinigen. So tiefe Gegensätze im Princip lassen sich nur im individuellen Leben der Einzelnen lösen.

Dies Verhältniss ist es, was der communalen Gliede-

rung des Staats in seinen weiteren, engeren und engsten Kreisen für die Einheit unseres Volkslebens eine noch höhere Bedeutung giebt, als in anderen Staatsbildungen, weil bei uns der weltliche Verband der Gemeinde zugleich die kirchlichen in sich aufnehmen, versöhnen und an einander gewöhnen muss. Wie die höhere Macht des Staates die älteren Kultur- und Wohlfahrtsaufgaben der Kirche im äussern Leben der Nation zu erfüllen hat, so theilt sich diese erhöhte Aufgabe auch den weltlichen Communalverbänden mit, deren „Selbstverwaltung“ seit der Reformation eine erhöhte Bedeutung gewonnen hat. Wie der Staat über die Rechtsstellung der einzelnen Kirchen, so greifen seine grossen, mittleren und kleinen Communalverbände über die kirchlichen über, mögen auch äusserlich beide Organismen in den kleinsten Verbänden noch heute zusammenfallen und in naturwüchsiger Einheit ihrer Doppelnatur sich nicht bewusst sein.

Was aber diesen Institutionen ihre Wirksamkeit giebt, ist die Macht der Gewohnheit, jenes unbewusste Walten, welches dem bürgerlichen Leben so selbstverständlich erscheint, dass Niemand davon spricht, Niemand im Einzelnen sich davon Rechenschaft giebt. Wie das Walten des Rechts und der Justiz nicht auf dem Lärm der Gerichtsstube beruht, nicht auf den gewandten Reden und Gegenreden der Anwaltschaft, sondern auf der stillschweigenden Gewöhnung des Einzelnen an den Gehorsam gegen die Gesetze, ohne dass er sich von den zwingenden Motiven Rechenschaft giebt: so wirken noch vielseitiger und nachhaltiger die Gewöhnungen der Gesellschaft in den concentrischen Kreisen des communalen Lebens:

Jene Gewöhnung der widerstreitenden Bestrebungen und Klassen der Gesellschaft an ein friedliches Zusammenleben im Nachbarverband, der durch seine zwingende Ordnung den Mächtigen wie den Schwachen zu gegenseitiger Achtung des Rechts und der Ehre eines jeden Berufes, Standes und Bekenntnisses nöthigt.

Jene Zusammengewöhnung im engen Verbande, welche die Hülfe in Armuth und Noth nicht bloß als ein wirthschaftliches Interesse, nicht nur als eine religiöse Pflicht des Wohlthuns, sondern als eine Lebensbedingung der bürgerlichen Gesellschaft ansieht, die von der Staatsgewalt erzwungen werden muss.

Jene Zusammengewöhnung in einer Gemeinschaft der geistigen Bildung, welche das heranwachsende Geschlecht zur Erfüllung seiner bürgerlichen Pflichten befähigt und welche (unbeschadet der Freiheit der kirchlichen Lehre und des religiösen Bekenntnisses) in den Gesichtspunkten der Wissenschaft und der Pädagogik einheitlich sein muss, wenn eine Nation als solche fortbestehen und fortwachsen soll.

Jene Gemeinschaft im engen Nachbarverband zur Förderung des täglichen Verkehrs, des bürgerlichen Erwerbs und des Wohlstandes, welche der „Harmonie der Interessen“ in der Gesellschaft ebenso einen dauernden Ausdruck giebt, wie die Presse und das Vereinsrecht ihrem Widerstreit den entsprechenden Ausdruck verleiht.

Jene gemeinsame Verwaltung der materiellen Mittel, die hier im Interesse aller gesellschaftlichen Klassen aufzubringen und für das gemeinsame Wohl verantwortlich zu verwalten sind, wobei selbst die unvermeidlichen Schulden ein Band der Gemeinschaft ebenso für die Gemeinde wie für den Staat werden.

Diese Hauptrichtungen, die in dem Haushalt einer voll entwickelten Gemeinde auch sichtbar in 5 ungefähr gleich umfangreichen Ausgabeposten erscheinen, durchziehen das Leben des Staatskörpers, und erscheinen mit dem davon völlig verschiedenen und unabhängigen Organismus der Gesellschaft in ihren Schichtungen nach Besitz, da Beruf und Arbeit an allen Punkten durchflochten und durchwachsen, wie das innere Geflecht im Organismus des animalischen Körpers, dessen Vergleichung sich fast unwider-

stehlich aufdrängt. Freilich hatten die älteren Staatstheoretiker immer nur die grossen Organe des Staats vor Augen, weil ihnen die bestehende Ordnung der Stände als selbstverständliche Voraussetzung galt; während die heutige Generation in Versuchung ist, nur den gesellschaftlichen Organismus zu sehen, der nach einem heftigen Streit zweier Generationen in eine neue Formation übergegangen und damit in den Vordergrund gedrängt ist.

Wenn dann freilich die Wirkungen des tief gelockerten Verbandes in extremen Richtungen hervortreten, die lediglich gesellschaftliche Sonderinteressen dem Staate gegenüber stellen, den sie nur als eine „Form der Gesellschaft“ gelten lassen: so entsteht ein Gefühl der Unsicherheit zunächst in den besitzenden und höheren Klassen, bald aber in allen Klassen, welches die sprungweise, unvermittelte Rückkehr zur Autorität (die Reaction) erzeugt.

Wie die fortschreitende Erkenntniss der Naturgesetze in Gewittern, Orkanen und Erdbeben nicht mehr das Walten der bösen Geister sieht, so schreitet auch die Einsicht in das Wesen von Staat und Gesellschaft weiter, welche die Erschütterungen ihres Baus nicht mehr den elementaren Mächten des Bösen und der Bösen zuschreibt, sondern auf die Störungen des Organismus zurückführt, welche bei dem Uebergang aus der ständischen in die staatsbürgerliche Gesellschaft aus der Lösung jener Verbindungsglieder entstehen. Wollten doch die wohlmeinenden Schöpfer neuer Systeme, die unsere Welt bald in fortschreitender Humanität, bald christlich-conservativ umzugestalten meinen, welche oft soweit ausholen, als sollten Staat und Kirche heute erst erfunden werden, welche keine Ahnung davon haben, dass eine Welt, nach ihrem individualistischen Standpunkt umgestaltet, noch verworrener werden würde, als sie ist, sich die Frage vorlegen, die in der realen Welt ihnen doch am nächsten liegt. Haben alle Vorstellungen der Menschen von ihren Pflichten gegen Kirche und Staat jemals auf etwas anderem beruht

als in erster Stelle auf der Eingewöhnung in der Gemeinde? Ist es bei den Klagen über den sittlichen Verfall unserer Zeit nicht in die Augen springend, dass die wunden Punkte, die Hauptsitze wüster Vorstellungen, immer die Lebenskreise sind, in welche kein Gemeindeleben hineinreicht, oder wo das Gemeindeleben zerfallen, zersetzt, erloschen ist? Woher soll in die heutige freizügige Gesellschaft mit ihrem ruhelosen Kampfe der Interessen ein Halt kommen, wenn wir uns nicht entschliessen können, das Gegengewicht herzustellen in der fundirten Gemeinde? Der lebendige Sinn für das communale Band der Gesellschaft war von jeher in unserer Nation vorhanden, und nach vergeblichen Versuchen, eine „Harmonie der Interessen“ in der Gesellschaft selbst zu finden, wacht eine Reminiscenz unserer Verwandtschaft in dem Ruf nach der „Commune“ sogar in Frankreich auf. Die staatliche Anlage unserer Nation bewährt sich in jenem instinctiven Anklammern an den Gemeindeverband, der am intensivsten in der Kleingemeinde in Wirkung tritt. Daher im Osten Deutschlands jene wunderbare Zähheit im Festhalten an dem Kleingemeindethum, welches eben deshalb auch nicht mit durchfahrenden Verwaltungsgesetzen umzugestalten, sondern vorsichtig zu consolidiren ist, soweit ein praktisches Bedürfniss die grösseren Formationen wirklich bedingt.

Die schwersten Leiden und Gefahren, welche jeder Uebergang in eine neue Ordnung der Besitz- und Erwerbsverhältnisse im Gefolge hat, sind durch die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung uns erspart worden. Ein grossartiges Verständniss für das Wesen der Sache hat in der Städteordnung von 1808 das Band der Selbstverwaltung auch in der neuen Formation der städtischen Einwohnergemeinde erhalten, während auf dem platten Lande die alten Besitzschichtungen einer gleichen Formation widerstanden. Stein und Hardenberg selbst waren darüber verschiedener Ansicht. Diese Gesetzgebung ist deshalb seit

1815 zunächst zum Stillstand, dann ein Menschenalter hindurch zu verfehlten Formationen gelangt, die nach immer neuem Streit nur mit dem Siege der neuen Ordnung enden konnten.

Es war daher ein ebenso wohl berechneter wie berechtigter Schritt, nach der Wiederaufrichtung des deutschen Reichs und nach der Beilegung des Verfassungsstreites (1868) die abgebrochene Aufgabe wieder aufzunehmen. Die sofort auszuführende Seite, die Wiederherstellung der persönlichen Selbstverwaltung auf dem Boden des heutigen Verwaltungsrechts und der heutigen Gesellschaft, ist in der Kreisordnung von 1872 mit einer in unserer Zeit seltenen Folgerichtigkeit durchgeführt und schliesst nach dieser Seite die Stein-Hardenbergischen Reformen in harmonischem Styl ab. Warum dieser Theil der Aufgabe in den östlichen Landestheilen am sichersten zu beginnen war, habe ich an einem andern Orte darzulegen gesucht⁷⁰).

Es handelt sich jetzt um den zweiten Theil, der ohne Aenderungen der Reichs- und Staatsfinanzen nicht ausführbar war: um die Steuerordnung des platten Landes, welche nun erst das Land mit den Städten zu Kreisverbänden als zusammenhängendes Ganzes in sich und mit dem Staatsganzen wieder organisch verbinden wird. Der heutige Zustand der östlichen Provinzen mit ihren Gutsbezirken, welche Millionen von Einwohnern von den Pflichten und Rechten der Gemeinden ausschliessen, mit ihrem planlos verwirrten Lastensystem, bietet von diesem Gesichtspunkt aus den Anblick eines Trümmerhaufens dar, dessen Baustyl unwiderruflich untergegangen, dessen Baustücke aber sämmtlich werthvoll und unentbehrlich sind, um die neue Gesellschaft zu befestigen mit dauernden Gedanken.

So hervorragend auch die persönliche Seite d. i. die Gestaltung der Aemter der Selbstverwaltung erscheint, so nothwendig es war, sogleich nach Wiederaufrichtung des deutschen Reiches diese Seite in den Vordergrund zu

stellen, um über die gesellschaftlichen Vorstellungen von einer sog. Selbstverwaltung hinwegzukommen: so ist doch jene persönliche Seite überall verbunden mit der wirtschaftlichen Seite, mit dem Steuersystem der Gemeinden. Nur durch die Fundirung auf die Liegenschaften erhält der Verband die Gestalt, in der er zum socialen Band durch die Lebensgewohnheiten wird. Aus der Markgenossenschaft hervorgegangen, an dem Gemeindegrundbesitz und seinen Nutzungen fortgewachsen, muss die Gemeinde den Ersatz für ihr unzureichendes Stammgut in einer gleichmässigen dauernden Haftung des Grundbesitzes für die Pflichten der Gemeinde finden. Sicherlich war die Entwicklung des Sondereigenthums am Boden ein entscheidender Fortschritt der menschlichen Entwicklung; aber nur in Verbindung mit jener festen Gemeinschaft staatlicher Pflichten, die an die Stelle der Feldgemeinschaft den realen Gemeindeverband gesetzt hat⁷¹). Ich wiederhole nochmals und nochmals: Kein Geldbeitrag nach der persönlichen Habe kann jemals diesen Verband ersetzen und das Bewusstsein der Gemeindegemeinschaft erzeugen; keine Actien- oder Mobilargesellschaft kann jemals etwas von den charakteristischen Merkmalen der Commune gewinnen. Wie der Staat, so ist die Gemeinde nicht denkbar anders als auf dem Boden der mütterlichen Erde, und darauf beruht die hervorragende Bedeutung des Grundbesitzes im Gemeindeverbande, die Nothwendigkeit seiner principalen Belastung mit den Pflichten der Gemeinde, seine höhere Steuer, Geltung und Ehre. Diese Seite des Besitzes ist es, die es verbietet, den ländlichen wie den städtischen Grundbesitz als blossen Gewerbe- und Handelsbetrieb anzusehen, für seine Erträge die gleiche Höhe wie für den Mobilienbesitz zu beanspruchen und das ganze Steuersystem in Staat und Gemeinde nach dem Gesichtspunkt messen zu wollen, dass der deutsche Grundbesitz im Vergleich zu dem leichten Gewinn im Gewerbe und Handel, zu dem „wucherlichen“ Gewinn des Geldcapitals zu

hoch besteuert sei, — ein Vorwurf, der nicht die deutsche sondern die ganze europäische Culturwelt treffen würde, ein agrarisches „Manchesterthum“, dem sich nur nochmals erwidern lässt, dass wer mit den mässigeren Procentsätzen seines Realbesitzes nicht befriedigt ist, sich Dividendenpapiere kaufen mag, und dass wer diesen Besitz ererbt, ein mit jener Eigenschaft behaftetes Besitzthum erworben hat.

Die heutige freie Erwerbsgesellschaft enthält ebensoviel conservative, christliche, sittliche Elemente, wie die alte, wenn man sie nur bestimmungsmässig verwerthen will. Die Verjüngung jeder zu einem gesunden Volksleben gehörigen Aristokratie ist bedingt durch die Festhaltung jener Bestimmung. Für die naturgemässe, berechnete Stellung der höheren Stände sind dann alle Elemente auch in der heutigen Gesellschaft vorhanden; nur haften sie nicht mehr an Lehnsbesitz und Familienstiftungen, sondern an dem liegenden Besitz jeder Art, der seine persönlichen Pflichten im nachbarlichen Verbands fest, treu und dauernd erfüllt. Wenn in unserer heutigen Verfassung auf dem wieder befestigten Gemeindeverband, auf dem sichern Einfluss, den die Ehrenämter dem höhern und mittlern Besitz gewähren, auf dem gesicherten Einfluss der höhern Steuerzahlung und der damit verwachsenden Stellung der Vertrauensmänner (Wahlmänner) innerhalb unserer Kreisverbände nach dem preussischen Wahlsystem, Besitz und Bildung in Deutschland den ihnen zukommenden Einfluss nicht zu gewinnen vermögen, so verdienen sie einen solchen überhaupt nicht. Als Umgebung dieser starken Stellung des Besitzes muss um so mehr das allgemeine Stimmrecht aller Steuerzahler erhalten werden, auch derjenigen, welche in der fundirten Gemeinde keine Stelle finden, um unsere besitzenden Klassen vor dem Rückfall in alte Gewohnheiten zu bewahren und sie der Wahrheit eingedenk zu halten, „dass die Freiheit wie das Leben nur der verdient, der täglich sie erkämpfen muss“.

Es ist allerdings nicht zu verkennen, dass in einigen Theilen unseres Vaterlandes minder günstige Bedingungen für den inneren Ausbau des Staats vorliegen, wo eine das Wesen der Gemeinde verflachende Gesetzgebung Hand in Hand mit einer rapiden Entwicklung der industriellen Gesellschaft den Sinn für die persönliche Selbstthätigkeit im Gemeindeleben nahezu aufgelöst hat. Um so stärker erscheint aber gerade hier die Nothwendigkeit, neben der nur unvollkommen durchzuführenden persönlichen Seite, die reale Seite des Gemeindeverbandes festzuhalten. Wie im Osten die Steuerreform verschoben werden musste, weil die Regelung der Steuerfrage noch nicht ausführbar erschien, so wird im Westen nach Regelung der Steuerfrage und im Contact mit dem grossen Staatsganzen auch der mangelnde Sinn für persönliche Selbstthätigkeit wiederkehren, der in unserm nationalen Charakter stets latent bleibt.

Je unlösbarer der Widerstreit intransigenter Richtungen im Augenblick erscheint, um so eher wird das Wort Gehör finden: Wiederbefestigung des Staats in der heutigen Ordnung der Gesellschaft. Die Rückkehr zu einer aufbauenden Thätigkeit wird das erlösende Wort für eine tief verstimmte Zeit werden. Dieser Aufbau liegt in der Commune, nicht in dem missverstandenen Sinne der Pariser Commune, sondern in dem Sinn der deutschen Gemeinde, wo in der Wiedergewöhnung an die bürgerlichen Pflichten im engen Kreise die gesellschaftlichen Gegensätze ihre Versöhnung wiederfinden und das grosse Werk der nationalen Einigung sich nach innen hin befestigen wird durch „dauernde Gedanken“.



Anmerkungen und Zusätze.

I. Die Lastenvertheilung nach Herkommen.

*) Die Bezeichnungen *Communallasten* und *Gemeinde-* [S. 1 *lasten* werden im gewöhnlichen Sprachgebrauch häufig unterschiedslos gebraucht, meistens aber so, dass unter *Gemeindelasten* diejenigen der Ortsgemeinde, unter *Communallasten* auch die der höheren Verbände im Amts-, Kreis- und Provinzialbezirk einbegriffen werden. Es ist in dieser Schrift der letztere Sprachgebrauch, wo es darauf ankommt, beibehalten. Die eigentlichen Schwierigkeiten der Regelung liegen in der Ortsgemeinde aus Gründen, welche in der Darstellung schrittweise hervortreten werden; die historischen Grundlagen dagegen sind in Ortsgemeinden und grösseren Verbänden so ineinander gewachsen, dass in den geschichtlichen Erörterungen der weitere Ausdruck *Communallasten* vorwiegend gebraucht ist.

1) Aus der umfangreichen Literatur über die *Communal-* [S. 1 *verfassung* möchte ich ausser den grossen Arbeiten von Maurer noch besonders hervorheben: Otto Gierke, *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft* (namentlich §§. 7—15, 24, 25, 52—57 und zum Theil auch die systematischen Ausführungen in dem II. Theil des Werks); für die Geschichte der *Gemeinde-Verfassungen* in Preussen insbesondere: von Rönne und Simon, *das Städtewesen des preussischen Staats 1843* S. 1—25, und in gedrängter Uebersicht von Rönne, *Preussisches Staatsrecht* IIa § 343.

2) Ich berühre schon hier die vortreffliche Abhandlung [S. 6 von Fr. J. Neumann, „*die progressive Einkommensteuer*“ (Leipzig 1874) mit ihrem reichen Material, weil dieselbe vorzugsweise die Vergangenheit und Gegenwart des westlichen und südlichen Deutschlands zum Ausgangspunkt nimmt. Wenn wir zu verschiedenen Schlussfolgerungen gelangen, so wird doch eine Verständigung sehr wohl möglich sein, wenn die volkswirthschaftliche Betrachtung der Dinge ebenso viel Rücksicht auf die staatsrecht-

lichen Verhältnisse nehmen will, wie dies unsrerseits mit Berücksichtigung der volkwirtschaftlichen Untersuchungen geschieht.

3) Die Wirksamkeit der Kreisstände bezog sich nur noch [S. 10 auf die Feststellung derjenigen Grundsätze, nach welchen die vom Kreise aufzubringenden directen Steuern und Leistungen, die nicht schon ihren festen Vertheilungsfuss hatten, umgelegt werden sollten, auf die Kuratel der Kreiskassen und auf die Verwendung des für Kreiszwecke übrig bleibenden Restes. (E. Meier, die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein-Hardenberg 1881 S. 101.)

4) Ich gebe der Kürze halber die Steuerverhältnisse der [S. 11 Kurmark aus von Bassewitz, die Kurmark Brandenburg vor 1806, Leipzig 1847, 192—218. Die Grundlage für Bassewitz ist die ausführliche Darstellung: Wöhner, die Steuerverfassung auf dem platten Lande der Kurmark, Berlin 1804, 1805. 4^o. (Th. I. Systematische Uebersicht insbesondere Cap. II. von der Quotisation der Realsteuer, Th. II. ihre Vertheilung auf die Kreise, Th. III. die darauf bezüglichen Verordnungen.) Die zahlreichen Varianten der übrigen preussischen Provinzen bieten bald hier, bald dort ein noch stärkeres ius iniquum dar, stimmen aber doch in dem Grundcharakter überein, dass die Höhe der Staatslasten in ungefähr umgekehrtem Verhältniss mit dem Mass der politischen Rechte zu stehen pflegte.

5) Die Statistik des platten Landes für 1804 er- [S. 12 giebt bei v. Bassewitz II. Tabelle folgendes Bild der ländlichen Bevölkerung:

Edelleute so Güter besassen	334
dazu Damen	29
Edelleute so keine hatten	38
Generalpächter und Beamte	152
Fabrikunternehmer	8
Königliche Bediente	226
Verwalter und Unterpächter	1413
Förster, Forst- und Jagdbediente	780
Prediger	651
Küster und Schulbediente	1727
Lehnschulzen	731
Setzschulzen	1347
Müller	953
Ganze Bauern	14,202
Halbe Bauern	2991
Kossäthen	9615
Käthner und Büdner	10,860
Altsitzer	6848

Krüger	904
Schäfer	1641
Gärtner	530
Fischer	460
Hirten	4121
Leineweber	2299
Schmiede	1016
Schuster	195
Schneider	930
Hausleute und Einlieger	2,0346
Summe aller Bewohner	448,114
Wirkliche Soldaten	1,521
Enrollirte Söhne und Knechte	125,585

6) Vgl. M. Philippson, Geschichte des preuss. Staats- [S. 13
wesens vom Tode Friedrichs des Grossen etc. 1880. S. 449. — Eine
Uebersicht über die wirthschaftliche Lage von 10 Dorfgemeinden aus
der Klasse der bestsituirten Amtsdörfer giebt von Bassewitz in
seiner statistischen Tabelle der Kurmark V. — Ueber die Einzel-
heiten der Accise auf der städtischen Seite vgl. Appellius, Hand-
buch der Acciseverfassung der Kurmark 1800.

7) Die Statistik der Städte bei v. Bassewitz Ta- [S. 13
belle III ergiebt a. 1804 folgende Hauptposten:

Wirthe, einschliesslich eximirte	73,376
Desgl. Frauen	86,245
Gesellen	38,263
Knechte und Diener	8058
Summe der Civilpersonen	351,282
Summe der Militärpersonen	57,341
Häuser	35,353
Kirchen	174
Braustellen	2985
Branntweinblasen	2610
Mühlen	327
Schankkrüge	801

8) Einen Ueberblick über die Domanial- und gutsherrliche [S. 16
Verwaltung giebt E. Meier, Verwaltungsorganisation unter Stein-
Hardenberg 1881 S. 101—120, der zu demselben Resultat gelangt.
Vgl. auch Dr. Lette, die ländliche Gemeinde als Genossenschaft in
Faucher, Vierteljahrsschrift 1866 I, 37—55.

9) von Bassewitz, Kurmark, S. 217. Ueber diese Zu- [S. 18
stände vgl. Schmoller, das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I
in der Zeitschrift für preussische Geschichts- und Landeskunde 1871

S. 521, 1873 S. 257, 1874 S. 315. Ein übersichtliches Bild über das Städtewesen vor 1806 giebt jetzt auch Prof. E. Meier, die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein u. Hardenberg 1881. S. 70—97.

10) „Merkwürdig bleibt es doch, dass kein Einziger, von [S. 23] denen, welche später in hervorragender Weise bei der Reformgesetzgebung thätig geworden sind, und welche bereits zu den massgebenden Männern des alten Staatswesens gehört haben, vor dem gewaltigen Stosse irgend wie mit reformatorischen Plänen hervorgetreten ist. — Die Ereignisse bedurften der Männer, die Männer aber auch der Ereignisse.“ (E. Meier, die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg 1881 S. 133, 134.)

II. Die Umbildung des Gemeindesteuersystems.

11) Das verschiedene Bild der Entwicklung, welches [S. 30] Fr. J. Neumann, „Ertragssteuer oder persönliche Steuer“, Freiburg 1876, Cap. II, giebt, beruht auf der Verschiedenheit der Ausgangspunkte im westlichen Deutschland, zum Theil aber auch darauf, dass die Verhältnisse, von oben und von unten aus gesehen, sich verschiedenartig ausnehmen. Für die übrigen deutschen Staaten hat die Fauchersche Vierteljahrsschrift auch das Verdienst der Sammlung des Materials zunächst für Baiern und Hannover (s. unten), dann aber auch für die kleineren Staaten im Jahrgang 1867 f, S. 134—185,

12) Eine gute praktische Uebersicht des geltenden Rechts [S. 31] giebt Grotefend, die Grundsätze des Communalsteuerwesens 1874; über das frühere Recht: von Rönne und Simon, die preussischen Städteordnungen von 1808 und 1831, Breslau 1843; für die neuen Provinzen in kurzer Uebersicht: von Rönne, Preussisches Staatsrecht IIa, S. 573 (Hannover), 585 (Kurahessen), 588 (Nassau), 597, 602 (Schleswig-Holstein).

13) Faucher, Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft [S. 43] 1863 II. S. 210. Jener Aufsatz (S. 184—223) ist wegen mancher paradox aussehender Behauptungen Gegenstand der Angriffe fast von allen Seiten geworden, hat aber das Verdienst einer grundlegenden Studie auf dem Boden einer wirklichen Kenntniss bestehender Gemeindesteuerverhältnisse. Andere relevante Seiten der Frage sind in derselben Zeitschrift (1866 II, 1—49) behandelt von Braun, „Staats- und Gemeindesteuern“. Wie wenig ein eigentlicher Schulgegensatz vorhanden ist, ergiebt z. B. die Aeusserung des Dr. Oppenheim bezüglich des Schulgeldes auf dem Danziger Congress (Verhdlg. S. 34): „Die Zurückführung auf Leistung und Gegenleistung gilt

nur im Privatverkehr, eine Durchführung jenes Grundsatzes in öffentlichen Dingen wäre die Auflösung des Staats.“

14) In dem Verein für Socialpolitik hat der Verfasser dieser Schrift zwar den Vorsitz in den Jahren 1873 und 1874 geführt, jedoch an den Verhandlungen über die Communalsteuerfrage nur untergeordneten Antheil genommen. Ein Hauptverdienst bei der Vorbereitung und Verhandlung dieser Frage gebührt dem spätern Vorsitzenden des Vereins, Professor Dr. Nasse. Die zehn Gutachten, welche auf Veranlassung des Vereins von Hoffmann, Bruch, Ludwig-Wolf, E. Meier, von Reitzenstein, Zürn, Heitz, Metz, Samter, Nasse erstattet sind, wurden 1877 vom Verein veröffentlicht (Leipzig, Duncker und Humblot 1877). Fast gleichzeitig erschienen zwei Monographien von Robert Friedberg, zur Besteuerung der Gemeinden (Berlin 1877) und Bilinski, die Gemeindebesteuerung und deren Reform (Leipzig 1878). Die Verhandlungen der V. Generalversammlung des Vereins für Socialpolitik sind Leipzig 1878 bei Duncker und Humblot erschienen, der Vortrag des Referenten auch in einem Separatabdruck: Adolf Wagner, die Communalsteuerfrage (Leipzig 1878 bei Winter). Eine Kritik der Gutachten und Verhandlungen mit Ausführung der eignen Auffassung hat Professor Held in Hildebrandts Jahrbüchern Bd. XXXI, S. 236 bis 266 gegeben.

15) Ebenso mühevoll wie verdienstlich sind die von der Redaction der deutschen Gemeindezeitung (Dr. H. Stolp) mitgetheilten Tabellen über die Wohlhabenheits- und Steuerstatistik deutscher und einiger österreichischer Städte (zusammen 240) für das Jahr 1875, mit Angabe der Anzahl der wirklichen Steuerzahler und der Gesamtbeträge des steuerpflichtigen Einkommens, — auch mit einer sachgemässen Klassification der Steuerarten. Für die vorliegenden Zwecke allgemeiner Vergleichung der Steuermassen waren diese Tabellen indessen weniger nutzbar zu machen.

16) Die Kopfbesteuerung durch Communalsteuern steht am höchsten in Frankfurt a. M. mit 24½ Mark, in Berlin, Köln und Wiesbaden mit rund 20 Mark, und dann absteigend: Duisburg mit 17 Mark, Kassel mit 16 Mark, Elberfeld und Breslau mit 15 Mark, bis herab zu Liegnitz mit 4,64 Mark; wogegen Paris mit seiner indirecten Besteuerung ca. 60 Mark per Kopf aufbringt und doch die directen Gemeindesteuern von Paris ungefähr 1 Million Mark hinter Berlin zurückbleiben.

17) Zur Begründung späterer Urtheile habe ich die in den Herrfurthschen Tabellen nicht summirten Zahlen für die Städte über 10,000 Einw. addiren lassen mit folgenden Ergebnissen:

Der Vermögens- und Schuldenbestand umfasst:

	Mark
A. Activa	
I. Forsten, Werth	32,441,624
II. Sonstige Grundstücke, Werth	117,202,218
III. Gebäude, Werth	234,419,046
IV. Inventarienstücke, Werth	61,225,177
V. Kapitalvermögen	
a) Hypotheken	53,130,976
b) Inhaberpapiere	38,543,762
c) Sonstige Forderungen	31,940,179
VI. Andere Vermögensobjecte	57,999,545
B. Passiva	
a) Inhaberpapiere	235,480,932
b) Passivhypotheken	19,475,259
c) Sonstige Schulden	112,127,944

Die Jahreseinnahme umfasst folgende Rubriken:

A. Einnahme aus dem Stammvermögen:	
I. aus bewirthschaftetem, vermietetem, verpachtetem Grundbesitz	7,046,857
II. aus Gemeindewaldungen	4,300,498
III. aus Bergwerken und gewerblichen Anlagen zu Privatzwecken	3,933,157
IV. aus Grundnutzungen, Grundabgaben und Activrenten	890,899
V. aus Gemeindefonds	5,445,984
B. Die Einnahmen aus der Besteuerung:	
I. Zuschläge zu den directen Staatssteuern	
a) Grund- und Gebäudesteuern	3,148,529
b) Klassen- und Einkommensteuern	5,409,079
c) Staatsgewerbesteuern	524,249
II. Kommunaleinkommensteuern (74,580 für Emden)	
a) unter Anschluss	26,694,088
b) unter Abweichung von der Staatssteuer	10,961,349
III. Sonstige directe Communalsteuern:	

	Mark
a) Wohnungs- oder Mieths- steuern	11,085,332
b) Hundesteuer	885,354
c) Sonstige directe Realsteuern	6,081,861
d) Sonstige directe Personal- steuern	493,581
IV. Indirecte Communalsteuern:	
a) Braumalzsteuerzuschläge .	814,138
b) Schlacht-, Wildpret- und Geflügelsteuer	2,415,463
c) Sonstige indirecte Gemeinde- steuern	973,175
C. Sonstige Einnahmen:	
I. Nutzbar angelegte Gelder und veräusserte Vermögensobjecte .	11,440,847
II. Sonstige Einnahmen und Aus- gaben	17,632,471
D. Die Rubrik der besonderen Ge- fälle umfasst	
I. besondere Abgaben für die Be- nutzung:	
1. von Gasanstalten	27,977,279
2. von Wasserversorgungsan- stalten	8,305,025
3. von Entwässerungs- und Ab- fuhranstalten	450,338
4. von Markt- und Messeinrich- tungen	901,119
5. von Communicationsanlagen	1,185,559
6. von Schlachthäusern und Stadtwaagen	445,364
7. von Krankenhäusern und Wohlthätigkeitsanstalten .	1,539,894
8. a) von Volksschulen . . .	1,460,307
b) von höheren Töchter- schulen	2,029,809
von Mittelschulen etc. .	1,786,222
c) von Realschulen und höheren Bürgerschulen .	2,854,042
von Gymnasien . . .	2,230,617
d) von Fachschulen . . .	545,433

9. von sonstigen Gemeindeanstalten	(oben einbegriffen)	
II. Besondere Beiträge:		
a) von Einquartierungsgeldern und sonstigen Beitr.		Mark 1,018,691
b) von Feldhüter- und Waldhüterlohn		34,496
c) Adjacentenbeiträge f. Wege- und Strassenbau		1,541,760
III. Gebühren und Sporteln:		
a) in Standesamtsangelegenheiten		38,972
b) in Eichungsangelegenheiten .		138,195
c) an sonstigen Gebühren: Steuer- und Verwaltungsexecutionen		241,349
sonstige Sporteln		124,271

18) Die Ausgaben bilden in der städtischen Statistik [S. 57] folgende für spätere Zwecke wichtige Rubriken:

- I. für allgemeine staatliche Zwecke:
 1. Polizeiverwaltung incl. Nachtwacht-, Feuerlöschwesen, Polizeigefängnisse,
 2. Wahlen zum Reichs-, Landtag etc.,
 3. Steuerverwaltung, Eichungswesen etc.;
- II. Ausgaben für Verkehrsanlagen:
 - a) Entwässerung,
 - b) Pflasterung,
 - c) Beleuchtung,
 - d) Reinigung,
 - e) Chausseen, Landwege, Brücken, Canäle etc.;
- III. für gewerbliche Anlagen:
 1. Gasanstalten,
 2. Wasserwerke,
 3. sonstige gemeinnützige Anstalten;
- IV. Wohlthätigkeits- und Armenpflege;
- V. für Unterrichtszwecke:
 1. für Volks- und Mittelschulen,
 2. höhere Unterrichtsanstalten,
 3. Specialunterrichtsanstalten,
 4. Zuschüsse zu 1—3 und sonstige Unterrichtszwecke;
- VI. Besoldungen, Pensionen und allgemeine Verwaltung;
- VII. Gemeindeschulden, Verzinsung und Tilgung.

In der grossen Mehrzahl der Stadtgemeinden bilden die Ausgaben für Unterrichtszwecke und für die Armenpflege die beiden Hauptposten, während die für Verkehrsanlagen durchschnittlich etwas zurücktreten. In den Landgemeinden stehen durchschnittlich die Ausgaben für Verkehrsanlagen und die Schullast voran, während die Armenlast etwas zurücktritt und die allgemeinen Verwaltungsposten, die Verwendungen für die Polizei und allgemein staatliche Interessen, sowie die Communal-schuldenverwaltung noch mehr zurücktreten. Ueber die Schullasten s. unten Abschn. IX.

19) Im Vergleich zu der Steuermasse der Ortsgemeinden [S. 57] ist schliesslich noch der Steuerbeiträge der Ortsgemeinden zu den Kreislasten zu gedenken, die sich für die ganze Monarchie auf wenig mehr als 7 pCt. belaufen und in Folge der Bestimmungen der Kreisordnung ziemlich gleich auf Grundbesitz und Mobilienvermögen lasten: mit 5,167,710 Mark Zuschlägen zur Grundsteuer, 4,775,553 Mark zur Klassen- und Einkommensteuer, 735,822 Mark zur Gewerbesteuer, 863,109 Mark aus sonstigen Steuern (Herrfurth und Studt, Finanzstatistik der Kreise 1880). Unter den Kreisausgaben bilden diejenigen für Verkehrsanlagen die Hauptposten mit 59.5 pCt., wozu auch die Ausgaben für Verzinsung und Tilgung der Kreisschulden mit 21.5 pCt. grösstentheils zu rechnen sind. Dazu kommen 3.6 pCt. für Wohlthätigkeitsanstalten, 2.5 pCt. für die allgemeine Kreisverwaltung, 1.13 pCt. für staatliche insbesondere Militärzwecke etc. Die weitere Darstellung wird ergeben, dass alle Schwierigkeiten der Gesetzgebung in der Ortsbesteuerung liegen, nach deren Regulirung sich der Posten der Kreisbesteuerung unschwer regeln wird und hier ausser der Erörterung bleibt, um die tiefverwickelte Materie einigermassen zu vereinfachen.

III. Die Verbesserungsvorschläge und Gesetzentwürfe.

20) Als damals der Verfasser dieser Schrift als Referent [S. 59] über den Entwurf des Schulgesetzes (Anlage zu No. 75 der Drucksachen des AH. 1869) der Commission die Steuerstatistik einer Anzahl von Kreisen vorlegte, aus denen wohl überzeugend die Unausführbarkeit solcher Verwaltungsgesetze sich ergab, waren die Fachmänner noch nicht zu überzeugen, dass es nicht blos auf Principienfragen, sondern in erster Stelle auf die Steuerverhältnisse der Kleingemeinden ankomme.

21) Die verschiedenen Anträge zu dem jetzigen §. 10 der [S. 60] Kreisordnung ergeben die damals in der Landesvertretung vor-

herrschenden Auffassungen. Ich darf dafür auf die Materialien der Kreisordnung verweisen.

22) Die jetzt bezogenen Beiträge nach dem Gebühren- [S. 61 princip in den 170 Gemeinden über 10,000 Einwohner variiren mit einem Minimalertrag oder 1 pCt. bis zu — 16.⁴² Mark (in Berlin), 21.¹⁰ Mark (Magdeburg), 23.²³ Mark (Düsseldorf), — Differenzen, die freilich weit überwiegend auf der verschiedenen Weise beruhen, in welcher sie in den Gemeinderechnungen gebucht werden. Abgesehen von dem allgemeinen Bedürfniss der Gasversorgung erscheinen die besonderen Gefälle für Wasserversorgungsanstalten in 60 Gemeinden, Entwässerungsanlagen und Abfuhranstalten in 28, Marktstandsgelder in 154, Markthallen und Messeinrichtungen in 23, Communicationsanlagen an Landstrassen, Brücken, Wasserstrassen in 69, Schlachthäuser und Schlachthöfe in 17, öffentliche Waageanstalten in 81, Krankenhäuser, Hospitäler etc. in 86, Schulbeiträge in allen, jedoch nach völlig verschiedenen Systemen. Die Gemeindeanstalten für Strassenreinigung, Lagerplätze, Badeanstalten, Begräbnisplätze, Kleinkinderbewahranstalten ergeben den Rest dieser „besonderen Aufbringungen“. —

In den 6 grössten Städten ergeben sich mehr als 50 pCt. aus den besonderen Abgaben für Benutzung von Gas-, Wasserversorgungs-, Entwässerungsanstalten, Stadtwaagen, Einquartirungsgeldern, Adjacentenbeiträgen, — 31—50 pCt. von den Schulgeldern der höheren Schulen und von den Standesamtsgebühren, — dagegen weniger als nach der Durchschnittszahl von den Marktstandsgeldern, den Communicationsabgaben, den Volks- und Mittelschulen. (Herrfurth, Finanzstatistik der Gemeinden S. 80.)

Die besonderen Beiträge (Einquartirungs-, Ausmiethungsgelder, Sublevationsbeiträge) kommen nur in 41 Städten vor mit 1,018,691 Mark; Beiträge zum Flur- und Waldhüterlohn in 20 Gemeinden mit 34,496 Mark; Beiträge der Adjacenten zu den Strassen- und Wegebaukosten in 29 Gemeinden mit 1,541,760 Mark, — zusammen inclus. einiger kleiner Posten = 2,633,914 Mark.

23) In den 23 grösseren Städten Frankreichs brachte [S. 62 1876 der octroi 182,307,000 frcs. auf, die Zuschläge zu den 4 directen Staatssteuern nur 38,477,000 frcs. (Herrfurth, Allgemeine Gemeindesteuerst. S. 25). „Aber ebenso kann man ohne Uebertreibung behaupten, dass jedes Land, welches nicht unter so günstigen Vorbedingungen producirt, unter der Herrschaft eines solchen Localsteuersystems die Früchte seiner nationalen Arbeit schon im Keime erstickt sehen würde“ (Friedberg, Besteuerung der Gemeinden, S. 32).

24) Die Summirungen sind in den Herrfurth'schen Tabellen [S. 68

unterlassen worden, anscheinend aus dem Grunde, weil die Angaben aus den städtischen Haushalten nicht alle auf ein und dasselbe Jahr Bezug hatten. Für die Massenbewegung kommt indessen diese Differenz nicht in Betracht; ich darf daher auf die summirten Zahlen Note 17) verweisen.

25) In Hannover giebt es keine allgemeinen gesetzlichen [S. 70 Normativbestimmungen für die Gemeindebesteuerung. In den Landgemeinden findet sehr gewöhnlich keine regelmässige Abgabenerhebung statt, sondern vorübergehende Ausschreibung. In den Städten finden sich Grundsteuern, Erwerbsteuern und Verbrauchsabgaben combinirt. Ebenso beruhen die Gemeindeabgaben im Kurfürstenthum Hessen noch regelmässig auf örtlichem Herkommen. Auch in Schleswig-Holstein und Nassau ist das Herkommen durch eine Gemeindesteuergesetzgebung nicht abgeändert worden.

26) Diese Berechnung ist wirklich angelegt von Herr- [S. 76 furth (Finanzstatistik der Stadtgemeinden S. 137, 138), wo berechnet wird, dass eine Deckung des Gemeindehaushalts ausschliesslich durch die Grund- und Gebäudesteuer in 3 Gemeinden mehr als das 20fache der jetzigen Grund- und Gebäudesteuer beanspruchen würde, in 8 Gemeinden das 15—20fache, in 26 Gemeinden das 10—15fache, in 88 Gemeinden das 5—10fache, in 44 Gemeinden das 2—5fache. In der grossen Mehrzahl der jetzt bestehenden Gemeinden über 10,000 Seelen beliefen sich 1876 die Gemeindesteuern auf 300 bis 1400 pCt. der Staatsgrund- und Gebäudesteuer; nur 9 Gemeinden erreichten die Minimalgrenze von 300 pCt. nicht, in 12 Gemeinden wurde sogar die Maximalgrenze von 1400 pCt. noch überschritten. Der Correferent bemerkt in der Verhandlung des V. Congresses des Vereins für Socialpolitik, dass in den rheinischen Städten die Ueberweisung der ganzen Gebäudesteuer im grossen Ganzen gerade den Effect habe, dass durch sie die jährlichen Repartitionsauflagen der Provinzialverwaltung gedeckt würden, obschon die Städte, beiläufig bemerkt, irgend welchen auch nur kleinsten Vortheil von dieser hohen Belastung bisher nicht verspürt haben. (Verhdlg. S. 37.)

27) Die Denkschrift zu dem Gesetzentwurf von 1876 ist [S. 78 mehrfach veröffentlicht, u. a. in Kotze, Gesetzentwurf betreffend die Aufbringung der Gemeindesteuern, Berlin 1877.

28) Aus den Drucksachen des Abgeordnetenhauses bilden [S. 79 die Hauptvorlagen:

Gesetzentwurf	v. 17. Nov. 1877	Drucks. Abg.H. No. 72.
Commissionsbericht	v. 4. Febr. 1878	Drucks. Abg.H. No. 260.
Gesetzentwurf	v. 2. Dec. 1878	Drucks. Abg.H. No. 37.

Commissionsbericht v. 9. Jan. 1879 Drucks. Abg. H. No. 100.

Gesetzentwurf v. 3. Nov. 1879 Drucks. Abg. H. No. 19.

Commissionsbericht v. 8. Jan. 1880 Drucks. Abg. H. No. 124.

Die Abweichungen des spätern Entwurfs beruhen meistens auf einem Entgegenkommen gegen die vorangegangenen Commissionsvorschläge.

IV. Die Gutsbezirke.

29) 30) Ueber die obigen Daten vergl. Meitzen, die Boden- [S. 85 und landwirthschaftlichen Verhältnisse des preussischen Staats 1869, Bd. IV, Anlage K, S. 329. Die Gutsbezirke in dieser Zusammenstellung decken sich zwar nicht genau mit den „selbständigen Gutsbezirken“ für die Tragung der Communalasten. Die Zahl der letzteren ist kleiner als in den Aufzählungen von Meitzen. Erwägt man aber, dass noch die zahlreichen Gutsbezirke von Schleswig-Holstein hinzutreten, so wird die Annahme von etwa 8 Millionen Grundsteuer wohl nicht zu hoch gegriffen sein. — Ueber die Schwierigkeiten, welche für das Verwaltungssystem des Staats aus diesem Verhältniss erwachsen, darf ich der Kürze wegen auf die mannigfaltigen Bestimmungen verweisen in v. Brauchitsch, die neueren Organisationsgesetze der innern Verwaltung (Bd. II, Register), insbesondere auf die zahlreichen Zweifel und Schwierigkeiten, welche durch die Parcellirung der Gutsbezirke entstehen, durch ihr Verhältniss zu den Amtsbezirken und mancherlei andere Complicationen, welche zuweilen nicht geringe Verlegenheiten bereitet haben (Vgl. z. B. den Erlass vom 29. Mai 1867, Min.-Bl. S. 200, der in dieser Weise schwerlich durchzuführen ist).

V. Die Grundsatzlosigkeit der Gemeindebesteuerung.

31) „Eine volkswirthschaftliche Gruppierung von Menschen, [S. 97 welche den Vortheil haben, in grösserer Anzahl zusammen zu wohnen und in Folge dessen die Arbeit unter sich theilen können, ohne sich mit Transportkosten zu belasten.“ An einer andern Stelle heisst es bei Faucher: „In der Gemeinde zahlt der Einzelne einfach für den Vortheil, mit einer grössern Anzahl Menschen zusammen zu wohnen, zwischen denen die Arbeit ohne Transport getheilt werden kann, und hat soviel zu zahlen, als nöthig ist, um das Zusammenwohnen einer solchen grössern Anzahl möglichst bequem und sicher zu machen.“

32) Das Landesöconomiecollegium hat gleichzeitig im October 1877 folgende Resolutionen gefasst:

1. ein Gesetz über die Communalbesteuerung hat im Principe der Gneist, Reg. d. Gemeindesteuern.

Besteuerung nach Massgabe der Leistungsfähigkeit und des Interesses Rechnung zu tragen;

2. eine ausschliessliche Anknüpfung an die Staatsbesteuerung (System der Zuschläge) erscheint daher nicht überall statthaft;
3. verwerflich scheint ein System von Zuschlägen, wie es bisher häufig ohne Rücksicht auf die Principien der Leistungsfähigkeit und des Interesses, besonders in Beziehung auf die Zuschläge zur Grundsteuer gehandhabt ist;
4. es ist neben den entsprechenden Communalsteuern ein durchgebildetes System von Beiträgen und Gebühren in Aussicht zu nehmen;
5. die Gesetzgebung hat den bestehenden Unterschieden zwischen den Arten der Gemeinden (städtischen und ländlichen, grösseren und kleineren) genügend Rechnung zu tragen.

33) In der Schrift „zum Entwurf eines Gesetzes über die [S. 96 Communalsteuern, Leipzig 1878“ S. 23 wird der Vorschlag gemacht, dass in den Städten die Hälfte sämmtlicher Steuern durch eine Gebäude- oder Realsteuer, auf dem Lande ein Viertel durch Zuschläge auf die Grundsteuer erhoben werde.

34) „Die obersten Grundsätze der Besteuerung sowohl [S. 100 im Staate wie in der Gemeinde sind nicht wirthschaftlicher, sondern rechtlicher Natur,“ — sagt kurz und treffend Friedberg a. a. O. S. 51.

35) Der Verfasser dieser Schrift hat in der Generaldebatte [S. 101 über den Gesetzentwurf vom 4. Dezember 1877 diese Gesichtspunkte bereits ausgeführt und insbesondere dem Hause einen Kreis aus der Kurmark vorgeführt, der auf 21 Quadratmeilen 10 Gutsbezirke von 1—10 Seelen, 21 von 11—25 Seelen, 28 von 26—30 Seelen, 27 von 51—75 Seelen, 12 von 76—100 Seelen, 6 von 101—150 Seelen enthält. Sodann Dorfgemeinden: 6 von 4—25 Seelen, 6 von 26—50 Seelen, 13 von 51—100 Seelen, 9 von 101—150 Seelen, 5 von 151—200 Seelen, 17 von 201—300 Seelen, 16 von mehr als 300 Seelen, 7 von mehr als 500 Seelen. In den Parlamentsdebatten pflegt darauf die geistreiche Bemerkung zu folgen, dass eine solche Behandlung der Frage wohl „theoretisch“ richtig sein möge, aber — —. Die bisher fehlende Zusammenstellung der Stufen der Landgemeinden bis zu 2000 Einwohnern ist jetzt im Königlichen Statist. Bureau gemacht worden, und ergibt Gemeinden nach der Zählung vom 1. Dez. 1875:

Einwohner	Zahl der Landgemeinden	Einwohner darin	Einwohner	Zahl der Landgemeinden	Einwohner darin
bis 100	6322	401,398	von 1001 bis 1100	449	471,095
von 101 bis 200	8667	1,294,543	- 1101 - 1200	346	397,473
- 201 - 300	6545	1,619,345	- 1201 - 1300	254	317,845
- 301 - 400	4571	1,587,563	- 1301 - 1400	179	240,999
- 401 - 500	3051	1,363,276	- 1401 - 1500	180	261,132
- 501 - 600	2126	1,164,514	- 1501 - 1600	128	198,357
- 601 - 700	1478	957,126	- 1601 - 1700	97	160,451
- 701 - 800	1029	768,960	- 1701 - 1800	83	144,853
- 801 - 900	861	726,707	- 1801 - 1900	77	142,438
- 901 - 1000	511	485,127	- 1901 - 2000	71	137,948
Zusammen				37,025	12,841,150

36) Die ministerielle General-Instruction lautet: [S. 106

„Beispielsweise ist in Betracht zu ziehen, wie sich die gesammte Einkommen- und Klassensteuer zur gesammten Grundsteuer in der Gemeinde verhält, wie das Grundeigenthum vertheilt ist, inwieweit dasselbe Forensen gehört, wie die Einkommen- und Klassensteuer sich auf die verschiedenen Steuerstufen vertheilt, ob einzelne Ausgaben, welche durch Gemeindesteuern gedeckt werden müssen, allen Gemeindegliedern gleichmässig oder vorzugsweise gewissen Klassen derselben zum Vortheile reichen u. s. w. Je nachdem diese oder ähnliche Verhältnisse in einem grösseren oder geringeren Umfange obwalten, werden die Zuschläge zu der einen oder der anderen Staatssteuer höher oder geringer, als zu den übrigen bestimmt, nach Umständen einzelne Staatssteuern von den Zuschlägen ganz freigelassen werden können.“ — Wir Juristen sind an dergleichen Scheininstructionen genügend gewöhnt durch die vergeblichen Versuche, uns Beweisregeln zu geben.

37) „Dass die vermögenden Klassen in ganz anderer [S. 110 Weise als früher herangezogen werden, beweist jedes Einkommensteuerbüchlein, wie sie jetzt im Westen gedruckt werden. Während die unteren Stufen nur das doppelte und dreifache von vor 30 Jahren zu bezahlen haben, müssen die Vermögenden das 30-, 40 fache beitragen.“ (Seyffardt in den Verhdl. der V. General-Vers. des Vereins für Social-Politik S. 83.) — Ich darf dabei erinnern, dass die städtischen Steuern auf den Kopf der Bevölkerung 1849 = 3,77 Mark, 1869 = 6,47 Mark, 1876 = 9,58 Mark betragen.

38) Die Verordnung vom 26. Januar 1815 über die [S. 111 Haus- und Miethssteuer der Haupt- und Residenzstadt Berlin wird unten S. 162ff. und im Abschn. X näher erörtert. Es ist wohl selten ein Gemeindesteuersystem einer so vielseitigen Kritik nach Erfah-

rungen in grösstem Massstabe unterworfen worden, wie dieses, in der Presse und in den Verhandlungen der Berliner Gemeindebehörden im letzten Menschenalter — und es hat sich behauptet.

39) Die Hauptbestimmungen in Frankreich sind folgende: [S. 112

Das Gesetz vom 15 Mai 1818 gewährt den Gemeinden allgemein 5 Zuschlagcentimes zu den directen Steuern und 8 centimes von dem Ertrag der Gewerbesteuer, woran sich spätere Erweiterungen in sehr bescheidenem Massstab anschlossen bis zu dem massgebenden Gemeindegesetz vom 18. Juli 1837. Nach dem System des Circulars vom 27. August 1867 werden jetzt unterschieden:

1. Die ordentlichen Zuschlagcentimes ohne besondere Zweckbestimmung, bestehend in den centimes ordinaires von 5 pCt. der Grund-, Personal- und Mobiliarsteuer. Sie können erhöht werden bei Unzulänglichkeit der Zuschläge zu allen 4 Steuern, jedoch unter sehr erschwerenden Vorbedingungen sowohl für die Gemeindebeschlüsse, wie für die Staatsgenehmigungen.

2. Specialcentimes für die Elementarschulen in maximo 4 pCt., bei Aufhebung der Schulgelder nochmals 4 centimes, und für den Wegebau mit einem Maximum von 5 centimes.

3. Zuschläge zur Deckung einmaliger Ausgaben, die von den Gemeinderäthen nur unter Zuziehung der Höchstbesteuerten bis auf die Höhe von 5 centimes und auf die Dauer von 5 Jahren beschlossen werden können, darüber hinaus nicht ohne Genehmigung der Aufsichtsbehörde beziehungsweise des Staatsoberhauptes (von Reitzenstein in den Gutachten des Vereins für Socialpolitik 1877. S. 133 bis 140, als Theil einer überaus lichtvollen, lehrreichen Uebersicht. Noch umfassender: von Brasch, die Gemeindesteuern in Frankreich, Leipzig 1874).

Von 335,174,975 frcs., welche die ordentlichen Einnahmen der Gemeinden Frankreichs mit Ausschluss von Paris im Jahre 1868 ausmachten, waren nur 90,336,875 frcs. directe Steuern. Die gesammten Zuschläge zu den directen Steuern sind freilich auch in Frankreich ausserordentlich gestiegen und werden für 1871 auf 101,234,705 frcs. angegeben, wogegen die Gesamteinnahme des Staats aus directen Steuern 1876 auf 384,339,700 frcs. veranschlagt war.

In Elsass-Lothringen gestalten sich die Zuschläge dahin: Die ordentlichen 5 centimes lieferten 1872 die Summe von 345,000 frcs., die Specialcentimes für das Volksschulwesen 239,000 frcs., für den Wegebau 478,000 frcs., zur Bezahlung der Feldhüter 451,000 frcs., für die Steuererhebungskosten 78,000 frcs., Zuschlag von 09 pCt. zur

Patentsteuer 174,000 frcs., die Centimes zur Deckung des Deficits 466,000 frcs. — zusammen = 18 pCt. der in Elsass-Lothringen aufkommenden directen Staatssteuern (Metz, in dem Gutacht. d. Vereins f. Socialpol. S. 247).

40) In Württemberg war nach der Gesetzgebung von [S. 112 1849 und 1853 ein relatives und ein absolutes Maximum gesetzt: letzteres = 1 pCt. des für die Staatssteuer ermittelten Jahresbetrags, so dass z. B. im Jahre 1868/69 die Zuschläge zur Steuer von Capitalien, Besoldungen und Pensionen nur 6 pCt. des durch Zuschläge zu deckenden Bedarfs ausmachten, während die Staatskasse 25—26 pCt. des Betrages aller directen Steuern aus jenen Einnahmequellen empfang. — In Baden war bis 1870 der ganze Gemeindebedarf nur durch Zuschläge zur Grund-, Häuser- und Gewerbesteuer aufzubringen. Erst das Armengesetz vom 5. Mai 1870 gestattet Zuschläge zur Capital- und Klassensteuer zu diesem Zweck in sehr engen Grenzen. Ein 1874 zu Stande gekommenes Gesetz hat nur den 5 grössten Städten des Landes weitere Zuschläge gestattet, die zu $\frac{1}{2}$ auf das Gefälle, Gewerbe- und Häusercapital, zu $\frac{1}{4}$ auf das Klassen- und Capitalrentensteuercapital umzulegen sind, auf das letztere mit noch weiteren Beschränkungen. (Neumann. S. 37.) Neumann S. 35 a. a. O. sieht es als eine sehr auffallende Steigerung an, dass in Baden 1873 schon 24 kr. pro 100 fl. Steuercapital erhoben wurden, in grösseren Städten sogar: in Karlsruhe 29, Pforzheim 40, Heidelberg 41, Mannheim 54, Baden-Baden sogar 82 kr. pro 100 fl. Steuercapital erhoben wurden. — Ueber das Gemeindesteuersystem von Bayern, Hannover und den übrigen deutschen Mittelstaaten (Mecklenburg, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt, Kurhessen, Braunschweig, Oldenburg, Sachsen-Weimar) giebt eine Uebersicht Faucher's Vierteljahrschrift 1866 Heft I, 1867 Heft I.

41) Kurz und treffend sagt Samter: „Die wesentlichste [S. 112 Steuer ist unzweifelhaft die Einkommensteuer und wird es immer bleiben; aber es muss sofort dagegen Einspruch erhoben werden, dass sie die „beste“, „gerechteste“ oder gar „einzig zulässige“ Steuer sei. Entweder wird die Einkommensteuer auf Grund der Selbsteinschätzung erhoben, und dieses nennen die practischen Engländer „eine Prämie auf den Betrug“, oder sie beruht auf Schätzung, und dieses ist die denkbar unsicherste Basis für eine gerechte Steuererhebung. Dem gegenüber erscheint die Besteuerung des sichtbaren Vermögens (visible property) nicht nur ein Vorzug, sondern unumgänglich; ja dem gegenüber findet die indirecte Steuer ihre relative Begründung und Rechtfertigung“ (Samter in dem Gutachten etc S. 264, 265).

42) In den Verhandlungen des Landtags über Herabsetzung [S. 113 der Klassensteuer im Jahre 1873 habe ich die Worte gebraucht: „Mit einem ganz harmlosen Gesicht bringt uns die Commission einen Vorschlag ein, der von einer Seite des Hauses bis zur andern ernstlich erwogen werden sollte, weil er das Schlimmste ist, was je von diesem Hause beschlossen werden könnte. Progressive Einkommensteuer heisst die Demoralisation des ganzen directen Steuersystems, dem sie den Grundsatz der Gerechtigkeit von unten herauf unter den Füßen wegzieht. Wir würden mit einer solchen Annahme einer „Ermässigung“ der unteren Klassen ein Gift in das directe Steuersystem bringen, das kaum wieder herauszuschaffen ist.“ — Neumann (Progressivsteuern 1874 S. 112) hat an diesem allerdings scharfen Ausdruck Anstoss genommen. Allein es handelte sich damals um ein principii obsta, um die Folgen des Eintritts auf die schiefe Ebene der Steuererlasse stark hervorzuheben. Die erschöpfenden Gründe für die Progressivsteuern giebt Neumann S. 112—154. (Dagegen u. A. Herrmann, Roscher, Rau, Stein, Schmoller.) Immerhin lassen sich die Degressionen nach dem „conservativen“ Charakter der Steuersysteme aufrecht erhalten, soweit sie dem älteren System unserer Klassensteuer entsprechen, — theils weil bei den kleineren Hausständen eine klare Durchrechnung eines Geldeinkommens nicht üblich und ausführbar ist, theils weil man den kleinen Hausständen eine Erleichterung für ihre starke Heranziehung zu den Verbrauchssteuern gewähren wollte (vgl. S. 226. 227).

43) Im § 26 des Gesetzes vom 1. Mai 1853 und 25. Mai [S. 119 1873 ist allerdings in bester Absicht bestimmt worden, dass die Bezirkscommission das Recht haben soll, Zeugen eidlich durch das Gericht vernehmen zu lassen, dem Reklamanten formulierte Fragen vorzulegen, die Einsicht der Handlungsbücher und Vorlegung von Dokumenten aller Art zu verlangen, endlich auch dem Reklamanten die Abgabe einer eidesstattlichen Erklärung in wörtlich vorzuschreibender Form vorzulegen, deren wissentlich unrichtige Abgabe strafbar ist. Wirksam werden indessen solche Vorschriften erst in gemischten Commissionen (s. S. 186).

44) Die Reihe der Gründe für die Progressivsteuer, [S. 120 wie sie wohl erschöpfend Neumann giebt — die Rücksicht auf ein Existenzminimum, Zahl der Kinder, Alter und sonstige Momente der individuellen Leistungsfähigkeit (wie sie Neumann S. 75—112 erörtert), — sind so verschiebbar und variabel, dass jedes Steuerregulativ irgend eine andere Seite hervorhebt, und weder zwei Regulative, noch zwei Behörden, noch zwei Sachverständige sich jemals über eine gleiche Formulierung des Ganzen einigen werden.

45) Hier wie im Abschnitte VI sind die Ausführungen von [S. 122 Nasse in den Gutachten des Vereins für Socialpolitik ebenso unbefangen, wie auch von der rechtlichen Seite aus wohl erwogen.

46) Die Versuche zur Einkommensteuer seit 1848 giebt [S. 123 in übersichtlicher Sammlung der Einkommensteuergesetze, die Schrift (F. A. v. L.) „das englische Einkommensteuergesetz“, München 1853. Eingehende Prüfungen bei Neumann, Progressivsteuer.

47) Die Uebersicht über die Belastungen des Grund- [S. 131 besitzes durch Staats- und Gemeindesteuern in den einzelnen Staaten Europa's ist in ausführlicher Zusammenstellung von Mr. Goschen gegeben, und betr. die Leistungsfähigkeit des Grundbesitzes, in Purdy, Journal of the Statistical Society 1869. Vgl. Gneist, Engl. Communalverfassung III. Aufl. § 25.

47a) Die Commission hat einen Zusatz angenommen, [S. 133 wonach es wenigstens vorläufig in den Landgemeinden der östlichen Provinzen bei der herkömmlichen Vertheilung der Steuerlasten auf die Liegenschaften verbleiben soll, bis die Gemeinde ein Anderes beschliesst.

VI. Die Besteuerung der Forensen und der juristischen Personen.

48) Es erklärt sich aus dem Uebergangsstadium in die [S. 137 neue Einwohnergemeinde, wenn nach § 36 der Städteordnung von 1808 nur die persönlichen Einwohner als lastenpflichtig, die juristischen Personen als befreit angesehen wurden. (Bescheid des Min. des Innern 13. Jan. 1845 Min.-Bl. S. 3.)

49) Auch Neumann bemerkt schon: „Der Ertrag ist [S. 144 Sache des Objectes, der Schuldenbetrag dagegen Sache der Person. — — Die Schulden betreffen vielleicht das Gewerbe, vielleicht auch eine steuerpflichtige Capitalforderung, oder den Bau eines Wohngebäudes, oder die Herstellung von Gartenanlagen, oder den Ankauf von Luxusbedürfnissen zu augenblicklicher Consumtion“ u. s. w. (Neumann, Progressivsteuer S. 41.)

50) In Schleswig hat man diesen Fehler dadurch zu [S. 147 verbessern gesucht, dass die Städteordnung dann ein Viertel des Ertrags der Wohnortsgemeinde, drei Viertel des Ertrags der Gemeinde, in welcher der Steuerertrag gewonnen wird, zubilligt. Warum $\frac{1}{4}$?

51) Braun bemerkt treffend: „Man könnte dem Fiscus [S. 148 als dem reichsten Subject mit progressiver Einkommensteuer sein ganzes Vermögen entziehen: ihn aber in jeder Gemeinde nach verschiedenem Steuerfuss heranzuziehen hat keinen Sinn; denn die Verschiedenheit des Steuerfusses ist nur aus Rücksichten für die Be-

dürfnisse der Person gerechtfertigt, und solche Bedürfnisse sind beim Fiscus und den Erwerbsgesellschaften gar nicht vorhanden.“ (Dr. Braun in den Verhandlungen der V. Gen.-Vers. des Vereins für Socialpolitik S. 95.)

52) „Wir erheben die Einkommensteuer vom ganzen Ver- [S. 149
mögen, wir greifen aber ein Stück des Vermögens heraus und machen das der Commune steuerbar, behandeln aber diese partielle Vermögenssteuer doch wieder als einen Theil der allgemeinen Einkommensteuer (von der die allgemeinen Passiva abgezogen werden) und fügen dann aus Billigkeit den Satz hinzu: Niemand soll zweimal von demselben Einkommen besteuert werden. Diese Sätze enthalten wirklich die Quadratur des Zirkels.“ (Gneist in den Verhandlungen des AH. v. Dec. 1877.)

53) Die Anweisung der Gemeinden auf Extragewinne er- [S. 150
weist sich in der Regel schon als praktisch unausführbar, wie der Vorschlag der Besteuerung der Baugründe, über welche Held sich dahin ausspricht: „Neben den Extragewinnen städtischer Hausbesitzer existiren colossale Extragewinne aus Handelsgeschäften u. s. w., die nicht mit Grund und Boden verbunden sind. Diese besonders zu besteuern unternehmen wir nicht, weil es einfach nicht geht. Diese Conjunkturgewinne müssen durch die Besitzveränderungsabgaben und Erbschaftssteuerabgaben gefasst werden, und die müssen wir dem Staat überlassen.“ (Prof. Held in den Verh. der V. Gen.-Vers. des Vereins für Socialpolitik S. 88.)

VII. Die Liegenschaftssteuer als normale Gemeindesteuer.

54) Im umgekehrten Verhältniss zur Grossindustrie [S. 160
stehen die Forst- und Waldgrundstücke, die an den communalen Ausgaben überhaupt, — sowie die Ackergrundstücke, welche an den erhöhten Ausgaben und Verwendungen des städtischen Lebens einen sehr bescheidenen Antheil nehmen. Die Regierungsvorlagen wollen die Forstgrundstücke mit $\frac{1}{4}$ — $\frac{1}{2}$ des Nutzwertes einschätzen. Die englische Praxis hat unter vielem Wandel der Zeit die Einschätzung der Ackergrundstücke für den städtischen Haushalt zu ein Viertel seit sehr lange als angemessen befunden. Es wird sich empfehlen, auch diese Maxime in der Gemeindesteuergesetzgebung anzuerkennen.

55) Die Frage der Abwälzung ist nach den ver- [S. 164
schiedenen Arten des unbeweglichen Vermögens und namentlich nach dem Unterschied zwischen Gebäuden und Ackergrundstücken eingehend erörtert in einem mehrfach citirten Bericht Mr. Goschen's aus einem Comité des Unterhauses. Die fortgeschrittenen Liberalen verlangen jetzt auch in England die Uebertragung der Liegen-

schaftssteuer zur Hälfte auf den Grundeigentümer. (Vgl. die Verhandlung der V. Gen.-Vers. des Vereins für Socialpolitik S. 79.)

56) „Sehr ungünstig urtheile ich über die communale [S. 166 Miethssteuer. Ich glaube, sie ist eine schlechte Einkommensteuer, weil man aus der Miethe nicht auf das Einkommen schliessen kann. Sie ist eine umgekehrte Progressivsteuer, weil die kleinen Leute relativ mehr Miethe zahlen als die grossen, sie tragen einen grösseren Procentsatz ihres Einkommens bei. Die Steuer trifft auch eins der nothwendigsten Bedürfnisse. So gut wie wir uns gegen die Mahl- und Schlachtsteuer erklären, müssen wir es auch gegen die Miethssteuer, die das wichtigste Bedürfniss vertheuert.“ (Wagner, in den Verhandlungen der V. Generalversammlung des Vereins für Socialpolitik S. 20.)

57) Wohl erschöpfend zählt alle Gründe gegen das eng- [S. 166 lische Gemeindesteuersystem Prof. E. Meier (in den zehn Gutachten S. 86—88) auf. Wenn er sich indessen darauf beruft, dass die Times schon 1872 anerkannt habe, wie man nicht „alles Mögliche auf den breiten Rücken des Realbesitzes legen könne, dass es so nicht weiter gehe, dass das geduldige Kameel zuletzt rebellire“, so ist dabei das Urtheil junger talentvoller Advocaten, welche in der Times schreiben, weit überschätzt. Die Redaction der Times selbst weiss nach 4 Wochen von solchen Artikeln sehr wenig mehr und das geduldige Kameel trägt noch heute (1880) die alten Lasten und die neuen Schulsteuern Englands noch dazu.

57a) Neumann, obgleich er (Progressivsteuer S. 54 [S. 167 bis 171) wohl die Gründe für eine Freilassung der unteren Klassen von jeder directen Steuer erschöpft, kommt doch zu keiner fassbaren Grenzbestimmung die anders als nach einem Durchschnitt des Einkommens oder einem Durchschnitt der Roggenpreise irgendwo abschneiden soll.

58) Die französische Grundsteuer ist ein Nachklang [S. 175 der physiokratischen Theorie, aus welcher heraus die Constituante alle directen Steuern als Steuern vom Grundbesitz, als der einzigen wahren Güterquelle, gründen wollte. Das praktische Bedürfniss zwang jedoch zu Ergänzungen und bildete damit die noch heute bestehenden 4 Hauptsteuern: die Grundsteuer, die Personal- und Mobiliarsteuer, die Thür- und Fenstersteuer und die Gewerbesteuer (Patentsteuer). Das Uebergewicht der Grundsteuer hat sich indessen trotz mannigfaltiger Schwankungen in ihrer Gesamthöhe bis heute erhalten, da sie allmählig zur Qualification des Besitzes wurde und deshalb leichter zu tragen war. Die mühselige Catastrirung ist in den Jahren 1807—1815 durchgeführt.

59) Mitgetheilt von Neumann a. a. O. S. 211. [S. 176

60) In den Gemeinden, in denen keine Erhöhung der [S. 185
bisherigen Realbesteuerung eintritt, ist auf jeder Quittung über die
Gemeinderealsteuer nur zu bemerken, dass sie zum Betrage von $\frac{1}{4}$
bei Zahlung der Staatsgrund- und Gebäudesteuer in Zahlung zu
geben ist.

Wo dagegen eine Erhöhung der Gemeindeliegenschaftssteuern
eintritt, werden die Quittungsformulare folgenden weiteren Zusatz
erhalten müssen:

„Von dem Grundstücke N. wurden früher an Realab-	
gaben erhoben	450 Mark
die jetzige Liegenschaftssteuer beträgt	950 „
also mehr	500 „
die Staatsgebäudesteuer beträgt	800 „
davon gehen ab nach § 1 des Gesetzes	200 „
nach § 2 des Gesetzes die Hälfte des jetzigen Mehr-	
betrags	250 „
bleiben zahlbar als Staatssteuer	350 „

„Demgemäss ist die gegenwärtige Quittung über [80] Mk. bei
Zahlung der Staatsgebäudesteuer dem Hauseigenthümer mit [45] Mk.
gut zu rechnen.“

Diese tausendfältig wiederkehrende Berechnung wird nicht
schwieriger sein, als die täglich wiederkehrende Berechnung beispw.
über die Ermässigung der Gemeindesteuern in Folge der Privilegien
der Beamten.

Soweit die Liegenschaftssteuer vom Miether bezahlt wird, er-
hält die Quittung des Miethers denselben Zusatz, und der Miether
wird künftig in den Miethskontrakten zu verpflichten sein, seine
Steuerquittungen dem Vermiether auszuhändigen, für den sie zugleich
Theilquittungen bei der Staatskasse bilden. Der Vermiether wird
folgerichtig für die Ausfälle zu haften haben, da er der Principal-
schuldner für die Staatssteuer bleibt und durch die Säumniss des
Miethers sich von der Steuerpflicht nicht befreien kann. Es ent-
steht dadurch eine indirecte Controle des Hauseigenthümers für die
pünktliche Zahlung der Miethssteuer, die bei uns das englische Com-
pounding the rates unnöthig machen wird. Gneist, Engl. Communal-
verf. S. 147.

60a) In den Akten der Berliner Communalbehörden [S. 195
von 1861 befinden sich eine Anzahl kleinerer Denkschriften von mir,
in denen zum Behuf beabsichtigter Reformen des Wahlrechts die-
jenigen Ermittlungen angestellt und durch die Bureaus und Calcu-

latur festgestellt sind, an denen es für diese Frage in der Regel fehlt. Es ist die Feststellung des Antheils, der verschiedenen Klassen der Bevölkerung an den Lasten und Leistungen der Commune. Es ergab sich, wie stark überwiegend in jeder Richtung die Leistungen der Hauseigenthümer und der grösseren Miether sind. Es nahmen an den Ehrenämtern der Gemeinde Theil:

Unter den Miethern von mehr als 500 Thlr. Miethe je 1 von	10
- - - - 301—500 - - - 1 -	15
- - - - 201—300 - - - 1 -	24
- - - - 151—200 - - - 1 -	29
- - - - 101—150 - - -	} - 1 - 34
- - kleineren Miethern die zugleich Eigen- thümer	
- - Miethern von 91—100 Thlr. Miethe - 1 -	93
- - - - 81— 90 - - - 1 -	110
- - - - 71— 80 - - - 1 -	159
- - - - 61— 70 - - - 1 -	284
- - - - 51— 60 - - - 1 -	965

Es ergab sich, dass diese Scala jährlich aufrückt, correspondirend dem Mitteldurchschnitt der Miethspreise. Das Endresultat war, dass die Klasse der Eigenthümer und Miether über dem Mittel (damals 100 Thlr. Miethe) ungefähr $\frac{1}{10}$ der bürgerlichen Lasten trug und ungefähr $\frac{1}{2}$ der Stimmrechte erhalten sollte; während die kleineren Miether für $\frac{1}{10}$ der Lasten $\frac{2}{3}$ der Stimmrechte in Anspruch nahmen.

IX. Die ergänzende Schulsteuer.

61) Als Referent der Gesetzentwürfe über das Unterrichts- [S. 196] wesen habe ich 1869 berechnet, dass selbst in ärmeren Kreisen ein Zuschlag von 8—10 pCt. der Gemeindesteuern zum Hilfsfond in der Regel ausreichen würde, die ganze Schulbaulast des platten Landes dauernd zu bestreiten. Für die Städte würde meistens wohl ein abgesondertes Verhältniss eintreten müssen.

62) Die tieferliegenden Gründe der Nothwendigkeit, [S. 207] die Gemeinsamkeit der Unterrichtsanstalten von Staatswegen aufrecht zu erhalten, sind ausgeführt in Gneist, Confessionelle Schule 1869. Eine Widerlegung ist zwar mehrfach in Aussicht gestellt worden, aber immer noch nicht erfolgt.

63) Die social-politische Seite der Schulgeldfrage [S. 207] ist von mir in einer Abhandlung der Zeitschrift des Centralvereins für das Wohl der arbeitenden Klassen, Jahrgang 1869 S. 406ff. näher entwickelt. Bald darauf ist die Aufhebung der Schulgelder auch

von den Communalbehörden in Berlin beschlossen worden. — In der von Herrfurth gegebenen Uebersicht der 170 grossen Ortschaften scheiden zunächst die 20 Gemeinden aus, in denen die Schullast noch wesentlich als Societätslast behandelt wird. Von den übrigen haben 41 Stadtgemeinden das Schulgeld für einheimische Kinder vollständig aufgehoben und erheben nur noch 25,931 Mk. von auswärtigen. Andere Gemeinden gewähren Freischule nur für die Kinder „unbemittelter“ Eltern. Einige Gemeinden stufen das Schulgeld nach 7 Klassensteuerstufen ab. Die Gesamtsumme dieser Schulgelder beträgt in 108 Gemeinden noch 1,460,307 Mk. (Herrfurth, Finanzstatistik der Gemeinden S. 69).

64) Neumann (S. 59) hebt mit Recht hervor, dass schon [S. 208 die alten Kirchenordnungen die Ausgaben für das Gemeinwohl auf die persönliche Leistungsfähigkeit stellen. Der wirkliche Gegensatz ergibt sich aber erst aus der Gegenüberstellung der Objectbesteuerung in dem ganzen Gebiet der damaligen Communalverbände. [S. 210

65) Ein weiterer Zuschlag von 10 pCt., also ein Maximum von 50 pCt., wird zweckmässig offen zu halten sein für die künftige Bildung der Hilfsfonds für den Kreisverband.

X. Die Application.

66) Die mehrfach berührten Steuerverhältnisse Wiens [S. 219 sind folgende. Das Steuerbedürfniss wird aufgebracht: 1. durch einen Zuschlag zur Staatsgebäudesteuer von 30 pCt. vom Ordinarium; 2. Umlage von $6\frac{1}{2}$ pCt. vom richtig gestellten Hauszins; 3. Umlage zu Schulzwecken $2\frac{3}{4}$ pCt.; 4. Militärquartierungsbeitrag $\frac{2}{10}$ pCt.; 5. Canalräumung und Wasserversorgung nach dem Gebührenprincip gedeckt. Es ergibt sich daraus folgende normale Belastung der Liegenschaften:

1. Communalzuschlag zur Staatsgebäudesteuer . . .	5,44 pCt.
2. Communalsteuer vom Miethszins	6,50 -
3. Schulbeitrag vom Miethszins	2,75 -
4. Militäreinquantierungsbeitrag	0,20 -
	<u>14,89 pCt.</u>

— also eine Gemeindebelastung der Liegenschaften mit rot. 15 pCt. des Miethswerth neben einer noch etwas höhern Staatsgebäudesteuer. Für Grundstücke in dem erweiterten Staatsgebiet tritt in den ersten 10 Jahren eine ermässigte Besteuerung (= 9,45 pCt.) ein.

XI. Die preussische Finanzreform.

67) Die Weise, in welcher Neumann a. a. O. S. 155, [S. 228 diese auch von der Commission des Abg.-Hauses hervorgehobene

Seite der Frage behandelt, ist wohl ein Beweis dafür, dass die Steuerfragen sich nicht bloß volkswirtschaftlich behandeln lassen.

68) Geffcken, die Reform der Reichssteuern 1879 darf [S. 235] ich unter vielen wohl als ein Muster der besonnenen Behandlung der Steuerfrage nach den bewährten Grundsätzen deutscher Finanzpolitik hervorheben.

69) Es wäre mehr als gewagt, die Frage von Schutzzoll [S. 236] und Freihandel hier sachlich zu erörtern. Sie ist als solche durch den Zolltarif für die nächsten Jahre erledigt, während die Herstellung des Gleichgewichts in den Finanzen die nicht verschiebbare Aufgabe ist. Um so mehr wird der Anschluss an die hergebrachten Grundsätze unserer Gesetzgebung der sichere Weg sein, und es fragt sich nur, ob überzeugende Gründe für ein Aufgeben jener Grundsätze vorhanden sind.

Die preussische Regierung war bei der Stiftung des Zollvereins zu einem streng objectiven Standpunkt gezwungen. Während die englische Gesetzgebung des XVIII. Jahrhunderts auf schwierigen Compromissen zwischen dem Grossgrundbesitz und dem Grosshandel beruht, die französische Gesetzgebung des XIX. Jahrhunderts unter der Herrschaft des Grosscapitals stand, musste das geldarme Preussen seit 1815 das Finanzausgleichsinteresse voranstellen und damit eine unparteiliche Stellung nach allen Richtungen einnehmen, wozu auch der Grundsatz der Einstimmigkeit führte. Es war hier kein Motiv vorhanden, den Handel oder die Industrie, oder irgend einen besonderen Zweig derselben, zu begünstigen oder zurückzusetzen, am wenigsten aber den Ackerbau zu vergessen, da die Interessen des Grossgrundbesitzes sich in Preussen jederzeit am stärksten geltend machen konnten.

Die überkommenen Grundsätze beruhen daher auf ziemlich allgemein anerkannten Wahrheiten, welche einen Schutzzoll nur bei entstehenden Industrien auch mit einigen Opfern rechtfertigen. Bei entwickelten Industriezweigen dagegen fragt der Staat zunächst nach dem Finanzertrage des Zolls, bevorzugt in der Auswahl der Artikel die der Privatwirtschaft und dem Privatverkehr minder lästigen, sucht, soweit der Finanzausgleich zugleich einen mässigen Schutz der Production enthält, Sonne und Wind gleich zu vertheilen und gelangt damit zu dem Grundsatz, dass unter gleichen Vorbedingungen die einheimische Erzeugung vor der ausländischen durch einen mässigen Schutz bevorzugt werden könne.

Unter dem Eindruck von Handels- und Industriekrisen und ungünstigen Ernten tritt aber in allen leidenden Zweigen der Production eine Agitation ein, welche die Grundsätze verdunkelt.

Die unbestrittene Maxime, dass neue Zweige der Gütererzeugung in ihrer Entwicklungsperiode zur Mannbarkeit einen positiven Schutz gegen das Ausland beanspruchen können, wird dadurch streitig, dass jeder Productionszweig bei dieser Liebes-Werbung sein Alter jünger darzustellen strebt, als es wirklich ist. Auch für völlig entwickelte Zweige, die eine feste Stellung im Inlandverkehr und in der Ausfuhr längst gewonnen haben, werden veränderte Productionsbedingungen behauptet, deren Beweis streitig bleibt. Der so beginnende Wettstreit stellt für alle leidenden Productionszweige seine Forderung auf Erhöhung scheinbar übereinstimmend, während die wirklichen Interessen einander widersprechen, so dass die Vertheuerung der Erzeugnisse eines Zweiges unmittelbar zur Erschwerung und Verminderung der Production des andern führt. Es liegt diesen Forderungen der doppelte Beweis ob, dass wesentlich veränderte Bedingungen der Production eingetreten sind, und dass diese Ungunst der Vorbedingung Deutschland eigenthümlich und nicht vielmehr dem ganzen Productionsgebiet Mitteleuropa's gemeinsam ist. Diese Beweisführung ist nicht anders als unter lebhaftem Streit über Thatsachen und Folgerungen zu führen und wird sich nicht durch die übereinstimmenden Forderungen der Interessenten allein führen und noch weniger dadurch ersetzen lassen, dass man den im bestehenden Zolltarif schon bestehenden Schutz als nicht vorhanden, und die seit einem halben Jahrhundert befolgten Grundsätze als eine Preisgebung vaterländischer Industrie darstellt.

Es kann vielmehr nur den Eindruck einer schroffen Parteilstellung machen, wenn man kein Bedenken trägt, den funfzigjährigen Gang unserer Zollgesetzgebung wie eine unerklärliche Kette von Verirrungen und Missverständnissen darzustellen, welche jetzt erst durch die unmittelbar Beteiligten aufzuklären, richtig zu stellen und in die richtigen Wege zu leiten sei, und wenn man die Augen davor verschliesst, dass unter dieser Zollpolitik Deutschland aus einem armen Lande ein leidlich wohlhabendes Land geworden, dass unter den Wirkungen derselben die Erträge unseres Ackerbaus und die Werthe des Grundbesitzes verdreifacht, vervierfacht und weiter gesteigert, die Gütererzeugung, die Ausfuhr und die Communicationsmittel in gleichem Masse gewachsen und vor Allem eine gleichmässige Entwicklung aller Klassen der Gesellschaft in Ackerbau, Handel und Industrie aufrecht erhalten ist, welche in dieser Art unserem Vaterlande eigenthümlich erscheint.

Wohl lässt sich in einem engern Gebiet der Zweifel erheben, ob nicht in Folge einzelner Handelsverträge, namentlich des mit Frankreich abgeschlossenen, gewisse Zweige der Industrie durch

Zollermässigungen beschädigt worden sind. Allein es darf nicht vergessen werden, dass jener Vertrag unter politischen Combinationen vorlag, unter welchen jede preussische Regierung ihn abschliessen musste; und es kommt dabei weiter zur Abrechnung, ob der hoch gesteigerte Export nicht für eine Mehrzahl anderer Industriezweige überwiegend vortheilhaft gewirkt hat, verglichen mit der erweisbaren Benachtheiligung einzelner.

Eine neue dunkle Wolke erhebt sich allerdings jetzt erst über den Interessen des Ackerbaus durch den Zweifel, ob die durch die Dampfkraft aufgeschlossenen unermesslichen Naturkräfte Amerikas und Russlands nicht die mühevollen Arbeit unserer Agricultur gewinnlos zu machen drohen. Allein die wirthschaftlichen Verhältnisse weniger Jahre sind zur Begründung eines solchen Urtheils nicht genügend. Ist die Besorgniss aber begründet, so ist die Lage aller europäischer Culturstaaten dieser Frage gegenüber jedenfalls identisch; denn ihr relatives Verhältniss unter sich bleibt unverändert; die Massregeln der Abwehr müssten denn gemeinsame sein und würden zu einer Umwandlung unserer ganzen Volkswirtschaft führen. Eine solche grundstürzende Umwandlung würde mit Erfolg nicht von einem vereinzeltten Wirthschaftsgebiet ausgehen können, welches mit einer Abschliessung allein vorzugehen versuchte und nun die Lebensbedürfnisse ersten Ranges zu belasten anfinge, so lange die Lebensbedürfnisse zweiten Ranges noch nicht in dem erfahrungsmässig zulässigen Masse herangezogen sind.

Man giebt nur der Wahrheit die Ehre, wenn man anerkennt, dass die deutsche Reichsregierung keinen leichten Stand hatte, in den Verhandlungen über den deutschen Zolltarif den weitergehenden Bestrebungen gegenüber masszuhalten und dem nächsten Beruf der Staatsgewalt zur Erhöhung ihrer Finanzzölle treu zu bleiben. Es wurde ihr nicht leicht gemacht durch die standhafte Verweigerung der nothwendigen Finanzzölle in dem entscheidenden Zeitpunkt (vgl. Gneist, Gesetz und Budget 1878) und durch die deutsche Weise des Streits, welche Mannesmuth und Ueberzeugungstreue an jedem Artikel des Zolltarifs bewähren zu müssen glaubt und, statt in dem Streit mächtiger Interessen die beste Position zu suchen, sich lediglich auf die Negative der rechten Doctrin und des guten Gewissens stellt.

Nach Feststellung des Tarifs liegt heute jedenfalls wieder die Finanzfrage vor, und nur die Finanzfrage.

XII. Die Rückwirkung auf den Staatsorganismus.

70) Die Bedeutung der persönlichen Selbstverwaltung [S. 258 für den innern Ausbau des Staats habe ich kürzlich an einigen Streitfragen auszuführen versucht in: Gneist, Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege. Leipzig 1880. Das Resultat ist auch dort, cap. VI: „Entscheidend für die dauernde Grundlegung von Staat und Gesellschaft ist die Wiederkehr des Bewusstseins von dem Beruf der besitzenden Klassen, nicht bloß im Erwerb und Genuss der Güter, in dem Bewusstsein einer mächtig fortschreitenden „Civilisation“, sondern in der gewohnheitsmässigen persönlichen Thätigkeit für die höheren Aufgaben der Gesamtheit, welche das obrigkeitliche Amt in allen Stufen zu erfüllen hat, ihre Befriedigung, die Anerkennung ihrer Mitbürger, den wohl berechtigten Einfluss des Besitzes und der Bildung im Nachbarverbände zu finden. Das Selbstthun ist eben durch keine andere Einrichtung zu ersetzen. Dies war es, was die constitutionellen Theorien von der Volksvertretung und von der Selbstverwaltung nicht hinreichend gewürdigt haben, bis man allmählig die Erfahrung macht, dass der parlamentarische Staat, ohne diesen Zwischenbau, zu einer Zersetzung, Entfremdung und Feindseligkeit der gesellschaftlichen Klassen führt. Zeigt aber die Gegenwart, dass die bloß äusserliche Autorität und Macht des Staats und der Kirche nicht genügt, die Gesellschaft in Eintracht zusammenzuhalten, so werden unsere herben Erfahrungen wohl der Einsicht dienen, dass das Recht und die Wohlfahrt der Nation auf der innern Verflechtung der Institutionen von Staat und Kirche mit der Gesellschaft in ihren einzelnen Gliedern und Schichten beruht, und dass das Entscheidende die dauernde Einwirkung solcher Institutionen auf die Lebensgewohnheiten und politischen Vorstellungen der Nation ist.“

71) „Mit dem Grundbesitz verlor der Mensch die Welt, die [S. 259 er sonst durchstreift hatte, und gewann die Erdscholle dafür. Nur hier hatte er volle Daseinsrechte, nur hier konnte er sicher und frei aufathmen. Wem nichts gehörte, der musste Jemandem angehören. — Nicht der Ackerbau an sich, sondern die Absonderung des Grundbesitzes zum Behufe desselben hat den Organismus der Staatsgesellschaften verwandelt. Nicht in den deutschen Wäldern, sondern auf den deutschen Aeckern müsst ihr den Keim der bürgerlichen Ordnungen und der Civilisationen späterer Jahrhunderte suchen.“ (Jochmann, Reliquien III. 26, 27.)
