

Werk

Titel: Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat

Autor: Reitzenstein, F. von

Ort: Leipzig

Jahr: 1887

PURL: https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345575393_0011 | LOG_0012

Kontakt/Contact

[Digizeitschriften e.V.](#)
SUB Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 1
37073 Göttingen

✉ info@digizeitschriften.de

Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat.

Von

F. Freiherrn von Reizenstein,
Regierungspräsidenten z. Z.

Einleitung¹⁾.

Die Regelung des Verhältnisses, in welchem Gemeinden, kommunale Verbände und Staat an dem Aufwande der örtlichen Verwaltung sich zu betheiligen haben, gehört zu den Gegenständen, welche in der großen Mehrzahl der Kulturstaaten Europas die Gesetzgebung in neuerer Zeit beschäftigt haben und noch beschäftigen.

In dem Inhalt jener Regelung bildet die auf Erweiterung der Betheiligung der größeren Verbände und des Staates gerichtete Tendenz fast überall den vorherrschenden Zug: es prädulirt das Bestreben, das Verhältniß im Sinne einer Entlastung der Gemeinden zu verschieben. Die Gemeinsamkeit dieser Erscheinung deutet auf das Vorhandensein eines in dem allgemeinen Charakter der Entwicklung begründeten Bedürfnisses hin und in der That ist ein solches in der Stellung gegeben, welche der Staat in seiner Ausbildung zum absoluten Staat und zum Rechtsstaat gegenüber den Aufgaben des sich entfaltenden Kulturlebens genommen hat: die Art, wie unter dem Einfluß jener Entwicklung einerseits die Wirkungssphäre der Gemeinden, andererseits die finanzielle Leistungsfähigkeit derselben und ihr Verhältniß zum Aufgabekreise sich gestaltet hat, läßt jene Erweiterung als ein unabweishares Erforderniß und als ein Korrektiv der Aenderungen, wie sie in der Vertheilung der administrativen Aufgaben auf die verschiedenen

1) Ein Theil der im Nachstehenden näher entwickelten Gesichtspunkte ist bereits in dem von mir ausgearbeiteten Abchnitte „das kommunale Finanzwesen“ in Schönbergs Handbuch der Rational-Ökonomie III 559 ff. angedeutet worden.

Faktoren der öffentlichen Thätigkeiten sich Bahn gebrochen haben, erscheinen.

So sehr nun aber der Prozeß, der zur Herausbildung des geschilderten Bedürfnisses geführt hat, seinem Grundcharakter nach ein gemeinsamer war, so schwer ist es doch, ihn in dieser Gemeinsamkeit zur Anschauung zu bringen: die Formen, in denen er sich vollzogen hat, sind nicht nur zwischen den einzelnen Nationen, sondern oft auch innerhalb des Bereiches eines und desselben Staates vielfach verschiedene gewesen. Nur ihren allgemeinsten Umrissen nach läßt jene Entwicklung in der Darstellung sich zusammenfassen: da der Vorgang, welcher das vorerwähnte gemeinsame Bedürfnis hervorgerufen, wesentlich in der Veränderung und Verschiebung des zwischen dem Umfange der Aufgaben der Gemeinde und den innerhalb der Wirthschaft der letzteren verfügbaren finanziellen Kräften bestehenden Verhältnisses beruht, wird die Betrachtung, welche zur Erkenntniß des der gemeinsamen Entwicklung zum Grunde liegenden Gesetzes führen soll, sich aus einem zweifachen Elemente zusammensetzen müssen: sie wird die Aenderungen, welche einmal in der Gestaltung des Aufgabekreises der Gemeinden, sodann aber in der Entwicklung ihrer Mittelbeschaffung hervorgetreten sind, zusammenzufassen haben.

Was nun zunächst den Aufgabekreis anlangt, so pflegt Einverständnis darin zu bestehen, daß derselbe gegen früher eine erhebliche Ausdehnung erfahren habe und daß der Prozeß dieser zunehmenden Ausdehnung zu einem Abschlusse noch nicht gelangt sei. Auch in dieser Erscheinung jedoch vereinigen sich zwei Faktoren: das Wachstum der öffentlichen Aufgaben überhaupt, und sodann die Vergrößerung des Antheils, welcher an der Erfüllung der wichtigsten dieser Aufgaben den Gemeinden und sonstigen örtlichen Korporationen zufällt. Beide Elemente sind, wenn sie auch insoweit, als sie thatsächlich in die Erscheinung treten, meist in engster Wechselbeziehung zu einander stehen, doch für die Betrachtung von einander zu sondern.

Das Wachstum und die Vervielfältigung der öffentlichen Aufgaben bilden eine Konsequenz oder doch ein nothwendiges Korrelat der allgemeinen Kulturentwicklung: beides beruht in erster Linie auf der volleren Erfassung der Ziele des gesellschaftlichen und des staatlichen Gemeindelebens, wie sie die unzertrennliche Begleiterin jener Kulturentwicklung ist: vor allem war es die Philosophie und die Staatsrechtslehre des vorigen Jahrhunderts, welche diesen durch das Fortschreiten der Kultur gegebenen näheren reichereren Inhalt des staatlichen Zusammenlebens zum Bewußtsein brachte: erst der Wissenschaft der

obengedachten Zeitperiode war es vorbehalten gewesen, der individuellen Wohlfahrt und den individuellen Lebenszwecken den ihnen gebührenden Platz im Kreise der öffentlichen Aufgaben zu sichern.

Die größere Werthschätzung der individuellen Wohlfahrt und die von ihr ausgehende Begünstigung der Sensitivität führten naturgemäß zu einer Vermehrung der individuellen wie der gesellschaftlichen Bedürfnisse: in gleicher Richtung wirkte die Vervollkommnung des Bildungswesens, des Verkehrs, der Technik, indem sie der Existenz der Menschen neue Richtungen und Ziele eröffnete und dadurch ebenfalls weitere Bedürfnisse hervortreten ließ; von besonderer Bedeutung in dieser Beziehung waren in neuerer Zeit der Ausbau und die Spezialisierung der medizinischen Wissenschaften, welche über die Anforderungen der Hygiene wachsende Klarheit verbreiteten und damit neue Zielpunkte für die Thätigkeit der öffentlichen Verwaltungen hinstellten.

Diesem subjektiven Elemente der Vermehrung der Bedürfnisse gesellte sich jene durch die Vervollkommnung der Arbeitsteilung, die Verwendung größerer Kapitalien, die Einführung des Maschinenbetriebs und die Fortschritte der Technik u. s. w. begründete Umgestaltung der wirtschaftlichen Operationen und des wirtschaftlichen Lebens überhaupt hinzu: je mehr die Erzielung bestimmter Leistungen, wenn sie dem sachlichen Bedürfnis ebenso wie den Anforderungen der Sparsamkeit Rechnung tragen sollte, auf lediglich durch Anwendung der öffentlichen Autorität durchzuführende größere Veranstaltungen, auf planmäßige Verwendung technisch geschulter Kräfte, auf Verwendung größerer Kapitalien angewiesen war, desto mehr mußte die Zahl derjenigen Aufgaben wachsen, deren Uebertragung aus dem engeren Kreise der Privatwirtschaft in den weiteren der öffentlichen Wirtschaft ein administratives und wirtschaftliches Erforderniß wurde. So ist es eine unbestreitbare Thatsache, daß der Bereich der Gemeinbewirtschaft im Verhältniß zum Bereich der Privatwirtschaft gewachsen ist: wäre es nöthig, diese Thatsache durch einen greifbaren Beleg zu illustriren, so würde ein solcher in dem überall sich vollziehenden Wachstum der Steuerbelastung, das keineswegs ein bloß absolutes ist, sondern eine immer steigende Zahl von Prozenten des Volkseinkommens absorbiert, enthalten sein, wiewohl bei diesem Wachstum auch andere Momente mitwirken und dasselbe daher Anhaltspunkte für die ziffermäßige Feststellung der Aenderung jenes Verhältnisses nicht unbedingt gewährt; für eine solche Feststellung fehlt es an einer vollständigen und hinreichenden Grundlage um so mehr, als es auf der anderen Seite kein Mittel giebt, das Wachstum der Privatwirtschaft mit hin-

länglicher Genauigkeit zu bemessen. Unrichtig erscheint es, in jenem Vorgange die Anfänge zunehmender Aufsaugung der privaten durch die gemeinwirtschaftliche Güterproduktion zu finden: wenn auch von jenen dem Kreise der öffentlichen Aufgaben insbesondere im Laufe der neueren Zeit hinzugetretenen Leistungen viele theils der individuellen Güterproduktion zur Förderung gereicht haben, theils mit einer gemeinwirtschaftlichen Güterproduktion verbunden gewesen sind, so erscheint doch dieser letztere Zweck fast überall als dem administrativen Zwecke untergeordnet: es hat sich daher auch diese Güterproduktion über bestimmte, durch die Eigenart jener administrativen Leistungen und des Prozesses ihrer Hervorbringung gegebene Typen nur selten ausgedehnt. Die Aufsaugung der privaten Güterproduktion durch die öffentliche würde mit der Beseitigung der Grundlagen, auf denen die gegenwärtige Wirtschaftsordnung wohl berechtigter Weise ruht, gleichbedeutend sein.

Wenn nun aber Zahl und Umfang der öffentlichen Aufgaben im Vergleich zu den der privatwirtschaftlichen Thätigkeit überlassenen im allgemeinen gewachsen sind, so gilt dies in besonderem Maße von dem in jenem Aufgabenkreise auf die Gemeinden entfallenden Antheile: stärker, so scheint es, als der Wirkungsbereich des Staates, hat — wenigstens soweit die inneren Wohlfahrtsaufgaben in Betracht kommen — der Wirkungsbereich der Gemeinde sich ausgedehnt. Es steht dieser Vorgang in Wechselbeziehung zu der Umgestaltung, welche das Verhältniß der Gemeinde zum Staat durch den Uebergang von der mittelalterlichen Rechtsordnung zum absoluten Staat und durch den Ausbau des absoluten Staats zum Rechtsstaat erfahren hat: auf diese Momente ist daher hier einzugehen.

Die Erfüllung der Wohlfahrts- und Kulturaufgaben beruhte nach der mittelalterlichen Ordnung weit weniger auf der Gesamtorganisation, als auf den einzelnen lokalen Faktoren, vor allem den örtlichen Korporationen und den Stiftungen: nur lose und lediglich nach einzelnen Richtungen wurde die Thätigkeit dieser Faktoren durch staatsähnliche Bildungen oder durch die Kirche zu einer höheren Einheit verbunden. Wenn gleichwohl eine gewisse innerliche Einheit die verschiedenen Formen jener Bethätigung beherrscht, so lag die Ursache nicht sowohl in der Einheitlichkeit der Leitung und des rechtlichen Bandes, als vielmehr in der Uebereinstimmung der Lebensrichtung, der sittlichen und rechtlichen Anschauung. Unter den lokalen Korporationen ragte von jeher die Ortsgemeinde an Bedeutung hervor: fast überall enthielt sie dasjenige Glied, welches in seinem Wirkungsbereich die verschiedenen Aufgaben

des örtlichen Gemeinlebens organisch zusammenfaßte: auf dem Lande war sie meist zu einer eng geschlossenen, auf der Gemeinschaft des Eigentums und der Nutzungsrechte beruhenden und mit dem gebundenen landwirthschaftlichen Betriebe in engster Wechselbeziehung stehenden Interessengemeinschaft ausgebildet; eine komplizirtere und weiterverzweigte war der kommunale Organismus in den Städten; hier prävalirte vor dem Charakter der privatrechtlichen der der administrativen und politischen Gemeinschaft; die privatwirthschaftlichen und privatrechtlichen Interessen fanden ihre Vertretung vorherrschend in Spezialgenossenschaften, welche innerhalb der Gemeinde bestanden und für deren Bethätigung letztere die regulirende höhere Einheit darstellte. Ihrer Beziehung zum Einzelnen nach war die mittelalterliche Ortsgemeinde als eine das gesammte Leben der Genossen umfassende Gemeinschaft gedacht, dergestalt daß die Inanspruchnahme der Kräfte und des Vermögens des Individuums sich lediglich durch die von der Gemeinde dauernd und zeitweilig verfolgten Zwecke bestimmte; nur durch das Mittelglied der Gemeinde gehörte der Einzelne nach der Regel nach der Einzelne den weiteren Organisationen und den durch diese begründeten Beziehungen an; er war zuerst Mitglied der Gemeinde und nur als solches zugleich Angehöriger der umfassenderen Verbände durch welche nach damaliger Lebensordnung die staatliche Gemeinschaft repräsentirt wurde.

Diese Sachlage änderte sich mit dem Aufkommen des absoluten Staates: je mehr derselbe wenigstens im Prinzip die einzelnen Rechts- und Kulturaufgaben in seinen Wirkungskreis aufnahm, desto mehr mußte er auf diejenigen dem Wirkungskreise der Ortsgemeinden angehörigen Sachgebiete, deren Inhalt zu jenen Aufgaben in Beziehung stand, sich Einfluß beilegen. Im Gegensatz zu England, wo die Nothwendigkeit, eine einheitliche Handhabung einzelner wichtiger Zweige der lokalen Verwaltung zu sichern, zur Begründung neuer, dem administrativen Zwecke völlig untergeordneter kommunaler Bildungen führte, geschah dies in den Staaten des europäischen Kontinents am Anfange meist ohne Aenderung der kommunalen Organisation als solcher: diese bestand fort in ihrer aus dem Mittelalter überkommenen Gestalt, jedoch nicht ohne daß in der Auffassung ihres Wirkungskreises, soweit die in der Aufgabensphäre des Staates vertretenen Materien in Frage kamen, sich allmählich ein wichtiger Umschwung vollzog; während nach der früheren Ansicht das Walten der Gemeinde auch in jenen Sachgebieten eine Bethätigung des Gesamtwillens der Genossenschaft gewesen war, trat jetzt der Charakter einer gewissermaßen im Auftrage des Staates und vermöge der von letzterem vorgeschriebenen Rechtsordnung sich

vollziehenden Thätigkeit in den Vordergrund: die äußerste Konsequenz dieser Ansicht bildete das gänzliche Zurücktreten des genossenschaftlichen Elements in der Gemeinde und die Auffassung derselben als einer einen bestimmten Abschnitt des Staatsgebiets in sich schließenden, der Verwirklichung vom Staat vorgezeichneter administrativer Aufgaben dienenden Organisation und Veranstaltung: eine Auffassung, die in den Gesetzgebungswerken und der Verwaltungspraxis wiederholt zum Ausdruck gelangte. Immerhin blieben es der englischen Organisation gegenüber beachtenswerthe Unterschiede, daß i. allg. die territoriale Abgrenzung der Gemeinde und oft auch wenigstens der Form nach die innere Verfassung beibehalten wurde, und daß die Wirkungssphäre der Gemeinde fortfuhr, die Gesamtheit der Aufgaben des örtlichen Gemeinlebens in sich zu begreifen: für kommunale Organisationen spezieller Natur, wie sie in England an die Stelle der älteren Gemeindebildungen traten, war daher hier nur ein beschränkter Spielraum gegeben. Wenn demnach auch in den Staaten des Kontinents meist in höherem Grade die Grundlagen einer gesunden kommunalen Existenz erhalten wurden, so hatte jene Aenderung in der Auffassung der Gemeinde doch eine Verminderung des Interesses der Gemeindegossen an der Führung der kommunalen Angelegenheiten vielfach zum Ergebnis: der Einzelne fühlte sich vor allem als Angehöriger des Staates, als dessen Organ oder Veranstaltung er die Gemeinde zu betrachten sich gewöhnt hatte. Die Spannkraft, welche die enge Beziehung zwischen den individuellen Interessen und der Gemeinde dem kommunalen Leben der früheren Periode gewährt hatte, begann zu erlahmen: die Folge hiervon war eine Erschlaffung des öffentlichen Geistes, deren Symptome insbesondere auch in unserem deutschen Vaterlande seit der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts vielfach zu Tage traten. Die Erkenntniß dieser Erschlaffung führte zu einer Reaktion, welche die Herstellung des zum Nachtheile der lokalen Kräfte verschobenen Gleichgewichts forderte: die dieser Reaktion entnommenen Gesichtspunkte haben Einfluß auf die Neuregelung gehabt, welche der Stellung der Gemeinde bei der Umbildung des absoluten Staates in den Rechtsstaat gegeben wurde. Zwei Richtungen sind es vorzugsweise, in denen die Ueberführung des absoluten Staates in den Rechtsstaat für die Gestaltung des Verhältnisses der Gemeinde von Einfluß gewesen ist.

Zunächst konnte die Aenderung, welche vermöge jenes Umbildungsprozesses in dem Verhältniß der Einzelnen zum Staate eintrat, nicht ohne Einfluß auf das Verhältniß des Einzelnen zu der örtlich ihm näher stehenden Ortsgemeinde bleiben. Wenn die im abso-

luten Staat ausgebildete Idee von der staatlichen Machtvollkommenheit sich im allgemeinen auch auf den Rechtsstaat übertrug, so fügte er doch ein beschränkendes Moment von erheblicher Tragweite durch die Formen hinzu, mit denen er das Handeln der Staatsorgane umgab, und durch die festen Grenzen, in die er die Zuständigkeit der einzelnen Staatsorgane einschloß: nicht mehr willkürlich, sondern in dem bei weitem größten Theile des staatlichen Wirkungskreises nach rechtlich festgestellter Form und Regel sollten die Befugnisse des Staats zur Ausübung gebracht werden: so ergab sich aus der Regelung und Begrenzung der staatlichen Funktionen eine Sphäre, welche der Einzelne als den seiner individuellen Selbstbestimmung überlassenen Spielraum in Anspruch nehmen konnte. Je mehr nun in der Auffassung, wie sie von dem Verhältniß der Gemeinde zum Staate sich bildete, jene Vorstellung zur Geltung gelangte, welche die Gemeinde in der Hauptsache als eine staatliche Veranstaltung betrachtete, desto mehr mußte auch das Verhältniß des Einzelnen zur Gemeinde nach dem Vorbilde des Verhältnisses zum Staate sich regeln: aus der die gesammte Persönlichkeit ergreifenden Lebensgemeinschaft, wie sie die Gemeinde des Mittelalters häufig enthielt, wurde daher ein örtlicher Organismus, in dessen Aufgabekreis mehr und mehr die Verwirklichung staatlicher Anordnungen in den Vordergrund trat und dessen Herrschaftsverhältniß über den Einzelnen ebenfalls nach bestimmten, durch die Rechtsordnung des Staats vorgezeichneten Normen sich bemaß, Normen, welche vor allem auch die Erhaltung einer angemessenen, der individuellen Willensbestimmung des Einzelnen frei bleibenden Sphäre bezweckten. Die Leistungen des Einzelnen an die Gemeinde ruhten hiernach in erster Linie auf einer staatlich festgestellten und geregelten Verpflichtung, wie denn andererseits auch die Einwirkung, welche dem Gemeindemitgliede auf die Verwaltung der Gemeinde zustand, formell und materiell staatlich geordnet war; wie der Einzelne an den Angelegenheiten der Gemeinde und in Ausübung seines staatlich festgestellten Rechts und Berufs theilzunehmen befähigt war, so konnte auch die Gemeinde nur innerhalb der durch die Rechtsordnung des Staats ihr eingeräumten Machtsphäre Forderungen an den Einzelnen zur Geltung bringen.

Wenn indessen zum Wesentlichen in der Herausbildung des Rechtsstaats die Auseinandersetzung zwischen Gemeinde und Staat in Betracht ihres Herrschaftsverhältnisses gegenüber dem Einzelnen gehörte, so wäre eine solche Auseinandersetzung doch unvollständig geblieben, wenn nicht zugleich auch die Abgrenzung des gegenseitigen materiellen Aufgabekreises von Staat und Gemeinde der

veränderten Auffassung gemäß eine Neuregelung erfahren hätte: es handelte sich darum, auch die Sphäre eines Theils der vom Staat unmittelbar geleiteten, andererseits der der Selbstbestimmung der Gemeinde verbleibenden Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu bestimmen: vor allem diese, die materielle Seite des Auseinandersehungsprozesses ist hier von Interesse. Wenn auch, wie oben geschildert, im Prinzip die Wirkungssphäre des Staats nach derjenigen Auffassung des Staatsbegriffs, wie sie mit dem Begriffe des absoluten Staats zur Herrschaft gelangte, eine Zahl wichtiger Aufgaben, welche bis dahin durch die Ortsgemeinden Erfüllung gefunden hatten, in sich aufnahm, so beschränkte hinsichtlich dieser Aufgaben im Anfang doch häufig die Einwirkung des Staats sich auf die Aufsicht und Leitung, während die Ausführung und unmittelbare Handhabung der Verwaltung den Ortsgemeinden verblieb; erst allmählich wurden die Fälle häufiger, in denen der Staat mit Zuschüssen sich betheiligte oder die unmittelbare Handhabung der Verwaltung an sich nahm.

Der Verschiebung des Gleichgewichts, wie sie aus dieser wachsenden Ausdehnung der Staatsthätigkeit sich ergab, trat wie vorbemerkt jene Bewegung entgegen, welche auf Stärkung der lokalen Faktoren gerichtet war: mit der Forderung der Erweiterung der gemeindlichen Wirkungssphäre, wie sie aus dem Inhalt jener Bewegung sich ergab, vereinigte sich die auf der Idee der Durchführung des Rechtsstaats beruhende Forderung einer ausgedehnteren Betheiligung des staatsbürgerlichen Elements an der Bethätigung der Verwaltung: da für die große Mehrzahl der zu Gebote stehenden derartigen Kräfte eine Betheiligung überhaupt nur insoweit möglich ist, als dieselbe an Ort und Stelle stattfinden kann, setzt die Durchführung jener Forderung voraus, daß dem Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden ein hinreichendes Wirkungsgebiet vorbehalten oder eröffnet werde. Ein weiteres auf Dezentralisation hindrängendes Element bildet nun aber die in Folge der geschilderten Ausdehnung und Vielfältigung der Kulturaufgaben überhaupt naturgemäß zunehmende Häufung des administrativen Materials; in je größerer Massenhaftigkeit ein solches bei den zur Entscheidung zuständigen Staatsbehörden zusammenfloß, desto mehr entfiel die Möglichkeit sachgemäßer Erledigung durch die zentralen bezw. selbst die provinziellen oder sonst größeren Gebietstheilen vorgesezten Organe und destomehr trat das Bedürfnis hervor, das Detail den Verhältnissen näherstehenden lokalen Organen bezw. den bei der Handhabung der Verwaltung mit ihrem Interesse betheiligten örtlichen Korporationen zu überlassen. Die politische Tendenz möglich größter

Ausdehnung des der Bethätigung des staatsbürgerlichen Elements in der Verwaltung geöffneten Spielraums und das administrativ-technische Motiv zweckmäßiger Beherrschung des Stoffes haben demnach gleichmäßig zur Vergrößerung des den örtlichen Organen, die der Natur der Sache nach mit den Organen der Gemeindeverwaltung identisch sind, eingeräumten Wirkungsgebietes getrieben: ihren sachlichen Inhalt hat diese Erweiterung größtentheils durch die vorher geschilderte, ein Korrelat der Entwicklung des Kulturlebens bildende Erweiterung und Spezialisierung der Ziele des individuellen Lebens und damit zugleich des gesellschaftlichen und staatlichen Gemeinlebens erhalten.

Wenn daher der allgemeine Entwicklungsgang eine Erweiterung des Wirkungskreises der öffentlichen Verwaltung überhaupt zum Ergebnis gehabt hat, so hat die aus Motiven theils des Staatsrechts und der Politik, theils der administrativen Technik herrührende, in der Gesetzgebung vorwaltende Tendenz der Dezentralisation dazu beigetragen, den Effekt jener Erweiterung für die Gemeinden um ein beträchtliches zu erhöhen. Da nun aber der Natur der Sache nach jene dezentralisierende Tendenz wesentlich nur in Ansehung der mit dem allgemeinen Staatsinteresse in enger Wechselbeziehung stehenden Aufgaben der kommunalen Wirkungssphäre sich wirksam erweisen konnte, so folgt schon hieraus, daß der Prozeß jener Erweiterung sich für die verschiedenen Bestandtheile des gemeindlichen Wirkungskreises nicht in einer gleichen Weise vollziehen konnte. Um die Entwicklung dieser verschiedenen Bestandtheile wenigstens in allgemeinen Umrissen zu zeichnen, ist es erforderlich, auf die einzelnen Elemente jenes Wirkungskreises näher einzugehen.

Wie oben des näheren erörtert, ist in der Auffassung der Gemeinde vermöge der neueren staatsrechtlichen Entwicklung mehr und mehr der Charakter derselben als einer staatlichen Organisation bezw. Veranstaltung in den Vordergrund getreten: immerhin hat er das in derselben fortbestehende genossenschaftliche Element nicht völlig verdrängt; wenn auch die Formen für die Geltendmachung der aus der Interessengemeinschaft der Gemeindegossen herrührenden Beziehungen vielfach verändert und nach dem Vorbilde der staatlichen Organisation umgestaltet worden sind, so ist doch die Gemeinde zumal in der Gestalt, welche ihr in den kontinentalen Staaten in der Regel erhalten worden ist, immerhin derjenige Organismus geblieben, in welchem sich weitaus am meisten die Vertretung der wichtigeren Interessen der örtlichen Gemeinschaft vereinigt. In dem Aufgabenkreise der Gemeinden läßt sich daher naturgemäß ein doppeltes Element unter-

scheiden: dasjenige, welches in der Beziehung zu den allgemeinen Staatsinteressen, und dasjenige, welches in der Beziehung zu den besonderen Interessen des örtlich abgegrenzten Kreises der Gemeindegossen vorzugsweise seine Berechtigung findet. Wie indessen jener Charakter der Gemeinde als einer staatlichen Veranstaltung keineswegs in einer abstrakten Trennung von dem Elemente der genossenschaftlichen Interessengemeinschaft thatsächlich zum Ausdruck kommt, beide Elemente vielmehr zu einander im Verhältniß der organischen Vereinigung und der engsten Wechselbeziehung stehen, so ist auch der Gegensatz, wie er zwischen jenen Bestandtheilen des gemeindlichen Wirkungskreises besteht, keineswegs ein ausschließender und abstrakter: es besteht vielmehr, da bei zweckentsprechender Erfüllung der auf dem Sonderinteresse der Gemeindegossen beruhenden Aufgaben fast immer auch das allgemeine Interesse des Staates und umgekehrt bei sachgemäßer Erfüllung der durch letzteres Interesse gegebenen örtlichen Aufgaben auch das besondere Interesse der Gemeindebewohner betheiligt ist, zwischen beiden Elementen des Aufgabekreises ein innerer Zusammenhang und eine mehr oder minder enge Wechselbeziehung: nur von einem relativen und graduellen Gegensatz kann daher die Rede sein; gleichwohl ist das Bewußtsein dieses Gegensatzes und das Auseinanderhalten jener zwei Elemente für das Verständniß der Zusammensetzung und Gliederung des kommunalen Wirkungskreises von größtem Werthe. Werden nun von den kommunalen Aufgaben hier diejenigen in Betracht gezogen, welche ihrer Natur nach zu ihrer Erfüllung einen größeren Aufwand finanzieller Mittel erfordern, so stehen als solche, bei denen in besonderem Maße das allgemeine Staatsinteresse betheiligt ist, unter ihnen in erster Reihe die auf den Volksunterricht und einen großen Theil der sonstigen Bildungszwecke, die auf die allgemeine Wohlfahrts- und Sicherheitspolizei, und die auf die öffentliche Armenpflege bezüglichen Aufgaben; in höherem Grade hängt mit den Interessen der Gemeindegossen die Fürsorge für die Wege und die örtlichen Kommunikationen zusammen; noch mehr im Interesse des der Gemeinde angehörigen Personenkreises stehen einerseits der größte Theil der gemeinsamen agrarischen bezw. landwirthschaftlichen Kulturaufgaben, welche in den Kreis der ortsgemeindlichen Wirksamkeit fallen, andererseits diejenigen Wohlfahrts-, Sicherheits- und Annehmlichkeitsaufgaben, welche durch die besonderen Bedürfnisse des städtischen Gemeindelebens bedingt werden; es gehören hierher die Leistungen für Herstellung, Unterhaltung, Reinigung und Erleuchtung der Straßen, Plätze und Brücken, die Veranstaltungen für die erhöhten Anforderungen

der Sicherheits- und Gesundheitspolizei, die Fürsorge für Einrichtungen zur Erholung und Unterhaltung u. s. w. Das Gesetz der intensiven bezw. extensiven Steigerung der Anforderungen, wie dessen Voraussetzungen vorher entwickelt worden sind, vollzieht sich nun in den genannten Aufgabenkreisen in verschiedener Weise. Soweit die staatlichen Aufgaben in Betracht kommen, ist, weil ihre Erfüllung auf allgemeiner staatlicher Nothwendigkeit beruht, wenigstens das Mindestmaß, in welchem die Erfüllung stattfinden muß, regelmäßig Gegenstand der Feststellung durch allgemeine Rechtsnormen: es ist daher dieses Minimalmaß hier ein absolutes und bis zu einem gewissen Maße starres, das in Anspruch genommen wird, ohne daß hierbei dem besonderen Verhältniß der der Gemeinde bewohnenden finanziellen Kräfte überall Rechnung getragen werden kann. Mit dem Wachsen jenes Mindestmaßes, wie es nach dem Obigen ein Korrelat und Ergebnis der Kulturentwicklung ist, muß sich daher auch das zwischen den Kräften und der Leistungsfähigkeit der Gemeinden einerseits, und den aus der Erfüllung staatlicher Aufgaben erwachsenden Anforderungen andererseits etwa bestehende Mißverhältniß naturgemäß vergrößern. Mehr gestatten die auf die Sonderinteressen der Gemeindegossen bezüglichen Aufgaben eine Akkommodirung an das Maß der vorhandenen Mittel: hier ergiebt meist das Selbstbestimmungsrecht der Gemeindeorgane die Formen, in denen sich die Temperirung des Aufgabenmaßes nach dem Grade der vorhandenen Leistungsfähigkeit vollzieht: es ist daher möglich, Kräfte und Leistungen in eine gewisse Wechselbeziehung zu einander zu setzen. Aber es besteht diese Möglichkeit doch nur bis zu einem gewissen Grade. Ein Theil der auf den gemeinsamen agrarischen und landwirthschaftlichen Kulturinteressen beruhenden Aufgaben ist zunächst der Art, daß ohne genügende Erfüllung derselben die landwirthschaftliche Produktion in den betreffenden Gemeinden nicht gesichert werden kann. Wenn nun auch die hieraus sich als unbedingte ergebenden Anforderungen aus dem Grunde weniger ins Gewicht fallen, weil die in den meisten neueren Gesetzgebungen sich geltend machende Tendenz der zunehmenden Individualisirung des ländlichen Grundeigentums die gemeinsamen agrarischen Interessen auf ein weit geringeres Maß zurückgeführt hat, so gilt doch nicht dasselbe von den in den Städten, zumal den größeren, sich geltend machenden gemeinsamen Interessen der Gemeindegossen und Einwohner: gerade unter dem Einfluß der modernen, an die hygienischen Einrichtungen sowie an die Veranstaltungen für Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und für die Wohlfahrt und Bequemlichkeit der Einwohner gerichteten

Ansprüche wächst hier in besonders rascher Progression intensiv und extensiv der auf die Staatsinteressen der Gemeindegossen bezügliche Aufgabekreis, und zwar dies um so mehr, einen je größeren Umfang die Anhäufung der Bevölkerung in den betreffenden Gemeinden erreicht und je vielfältigere, nur im Wege größerer gemeinsamer Veranstaltungen zu erfüllende Bedürfnisse sich aus dieser Anhäufung ergeben; die Steigerung der Anforderungen an die öffentliche Verwaltung, wie sie in einem solchen Gemeinleben naturgemäß sich bildet, wirkt dann vermöge der Gelegenheit, die sie der Befriedigung der gemeinsamen Bedürfnisse giebt, auf die Bervielfältigung und Steigerung der letzteren zurück und trägt mittelbar zur Erhöhung des Maßstabes bei, der an die örtliche Erfüllung nicht bloß der im örtlichen Sonderinteresse, sondern auch der im allgemeinen Staatsinteresse begründeten Aufgaben gelegt wird, dergestalt, daß das durch die allgemeine staatliche Gesetzgebung vorgezeichnete Mindestmaß nicht mehr zureicht und extensiv wie intensiv gesteigerte Leistungen sich als notwendig ergeben.

Dies verschiedene Verhältniß der Erhöhung der Anforderungen innerhalb der einzelnen Bestandtheile des kommunalen Wirkungskreises führt aber weiter zur Erkenntniß derjenigen Abweichungen, mit denen jenes Gesetz der Erweiterung des Aufgabekreises hinsichtlich der einzelnen Kategorien der ortsgemeindlichen Korporationen zum Ausdruck kommt.

Um ein genaueres Bild dieser Verschiedenheit zu geben, würde es nöthig sein, auf die kommunale Organisation der einzelnen Staaten und das von der Gesetzgebung derselben recipirte System der Vertheilung der öffentlichen Aufgaben auf die verschiedenen Faktoren einzugehen: bei der Beschränktheit des verfügbaren Raumes ist dies hier unmöglich. Am leichtesten ist das Prinzip des Wachstums der Aufgaben in seinem nach den Kategorien der Gemeinden sich ergebenden Sonderverhältniße da erkennbar, wo dieselben, wie dies in England der Fall, zwischen einzelnen neben einander stehenden kommunalen Organismen dergestalt vertheilt sind, daß jede Gattung von Aufgaben durch eine besondere Organisation repräsentirt wird: hier zeigt die Entwicklung des Aufgabekreises bei denjenigen Verbänden, welchen die Erfüllung staatlicher Aufgaben zur Wirkungssphäre gesetzt ist, im allgemeinen jenes durch die Steigerung des gesetzlichen Mindestmaßes und die zunehmende Komplizirtheit der Verhältniße, vor allem die auf der vermehrten Beweglichkeit der Bevölkerung beruhenden Schwierigkeiten bedingte Wachstum, wogegen in den Organismen, welche den aus dem besonderen städtischen Leben hervorgehenden Aufgaben gewidmet

sind, die durch die Ausgestaltung jener Interessen gegebene Erweiterung der Aufgaben zur Geltung gelangt; da jene Verbände in der Regel völlig getrennt und ohne daß zwischen ihnen eine organische Verbindung stattfände, neben einander bestehen, oft sogar auch räumlich auseinanderfallen, kann eine zweckmäßige Einwirkung der durch das Maß der Kräfte gegebenen Rücksichten auf die Gestaltung des Umfangs der Aufgaben hier nur in geringem Maße Platz greifen. Wie vorher bemerkt, gehört es indessen zum Charakteristischen der in den kontinentalen Staaten stattgehabten Entwicklung, daß in der Ortsgemeinde eine die Totalität oder doch die Mehrzahl der Aufgaben des örtlichen Gemeinlebens in ihrem Wirkungskreise organisch zusammenfassende Einheit erhalten worden ist; diese Einheit gewährt eher die Möglichkeit, der Rücksicht auf die vorhandene Leistungsfähigkeit einen temporären Einfluß auf die Bemessung der Aufgaben einzuräumen; die Einwirkung der mehrgedachten, in den einzelnen Spezialmaterien enthaltenen Momente für die Entwicklung des Aufgabekreises wird hierdurch in mancher Hinsicht gebrochen, nur für gewisse Hauptgruppen läßt sich das Charakteristische in dem Wachstum des Aufgabekreises einigermaßen angeben. Ein Gegensatz wird vor allem zwischen den ländlichen Gemeinden, denen in mancher Hinsicht die kleinen städtischen Gemeinden sich nähern, und den größeren Städten wahrnehmbar. In ersteren sind es neben einzelnen Anforderungen für polizeiliche Zwecke vor allem die Aufwendungen für das Volksschul-, das Armen- und das Wegewesen, welche den Haushalt der Gemeinden belasten; neben den Anforderungen für diese Aufgaben treten die durch die agrarischen und die sonstigen gemeinsamen Wohlfahrtsinteressen bedingten im Umfange nicht selten zurück: für den Umfang der erstgedachten Anforderungen ist vor allem das vom Staat festgesetzte Mindestmaß der Leistungen, demnächst die besondere Lage der tatsächlichen Verhältnisse in der Gemeinde, die Gestaltung des Erwerbslebens, der Ansiedlungsverhältnisse, sowie die größere oder geringere Ständigkeit oder Beweglichkeit der Bevölkerung bestimmend. Anders in den größeren Städten, wo neben den für die Aufgaben des Volksschul-, Armen- und Wegewesens erwachsenden Anforderungen die auf den Kreis der besonderen örtlichen Sicherheits-, Wohlfahrts- und Bequemlichkeitsinteressen bezüglichen Aufwendungen eine wichtige, öfter sogar eine prävalirende Stellung einnehmen; aber auch für den Umfang der dem erstgedachten Kreise der staatlichen Aufgaben angehörigen Anforderungen ist in der Regel nicht sowohl das in der Staatsgesetzgebung bezeichnete Mindestmaß, als vielmehr dasjenige Maß, welches sich in der bei der Gemeinde bezw. bei

ihren Organen herrschenden Auffassung fixirt hat und das nach Maßgabe der Eigenart des städtischen Lebens über jenes vom Staat vorgezeichnete Mindestmaß meist weit hinausgeht, bestimmend: im Verein mit dieser Auffassung ist auch hier die besondere Lage der tatsächlichen Verhältnisse, zumal nach den vorbezeichneten Richtungen, für den Umfang der Anforderungen wesentlich entscheidend. Als der wichtigere Faktor für die Steigerung der Anforderungen in den ländlichen und kleineren Gemeinden erscheint demnach das vom Staat für die Leistungen der Gemeinden zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben vorgezeichnete, von dem der besonderen finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde in concreto seinem Prinzip nach unabhängige Mindestmaß, wogegen in den größeren Städten neben diesem Faktor insbesondere die Auffassung, wie sie sich innerhalb der Gemeinde hinsichtlich des an die Leistungen zur Erfüllung der staatlichen wie auch der örtlichen Sonderaufgaben zu legenden Maßstabes bildet, als ein wesentlicher, ja oft als der in den Vordergrund tretende Faktor in Betracht kommt. Es ergibt sich hieraus, daß für die ländlichen und kleineren Gemeinden das Wachstum der Anforderungen ein stetiges, aber zugleich langsameres und gewissermaßen typisches, daß dasselbe dagegen in den Städten ein in höherem Grade von lokalen Verhältnissen wie von zeitweiligen theils allgemeinen, theils örtlichen Strömungen bedingtes ist, dergestalt daß die Stetigkeit in der Progression des Wachstums häufig durch ein zeitweiliges Anschwellen der Ansprüche unterbrochen wird: diese Anschwellungen tragen oft dazu bei, das Verhältniß der Steigerung der Anforderungen schwerer erkennbar zu machen; wenn auch unregelmäßiger, pflegt doch jenes Wachstum in den größeren Städten sich in einer stärker ansteigenden Progression als in den kleineren Gemeinden zu vollziehen.

Wenn sich hieraus das Gesetz für das Wachstum der Anforderungen im allgemeinen und im Durchschnitt ergibt, so kommt dasselbe insoweit, als es in dem Finanzbedarf der einzelnen Gemeinden seinen Ausdruck findet, doch nur in sehr gebrochener Weise zur Geltung, da die Uebersetzung der sachlichen Anforderungen in den Finanzbedarf sich nach Lage der besonderen Verhältnisse örtlich und zeitlich überaus verschieden gestaltet: für die Höhe dieses Bedarfs ist, wie schon vorher angedeutet, nicht bloß das Maß der Ansprüche bestimmend, welche nach der Rechtsordnung des Staats bzw. nach der in der Gemeinde herrschenden Auffassung an die Verwaltung gestellt werden: es kommt vielmehr als ein sehr wesentlicher Faktor vor allem auch das Maß der tatsächlichen Schwierigkeiten in Betracht, deren

Ueberwindung zur Durchführung der Aufgabe erforderlich wird; das Maß ist je nach der besonderen Lage der tatsächlichen Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden naturgemäß das aller verschiedenste. Auch auf die Gestaltung des Bedarfs, wie ihn die Erfüllung der in dem Sonderinteresse der Gemeindegossen wurzelnden Aufgaben bedingt, wirkt dieser Faktor ein: so sind u. a. die Schwierigkeiten, welche bei Anlegung und Erhaltung von Straßen, Brücken und Plätzen zu überwinden sind, die Kosten der Beschaffung der Materialien und die Arbeitslöhne zwischen den einzelnen Gemeinden meist sehr verschieden. In- dessen ist es in diesem Aufgabenkreise, wie schon bemerkt, eben vermöge der engeren Wechselbeziehung, die hier zwischen den Ansprüchen und der Leistungsfähigkeit besteht, eher möglich, durch eine gewisse Herabsetzung der Anforderungen wenigstens zu einem Theil eine Ausgleichung herbeizuführen. Schwieriger ist es vermöge des in höherem Grade absoluten Charakters der Aufgaben, bei deren Erfüllung die allgemeinen Staatsinteressen in Betracht kommen, bezüglich dieser die Mittel zu einer derartigen Ausgleichung zu finden: die auf Erfüllung dieser Aufgaben gerichtete Thätigkeit erscheint für das Staatsgebiet gewissermaßen als ein Ganzes, das sich nur für den Zweck der Ausführung und Handhabung örtlich vertheilt; die Grundsätze, welche diese örtliche Vertheilung regeln, enthalten jedoch meistens nur in geringem Grade eine Gewähr dafür, daß die in den Bereich der Thätigkeit fallenden Leistungen sich in einer auch nur einigermaßen gleichheitlichen Weise auf die einzelnen durch die Gemeindegrenzen bezeichneten örtlichen Abschnitte repartiren und zwar das um so weniger, als ja — immer von England abgesehen — die gemeindliche Eintheilung, wie sie vorhanden, ihrem Ursprunge nach kaum in irgend einer Wechselbeziehung zur Erfüllung jener Aufgaben steht, sondern größtentheils das Produkt einer historischen Entwicklung ist, deren Elemente weit über die Zeit, der der moderne Beruf der Gemeinde zur Erfüllung jener Aufgaben seine Entstehung verdankt, hinausreichen. Die tatsächlichen Kombinationen, von denen das konkrete Maß der zur Erfüllung der Aufgaben örtlich erforderlichen finanziellen Leistungen abhängt, scheiden sich nur unvollkommen nach den Gemeindegrenzen: es folgt schon hieraus, daß, wenn auch das vom Staat vorgezeichnete abstrakte Mindestmaß der Anforderungen für alle Gemeinden ein gleiches, doch das konkrete Maß der zur Herstellung dieses Maßes in den einzelnen Gemeinden erforderlichen Leistungen ein überaus ungleiches ist. Diese Ungleichheit wird aber noch dadurch beträchtlich gesteigert, daß auch bezüglich der Zeiten, in denen innerhalb der einzelnen Verwaltungs-

gebiete die Anforderungen an die Gemeinde hervortreten, die größte Verschiedenheit besteht: da die tatsächlichen Kombinationen, von denen das Maß der Anforderungen in den einzelnen Verwaltungsgebieten abhängig ist, unter sich regelmäßig in keinem inneren Zusammenhange stehen, so folgt hieraus, daß die Anforderungen vielfach sich zeitlich unregelmäßig vertheilen und daß nicht selten ein Zusammentreffen zufälliger Momente eine zeitweilige Häufung derselben herbeiführt, daß ferner eine nicht minder erhebliche Ungleichheit in dem Verhältniß besteht, in welchem der Bedarf sich in einen der regelmäßigen Finanzwirtschaft angehörigen Bedarf und in einen außerordentlichen Kapitalbedarf scheidet. So gelangen wir zu dem Ergebnis, daß der großen Ungleichheit des Finanzbedarfs, welcher durch die Erfüllung der auf die Sonderinteressen der Gemeindegossen bezüglichen Aufgaben begründet wird, eine trotz der abstrakten Gleichheit des Mindestmaßes, dessen Leistung im Bereiche der staatlichen Aufgaben den Gemeinden auferlegt ist, in concreto noch größere Ungleichheit desjenigen Finanzbedarfs hinzutritt, welcher durch die Erfüllung dieser staatlichen Aufgaben entsteht und daß diese Ungleichheit sich durch die Verschiedenheit, in der der Bedarf sich auf die verschiedenen Zeiträume bzw. auf den regelmäßigen und außerordentlichen Bedarf repartirt, noch beträchtlich erhöht.

Es führt das zur Erkenntniß der Anforderungen, welche an die Entwicklung der Mittelbeschaffung der Gemeinden gestellt werden müssen: es bedarf nicht nur einer beträchtlichen Steigerung der Ergiebigkeit ihrer Einnahmequellen insgesammt und im Durchschnitt, sondern auch einer der Ungleichheit, wie sie durch die geschilderte Art der Vertheilung der Anforderungen bedingt ist, entsprechenden Dehnbarkeit derselben. Es fragt sich, in welcher Beziehung der Gang, den die Entwicklung der finanziellen Mittel der Gemeinde tatsächlich genommen, diesen Anforderungen Genüge leistet; auch hier wird bei der großen Verschiedenheit, die in Anbetracht dieser Entwicklung zwischen den einzelnen Kulturstaaten platzgreift, die Darstellung sich auf die Hervorhebung der wichtigsten Momente beschränken müssen. Wie oben ausgeführt, fanden diejenigen Aufgaben, welche heute den wesentlichsten Theil des Wirkungskreises der öffentlichen Verwaltung ausmachen, im Mittelalter, soweit sie nach der damaligen Lebensauffassung überhaupt gestellt wurden, zum größten Theil in der vielfach unvermittelt neben einander sich vollziehenden Thätigkeit der Individuen, Stiftungen und Genossenschaften ihre Erfüllung: es war naturgemäß, daß auch die Finanzwirtschaft der den letzteren beiden Kategorien angehörigen Tal-

toren, welche dem Charakter der damaligen wirthschaftlichen Zustände entsprechend vorherrschend eine Naturalwirthschaft war, sich vorzugsweise nach privatwirthschaftlichen Gesichtspunkten regelte. Dies gilt im großen und ganzen auch von der Finanzwirthschaft der Gemeinden, die ebenfalls überwiegend durch privatwirthschaftliche, den Interessen der Gemeindegossen entnommene Gesichtspunkte bestimmt zu werden pflegte und in der in gleicher Weise die Naturalwirthschaft prävalirte; vorzugsweise die Nutzung des Gemeinde-Eigenthums bezw. die von den Mitgliedern für die Benutzung dieses Eigenthums geschuldeten oder die sonst durch die Ortsverfassung begründeten Naturalleistungen und Dienste bildeten lange Zeit den weitaus größten Theil der Mittel, welche den Gemeinden zur Verfolgung ihrer administrativen Zwecke zur Verfügung standen. Da wo Gebühren bereits eine Einnahmequelle des kommunalen Haushalts zu bilden beginnen, wie dies öfters in den Städten der Fall war, erscheinen meist auch diese als ein vorwiegend nach privatwirthschaftlichen Gesichtspunkten abgemessenes Aequivalent für die Thätigkeit der Gemeindeorgane. Unter den Formen der Besteuerung, wie sie in den Städten zur Ausbildung kommen, erlangt in der Mehrzahl der Länder zuerst die Erhebung indirekter Steuern namentlich vom Eingange der Waaren in die Stadt eine größere Bedeutung; erst allmählich mit zunehmender Ausdehnung der Geldwirthschaft gewinnt auch das Element einer direkten Besteuerung der Gemeindegossen größeren Umfang; aber auch in der Ausführung dieser Besteuerung prävaliren lange Zeit privatrechtliche und privatwirthschaftliche Gesichtspunkte, häufig haben die Steuern die Natur bestimmter unveränderlicher, auf Grundstücken oder Realrechten ruhender Hebungen. Erst ein bei weitem späterer ist in den meisten Ländern der Gedanke einer in ihrem Betrage nach dem Bedürfnisse sich regelnden Umlage, die meist zuerst als eine Ergänzung der unzureichend gewordenen Naturaldienste, dann als ein Ersatz für letztere sich findet. Eine ausgedehntere Anwendung einer solchen dem Bedarf folgenden kommunalen Umlage findet sich zuerst in England, wo die vom Grundertrage erhobene Armensteuer das Prototyp der späteren Bildungen wurde und namentlich auch für die Ausgestaltung der an die Stelle der Frohnden tretenden Wegsteuer als Muster diente. Das Charakteristische des gegenwärtigen Zustandes, wie er aus der geschilderten Entwicklung hervorgegangen ist, besteht allgemein in dem Zurücktreten der Naturalwirthschaft, insbesondere in dem durchschnittlich verringerten Umfange der aus den gemeinschaftlich genutzten Gemeindegundstücken gezogenen Hilfsquellen, in der abnehmenden Verwendung oder dem völligen Ver-

schwinden der Naturaldienste und Naturalleistungen und in der wachsenden Bedeutung, welche diesen Einnahmen gegenüber die Erträge der Steuern bezw. auch der Gebühren und der vermöge rechtlichen oder tatsächlichen Monopols von der Gemeinde betriebenen Gewerbe für den kommunalen Haushalt erlangen. Aber in der Art, in welcher diese Entwicklung sich vollzogen hat und vollzieht, bestehen wieder und zwar nicht nur zwischen den einzelnen Ländern, sondern oft auch zwischen den verschiedenen Kategorien der Gemeinden, sowie den einzelnen kommunalen Korporationen desselben Landes tiefgreifende Unterschiede. Der Umfang, in welchem die Nutzungen von Gemeindegüterstücken unter den Hilfsquellen des kommunalen Haushalts fungieren, ist von dem Maße abhängig, in welchem ein solches kommunales Eigentum überhaupt sich erhalten hat: ein großer Theil der neueren Gesetzgebung ist dem Zuge zunehmender Individualisirung des gemeinsamen Eigentums gefolgt, so daß auf dem Lande der Umfang des kommunalen Grundbesitzes und seiner Nutzungen sich immer mehr reduziert hat. Was die Städte anlangt, so sind es überall nur vereinzelte Fälle, in denen ein derartiges nutzbares Eigentum der Gemeinde in erheblicher Ausdehnung erhalten geblieben ist. Die Naturaldienste sind in einzelnen Ländern von sehr entwickelter Geldwirthschaft, wie in England, nahezu verschwunden, wogegen sie in Frankreich, Belgien und auch in einigen deutschen Ländern vorzugsweise als Frohnleistungen für die Wegeunterhaltung ein größeres Gebiet der Anwendung behauptet haben: hauptsächlich charakterisirt das Verschwinden derselben die größeren Städte, in denen Dienste der Einwohner am wenigsten den in technischer Hinsicht gerade hier so erheblich gesteigerten Anforderungen genügen können und in denen die Leistung derselben ohne schwere Schädigung des Erwerbslebens der Einwohner in der Regel nicht realisirbar ist. Die durch verminderte Nutzung des Grundeigentums wie durch Einschränkung der Verwendung der Naturaldienste entstehende Lücke ist in der großen Mehrzahl der Gemeinden durch Zurückgreifen auf die Besteuerung der Gemeindegossen und Einwohner ausgefüllt worden, welche vor allem auch die Mittel zur Befriedigung der in Folge der zunehmenden Kulturentwicklung und der in der Gesetzgebung herrschenden dezentralisirenden Tendenz an den Gemeindehaushalt neu hervortretenden Anforderungen geliefert hat. Gegenüber dem Besteuerungsprinzip hat das Gebührenprinzip eine verhältnißmäßig eingeschränkte Anwendung erhalten, das vorzugsweise nur im Haushalte der Städte eine erhebliche Rolle spielt: sein hauptsächlichstes Gebiet stellen die auf die besondere Wohlfahrts- und

Bequemlichkeitsinteressen der Gemeindegossen bezüglich der Aufgaben dar; in enger Wechselbeziehung steht zur Entwicklung desselben die Ausgestaltung der kommunalen Gewerbebetriebe monopolistischen Charakters, von denen manche, wie die der Gasbereitung und der Wasserversorgung, dem Haushalte der Großstädte beträchtliche Einnahmen zuführen, sowie die finanzielle Nutzbarmachung öffentlicher kommunaler Anlagen, wie der Schlachthöfe, Hafenanlagen, Entrepôts, Markthallen und dergleichen. Eine über den Kreis der größeren Städte hinausgehende nennenswerthe Bedeutung haben von den Formen der Gebührenhebung vor allem nur zwei: die des Schulgeldes und die gewisser Hebungen für die Wegebenutzung erlangt: die gegenwärtige Strömung ist auf die möglichste Einschränkung dieser beiden letzteren Formen — des Schulgeldes wenigstens insoweit, als solches für den gesetzlich vorgeschriebenen Volksunterricht erhoben wird — gerichtet. Es haben daher die Steuern sich immer mehr zu dem vorherrschenden Element des kommunalen Einnahmetats herangebildet. Hieraus ergibt sich die enge Wechselbeziehung, welche zwischen der Leistungsfähigkeit der Gemeinde im allgemeinen und der Steuerkraft derselben besteht: Begriffe die mit dem zunehmenden Vorkommen der Steuern in der Einnahmewirtschaft der Gemeinden sich naturgemäß immer mehr identifizieren und ineinanderfallen.

Man kann von Steuerkraft in einem doppelten Sinne reden: es kann unter dem Ausdruck das höchste Maß der in einer Gemeinde ohne eine gemeinschädliche Benachtheiligung der Individual-Wirtschaft zu erzielenden Steuerleistung in abstracto oder aber dasjenige Maß verstanden sein, das in concreto d. h. unter Voraussetzung einer bestimmten Gesetzgebung und einer bestimmten positiven Regelung der Besteuerung erlangt werden kann. Beide Begriffe decken sich nicht: das letztere Maß reicht nur da, wo die Einrichtungen rationelle und relativ vervollkommnete sind, verhältnißmäßig nahe an das erstere heran; sehr viel häufiger ist der umgekehrte Fall, daß der Abstand zwischen der in abstracto vorhandenen und der in concreto nutzbar zu machenden Steuerkraft ein großer ist. Es beruht dies auf zweierlei: entweder darauf, daß vermöge der engen Begrenzung des örtlichen und sachlichen Gebiets, auf welches sich der Wirkungskreis der Gemeinde erstreckt, ein Steuer-system, mittels dessen die in abstracto vorhandene Steuerkraft voll ausgenutzt werden könnte, sich als unausführbar erweist, oder darauf, daß die Grenzen, in welche die Gesetzgebung des Staats und die ihr zu Grunde liegenden Prinzipien, vor allem aber die Rücksicht auf das Finanz- und Steuer-system des Staats die Ausübung des der Gemeinde

beimohnenden Besteuerungsrechts einschließen, einer solchen Ausnützung Hindernisse entgegenstellen. Im ersteren Falle befinden sich der Natur der Sache nach regelmäßig die ländlichen, und überhaupt alle kleineren Gemeinden: die enge Begrenzung ihres örtlichen Gebiets wie des Bereichs ihrer Finanzwirthschaft macht die Begründung eigener, den besonderen auf die Ausnützung der Steuerkraft bezüglichen örtlichen Vorbedingungen sich anpassender Steuersysteme für sie im allgemeinen zu einer Unmöglichkeit: derartige Gemeinden pflegen daher in der Mehrzahl der Fälle entweder auf Zuschläge zu den Staatssteuern, oder auf solche besondere Gemeindesteuern, für welche die vom Staat ausgegangenen Vorschriften die maßgebenden Normen enthalten, angewiesen zu sein. Das Maß der Abhängigkeit, in welchem sich die Besteuerung der Gemeinden von dem Steuer- und Finanzsystem des Staates befindet, ist in der Regel gegeben durch die Art, in welcher die Gesetzgebung des betr. Staats die Steuerquellen zwischen Staat und Gemeinde vertheilt: hier stehen zwei Systeme einander gegenüber, je nachdem die Gemeinde auf Zuschläge zu den Staatssteuern oder auf selbständige Steuern angewiesen ist; öfters auch setzen sich die zur Verfügung der Gemeinden stehenden Steuern aus Elementen beiderlei Art zusammen. Es liegt auf der Hand, daß eine wesentlich auf Zuschläge zu den Staatssteuern begründete Gemeindebesteuerung eine nur geringe Dehnbarkeit besitzen kann, da im Interesse der Erhaltung der Ergiebigkeit seines eigenen Steuersystems der Staat ein zu starkes Anschwellen jener Zuschläge zu verhüten Anlaß hat; eine noch geringere wird jene Dehnbarkeit, wenn unter den Staatssteuern, zu denen die Gemeinden Zuschläge erheben, Steuern realer Natur eine prävalirende Stellung einnehmen, da gerade solche Steuern, eben weil sie den realen Vermögensobjekten anhaften und den Charakter bleibender Substanzverminderung annehmen, Schwankungen in der Belastung am wenigsten ertragen. Auch selbständige Gemeindesteuern zeigen, sofern sie Realsteuern sind, eine im Verhältniß geringere Elastizität. Eine weit größere Dehnbarkeit der Veranlagung ist den vom persönlichen Vermögen oder Einkommen auf Grund freier Einschätzung erhobenen selbständigen Steuern eigen: solche Steuern sind jedoch für die Gemeinden in um so geringerem Maße verwendbar, einen je eingeschränkteren örtlichen bezw. Personenkreis die letzteren umfassen, da eine desto geringere die Ausgleichung ist, die dem Wechsel der persönlichen Vermögensverhältnisse gegenüber sich innerhalb der Gemeinde vollzieht; je kleiner die Gemeinde ist und je mehr die räumliche Sphäre des persönlichen Vermögens über das Gemeindegebiet hinausreicht, desto mehr wird durch das Vortwalten derartiger vom

persönlichen Einkommen erhobener Steuern die Gemeindebesteuerung auf eine schwankende Grundlage gestellt. Eine weit größere Elastizität ist den von der Gemeinde erhobenen Verzehrungssteuern eigen: derartige Steuern sind indessen aus technischen Gründen nur in größeren Gemeinden durchführbar; es ist ferner, wie schon oben erwähnt, in der Mehrzahl der Länder die die Gesetzgebung beherrschende Tendenz auf die möglich größte Einschränkung ihrer Anwendung gerichtet.

Auf dem Zusammenwirken so verschiedener Momente beruht es, daß die Entwicklungsfähigkeit der kommunalen Einnahmen eine viel eingeschränktere als die der staatlichen geblieben ist: da jene Momente größtentheils dauernder Natur sind bezw. eine Modifikation nur durch fundamentale Umgestaltung tiefgewurzelter, mit dem System der bestehenden Verwaltungsinstitutionen eng verwachsener Einrichtungen erfahren können, so wäre der Fall denkbar, daß in fortschreitender Ausdehnung und Ausgestaltung der gemeindlichen Aufgaben ein Maß erreicht würde, in welchem zur Bestreitung des hierdurch für die Gesamtheit der Gemeinde erwachsenden Bedarfs die der Gesamtheit der Gemeinden zur Verfügung stehenden Hilfsquellen nicht mehr genügten. In Wirklichkeit indessen vollzieht sich die Abgleichung der Anforderungen und Hilfsquellen niemals für die Gesamtheit der Gemeinden: lediglich innerhalb der Wirtschaft der einzelnen Gemeinde tritt einer konkreten Gestaltung des Bedarfs ein konkretes Maß von Mitteln gegenüber; um die finanziellen Wirkungen der Entwicklung, wie sie der Aufgabekreis der Gemeinden im allgemeinen nimmt, zu übersehen, ist es erforderlich, das Verhältnis, in welchem ebenso Bedarf wie Mittel sich auf die einzelnen Gemeinden vertheilen, in den Bereich der Betrachtung zu ziehen.

Wie ausgeführt, steht zwar die Entwicklung des auf die örtlichen Sonder-Interessen bezüglichen Aufgabekreises in einer gewissen Wechselbeziehung zur Leistungsfähigkeit, doch sind immerhin manche diesem Aufgabekreise angehörige Forderungen so gebieterischer Natur, daß sie eine dem geringeren Maße der Mittel sich anpassende Einschränkung nur wenig zulassen: im Gegensatz zu jenen Aufgaben sind die aus den staatlichen Aufgaben im e. S. sich ergebenden Anforderungen überwiegend absoluter Natur; ihrer thatsächlichen Vertheilung auf die einzelnen Gemeinden fehlt selbst bei der Gesetzgebung zu Grunde liegenden rationellen Vertheilungsprinzipien nicht nur die Gleichmäßigkeit überhaupt, sondern vor allem auch jene Wechselbeziehung zu den zur Verfügung der Gemeinden stehenden Mitteln. Andererseits ist die Vertheilung der Mittel eine womöglich noch ungleichmäßigere: die verschiedene Vertheilung des Wohlstandes auf die einzelnen Gemeinden, der Gang, welchen die Wirtsh-

schaft derselben geschichtlich durchlaufen hat, die mehr oder minder zweckentsprechende Handhabung der Gemeindefinanzen im einzelnen Falle sind Momente, deren Zusammenwirken die größte Verschiedenheit in der Entwicklung der den einzelnen Gemeinden zur Verfügung stehenden finanziellen Hilfsquellen zum Ergebnis hat. Es ist demnach das Verhältnis, in dem Bedarf und Leistungsfähigkeit innerhalb der einzelnen Gemeinden zu einander stehen, naturgemäß das allerverschiedenste. Diese Verschiedenheit muß eine größere sein in der Kategorie der kleineren Gemeinden, da hier die auf tatsächlicher Kombination beruhende zufällige Häufung der Anforderungen den weitesten Spielraum hat und der Fall nicht selten ist, daß gerade der dürftigsten Entwicklung der Einnahmen die größte Steigerung des Bedarfs gegenübersteht; im Gegensatz hierzu stellt bei einem gewissen Umfange der kommunalen Wirtschaft sich bezüglich jener Zufallskombinationen eher eine gewisse Ausgleichung her: dennoch ist der Fall ein nicht seltener, daß auch bei großen Gemeinden Bedarf und Hilfsquellen sich in durchaus ungleichem Verhältnisse entwickeln. Dieser Ungleichheit der örtlichen Vertheilung der Aufgaben und Mittel tritt die fernere Ungleichheit der zeitlichen Vertheilung der Anforderungen hinzu: auch dieser Ungleichheit gegenüber gewährt die Wirtschaft der größeren Gemeinden nicht nur in sich selbst eine gewisse Ausgleichung, sondern sie zieht auch in höherem Grade die Möglichkeit, im Wege der Anlehenaufnahme die Mittelbeschaffung über einen größeren Zeitraum zu repartiren, während in der Wirtschaft der kleineren Gemeinden, denen jene Befähigung fehlt oder nur mangelhaft bewohnt, die zeitweiligen Anschwellungen des Bedarfs nur allzu häufig drückend empfunden werden. Ist nun aber jenes, sei es im ganzen, sei es innerhalb der Wirtschaft der einzelnen Gemeinden hervortretende Mißverhältnis zwischen Anforderungen und Mitteln zum großen Theil ein Ergebnis theils der Entwicklung der durch das allgemeine staatliche Interesse gegebenen, in den Wirkungsbereich der Gemeinden übergegangenen Aufgaben, theils der Beschränkungen und Formen, welche der Staat im Interesse seiner eigenen Finanzwirtschaft den Gemeinden in Anbetracht der Heranziehung der im Kreise der Einwohnerschaft vorhandenen Steuerkraft auferlegt, so folgt schon hieraus der Veruf des Staats, durch die ihm zu Gebote stehenden Mittel auf eine möglichste Ausgleichung jenes Mißverhältnisses hinzuwirken: es folgt hieraus ein derartiger Veruf des Staats um so mehr, als für denselben die Erhaltung eines lebenskräftigen kommunalen Lebens, wie dasselbe ohne eine Verhältnismäßigkeit zwischen den Anforderungen an die Gemeinden und ihrer Leistungsfähigkeit auf die Dauer nicht er-

halten werden kann, eine vitale Frage bildet. Die Richtungen, nach denen der Staat eine bezügliche Wirksamkeit entfalten kann, lassen sich in zwei scheiden: es kann derselbe einmal die Ermöglichung einer richtigen zeitlichen Verteilung der Anforderungen bezw. der Mittelbeschaffung, zweitens aber die Herstellung eines größeren materiellen Gleichgewichts zwischen den Aufgaben und dem aus ihnen sich ergebenden Bedarf einerseits und den finanziellen Hilfsquellen andererseits sich zur Aufgabe setzen. In der ersten Richtung wirkt der Staat, indem er einmal in der Geltendmachung der im allgemeinen Staatsinteresse an die Gemeinden zu stellenden Anforderungen so sehr als möglich temporisirt und indem er ferner den Gemeinden die zweckentsprechende Aufnahme von Anlehen erleichtert. Die auf ersterem Wege mögliche Erleichterung der Gemeinden läßt sich nur schwer in gewisse grundsätzliche Normen bringen: es bleibt Sache der Ausführung, die zeitliche Geltendmachung der Anforderungen, welche zur Realisirung der staatlichen Aufgaben an die Gemeinden gestellt werden müssen, dergestalt zu regeln, daß dieselbe sich der zeitweiligen Lage der Gemeinde-Finanzwirtschaft thunlichst anpaßt; insbesondere pflegen solche den größeren administrativen Bezirken vorgesetzte Behörden, in deren Geschäftskreise die Mehrzahl der betreffenden Verwaltungszweige zusammenläuft, in der Lage zu sein, oft im Sinne einer solchen Temporisirung heilsam wirken zu können. Eine größere Mannigfaltigkeit grundsätzlich sich scheidender Stufen und Typen bietet jene zweite Thätigkeit des Staates dar, welche sich auf die Sicherung von den Interessen der Gemeinden sich anpassenden Anlehens-Modalitäten erstreckt. Hier kann es unter Umständen — da wo es an privatwirthschaftlicher Initiative und privaten Kapitalkräften nicht fehlt — schon erhebliche Vortheile gewähren, wenn der Staat die Reglementirung von die Darlehensgewährung an Gemeinden sich zur Aufgabe machenden Instituten sich zum Ziele setzt: in noch vollständigerer Weise pflegt dem Bedürfniß dadurch Rechnung getragen zu werden, daß der Staat selbst jene Zwecke verfolgende Institute gründet bezw. sich mit der Leitung von solchen befaßt; die höchste Potenz unter denjenigen Formen, in denen jenes Ziel angestrebt werden kann, stellt die Gewährung von Darlehen oder Vorschüssen durch den Staat selbst dar: dieselbe kann theils ohne Zweckbestimmung, theils — und dieser Fall bildet weitaus die Regel — zum Zwecke einer bestimmten auf die Erfüllung staatlicher Aufgaben bezüglichen Verwendung erfolgen; im letzteren Fall ist das System solcher Vorschüsse meist mit dem System der für Zwecke gleicher Art vom Staat zu leistenden Zuschüsse — definitiver Zuwendungen — in organische Verbindung gebracht worden:

insoweit wird auf die für jene Vorschüsse geltenden Normen weiter unten zurückzugreifen sein. Immerhin bleibt die auf dem bezeichneten Wege den Gemeinden zu bringende Hilfe ihrer Natur nach eine eingeschränkere: während sie den Druck zeitweiliger Belastung der Gemeinbewirtschaft in häufigen Fällen erleichtert, vermag sie doch zur Herstellung des materiellen und dauernden Gleichgewichts von Anforderungen und Kräften nur verhältnismäßig Weniges zu leisten.

Als eingreifendere bzw. ihrem finanzwirtschaftlichen Inhalte nach umfassendere kommen daher diejenigen Mittel in Betracht, welche der Staat anwendet, um zwischen Anforderungen und Kräften innerhalb der Gemeinden jenes materielle Gleichgewicht herzustellen. Auch dieser Erfolg läßt sich auf zweierlei Wegen anstreben: einmal im Wege der kommunalen Organisation, indem versucht wird, die bestehenden mit ungenügender Leistungsfähigkeit versehenen kommunalen Korporationen zu leistungsfähigeren zu erweitern; sodann im Wege der unmittelbaren Regelung des Verhältnisses zwischen Aufgaben und finanzieller Leistungsfähigkeit; letzteres kann ebenfalls wieder auf einem zweifachen Wege geschehen, indem entweder die den Gemeinden obliegenden Aufgaben eingeschränkt oder die zu ihrer Verfügung stehenden finanziellen Kräfte erweitert bzw. ergänzt werden. Von allen diesen Wegen schließt keiner den andern aus: in der That sind sie denn auch in der Gesetzgebung der einzelnen Länder meist kumulativ und in Verbindung mit einander betreten worden.

Was nun den ersten Weg, die Herstellung leistungsfähigerer Ortsgemeinden im Wege der kommunalen Organisation anlangt, so ist ein gewisser Zug zur Umbildung derjenigen der bestehenden Gemeinden, welche der genügenden Leistungsfähigkeit entbehren, zwar den verschiedenen Gesetzgebungen gemeinsam: immerhin hat in der Mehrzahl der Staaten dieser Zug sich nur innerhalb verhältnismäßig enger Grenzen betätigen können. Wie vorher ausgeführt, ist die heutige örtliche Abgrenzung der Gemeinden das Ergebnis einer, eine Reihe von Jahrhunderten umfassenden Entwicklung. Wiewohl das Element der Rechts- und Interessen-Genossenschaft in den heutigen Gemeinden häufig hinter dem der Veranstaltung zu administrativen und wirtschaftlichen Zwecken zurücktritt, so bleibt immerhin die Zahl der mit der ortsgemeindlichen Korporation verwachsenen oder in Wechselbeziehung stehenden Rechte und Interessen eine so große, daß die Gesetzgebung, ohne das in den Gemeinden lebende Rechtsbewußtsein zu verletzen, nur schwer hier umgestaltend eingreifen kann. Vorzugsweise in den ländlichen Gemeinden pflegt die Tendenz eines eifersüchtigen Festhaltens an ihrer

gegen die Nachbargemeinden sich abschließenden Sonder-Existenz rege zu sein: der Versuch der französischen Revolution, an die Stelle der überkommenen ortsgemeindlichen Eintheilung die Municipalitäten (Kantons-gemeinden) zu setzen, scheiterte an den Antipathien, die er auf allen Seiten hervorrief. Eine Ausnahme enthält es, wo wie in England an die Stelle jenes aus der geschichtlichen Entwicklung hervorgegangenen Gemeinbewesens eine neue, den administrativen Zwecken untergeordnete und auf sie berechnete kommunale Organisation getreten ist: wenn auch die Eintheilung des Landes in Zivilparochien oder Armeengemeinden, welche die Basis der meisten neuen kommunalen Verbände für Wege-, Schul-, Gesundheitswesen u. s. w. gebildet hat, vielfach aus der vorhandenen kirchlichen Parochial-Eintheilung hervorgegangen ist und wenn daher auch für jene Eintheilung die bestehenden Verhältnisse den Rahmen gegeben haben, so hatten die Motive administrativer Zweckmäßigkeit hier doch von Anfang an freieren Spielraum: diese Motive führten zunächst für die öffentliche Armenpflege zur Zusammenziehung der bestehenden Zivilparochien zu größeren Verbänden; nach dem Vorbilde der für die Aufgaben der Armenpflege vollzogenen Organisationen wurden auch in anderen Zweigen der kommunalen Verwaltung die engeren Verbände zu größeren vereinigt. Im Gegenseite hierzu ist in den meisten Staaten des Kontinents der auch in neuerer Zeit öfter aufgenommene Plan einer Ueberführung der bestehenden Ortsgemeinden in aus einer größeren Zahl solcher gebildete Sammt-Gemeinden meist ohne praktische Ergebnisse geblieben: es sind im allgemeinen nur zwei Formen beschränkterer Anwendung jener Idee, welche sich ein größeres Gebiet der Bethätigung gewonnen haben. Zunächst autorisiren fast überall die Gesetzgebungen ein Vorgehen der Staatsgewalt, um solche Ortsgemeinden, welche in ihrer Leistungsfähigkeit allzusehr hinter dem Durchschnittsmaß zurückbleiben, mit anderen benachbarten Gemeinden zusammenzulegen: es liegt in der Natur dieser lediglich auf Beseitigung gewisser besonders hervortretender, exzeptioneller Uebelstände gerichteten Vorschriften, daß sie nur in einer begrenzten, im großen und ganzen verschwindenden Zahl von Fällen zur Geltung gelangen können. Eine andere namentlich in einer Anzahl deutscher Staaten nicht selten vorkommende Form der Anwendung ist die der Vereinigung der Ortsgemeinden zu größeren Verbänden für einzelne Zwecke, so vor allem für die Unterhaltung der Kirche und der Volksschule, für Wege-zwecke, für die Aufgaben des Feuerlöschwesens, hie und da auch für Armenzwecke: es unterliegt keinem Zweifel, daß durch die Errichtung solcher Spezialverbände hie und da, indem die Last auf die Schultern

eines größeren und dadurch leistungsfähigeren gemeindlichen Organismus gelegt wurde, eine angemessenere Vertheilung der Anforderungen und damit ein entsprechenderes Verhältniß zwischen Bedarf und Leistungsfähigkeit herbeigeführt worden ist. Indessen stehen einer Verallgemeinerung derartiger Spezialverbände doch sehr große Bedenken von denjenigen Gesichtspunkten aus entgegen, welche für die kommunale Organisation im allgemeinen bestimmend sein müssen: wie schon oben hervorgehoben worden, ist es als ein Vorzug der Organisation, wie sie den Kulturstaaten des europäischen Kontinents im allgemeinen erhalten geblieben ist, zu betrachten, daß die Ortsgemeinde in ihrem Wirkungskreise die wichtigeren Aufgaben des örtlichen Gemeinlebens vereinigt; gerade diese ihre Eigenschaft befähigt sie, zwischen den lokalen Bedürfnissen und den lokalen Kräften in unterster Reihe eine Ausgleichung herzustellen, für die örtliche Finanzwirtschaft und Verwaltung gewissermaßen als Regulator zu dienen; allein dadurch, daß sie diese Funktion auszuüben vermag, erhält sie sich diejenige Spannkraft, welche sie zu einem wichtigen und lebendigen Gliede im Gesamtorganismus des Staates macht. Jene regulirende Wirksamkeit der Gemeinde muß aber um so mehr beeinträchtigt werden, je mehr einzelne Zweige örtlicher Verwaltung aus ihrem Aufgabenkreise ausgefondert und auf Spezialverbände übertragen werden. In je größerer Dimension dies geschieht, desto mehr wird der Zustand dem in England bestehenden einer Auflösung der kommunalen Organisation in Spezialbildungen angenähert, welchen das zusammenfassende Element einer Ortsgemeinde in unserem Sinne ganz verloren gegangen ist. Auch hierauf wird weiter unten zurückzukommen sein. Vorläufig genügt es zu konstatiren, daß zwar im Wege einer auf Herstellung größerer Ortsgemeinden abzielenden kommunalen Reform eine Verminderung der Uebelstände, wie sie in dem zwischen Aufgaben und Leistungsfähigkeit der Gemeinden häufig bestehenden Mißverhältniß beruhen, herbeizuführen, daß jedoch von solcher Reform allein ein jenes Mißverhältniß in allgemeiner Weise ausgleichender Erfolg nicht zu erwarten ist.

Hiernach bedarf es eines Zurückgreifens auf die Mittel, über welche der Staat, um auf das Verhältniß der den Gemeinden gestellten Aufgaben und der ihnen zu Gebote stehenden Mittel direkt einzuwirken, verfügt. Diese Mittel scheiden sich nach dem soeben Gesagten in zweierlei Gattungen, je nachdem eine Einschränkung der Aufgabensphäre der Gemeinden oder eine Vermehrung ihrer finanziellen Mittel bezw. eine Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit ins Auge gefaßt wird.

Eine Einschränkung des Aufgabenkreises der Gemeinden ist der

die Gesetzgebung der neueren Zeit beherrschenden Richtung im allgemeinen entgegen: es ist oben dargelegt worden, wie in dieser Gesetzgebung die auf die Ausdehnung der Wirkungssphäre der Gemeinden gerichtete Tendenz vorgewaltet hat und wie diese Tendenz in Motiven theils der administrativen Dezentralisation, theils des Ausbaus der Selbstverwaltung ihre Begründung findet: von einer grundsätzlichen Umkehr wird hier ebensowenig die Rede sein können, wie die Gesetzgebung dem Bestreben, gewisse zeitlicher der privaten Betheiligung überlassen gewesene, jedoch von der öffentlichen Verwaltung zweckentsprechender zu erfüllende Wohlfahrtsaufgaben in den Wirkungskreis der Gemeinden zu übernehmen, hindernd wird entgegenzutreten dürfen. Dennoch sind es keineswegs alle zeitlicher dem Wirkungskreise der Gemeinden vorbehalten gebliebenen oder demselben übertragenen staatlichen Aufgaben, deren Verrichtung in diesem Wirkungskreise durch administrative oder politische Motive der bezeichneten Art schlechterdings gefordert wird. Jene Motive führen vor allem nur dahin, daß dem engeren Kreise der Gemeinden diejenigen Aufgaben bewahrt bleiben, bei deren Erfüllung das Interesse gemeinsam mit der sachlichen Information des staatsbürgerlichen Elements, wie solches durch den in der Gemeinde enthaltenen Personentkreis repräsentirt wird, sich als ein Hebel sachgemäßer und sparsamer Erledigung wirksam zu betheiligen vermag: im Gegensatz zu diesen Aufgaben giebt es andere, bei denen es mehr auf planvolle Handhabung, auf Verwendung technischer Kräfte, auf möglichst umfangreiche Veranstaltungen und den Betrieb im Großen ankommt: hier hat in der Regel die Betheiligung derjenigen Kräfte, welche die Gemeinden aus der Mitte ihrer Mitglieder für die Ausübung zur Verfügung stellen können, einen weit geringeren Spielraum, während andererseits die Vorzüge, welche eine Organisation und Verwaltung im Großen hat, um so mehr auf eine Erfüllung der betreffenden Aufgaben durch größere Verbände hinweisen, einen je kleineren Kreis die betreffenden Gemeinden umfassen. So sehr daher auch die auf Erweiterung des Wirkungskreises der Gemeinden auch im Bereich der staatlichen Aufgaben gerichtete Tendenz als eine im allgemeinen berechtigte angesehen werden kann, so gilt dies doch nur mit dem Vorbehalt, daß in Verbindung hiermit solche Aufgaben, für deren Uebernahme durch den Staat oder größere Verbände überwiegende Gründe administrativer oder finanzieller Opportunität sprechen, aus dem Wirkungskreise der Gemeinden ausgeschlossen und auf die breiteren Schultern jener größeren Verbände gelegt werden: nach beiden Richtungen hin den Wirkungskreis der Gemeinden einer Revision zu unterziehen bleibt Aufgabe der

Reform. In welchem Umfange in diesem Wege eine Entlastung der Gemeinden erzielt werden kann, hängt allerdings davon ab, inwieweit die gesammte staatliche und kommunale Organisation eine derartige zentralisirende Gegenströmung begünstigt: vor allem wird in größeren Staaten dies Maß dadurch bedingt sein, daß zwischen dem Staat und den Gemeinden sich in Gestalt der sogenannten Kommunalverbände höherer Ordnung eine Zwischenorganisation einschleibt, mittels deren die Zusammenfassung der für den Wirkungskreis der Ortsgemeinden minder geeigneten Aufgaben in dem Wirkungskreise größerer kommunaler Körperschaften und schließlich des Staates stufenweise erreicht werden kann; die Abwägung der vorbezeichneten Momente gegen einander ergibt dann die Stelle, auf welcher die bezügliche Verwaltungsthätigkeit in dem Wirkungskreise der sich über einander aufbauenden Verbände einzureihen ist: nur auf diesem Wege läßt sich zu einer organisch ineinandergreifenden Vertheilung der Aufgaben gelangen. Was die einzelnen Staaten in der Ausgestaltung eines solchen Zwischenorganismus geleistet haben, ist nun allerdings sowohl seiner Ausdehnung als seinem Werthe nach sehr verschieden. Wie in England auf den unteren, die verschiedenen Richtungen der administrativen Thätigkeit repräsentirenden Stufen des kommunalen Organismus eine Vermittelung und sozusagen eine transversale Verbindung fehlt, ist auch die Bildung des Wirkungskreises der zwischen den unteren Stufen und dem Staate die Mitte einnehmenden Grafschaft nur wenig von administrativen Gesichtspunkten beherrscht: dieser Wirkungskreis umfaßt mehr ein Konglomerat auseinanderliegender Aufgaben, als daß er ein nach einheitlichen Ideen abgegrenztes Ganze darstellte; es entspricht diesem Zustande, daß eine rationelle Vertheilung der Aufgaben auf den verschiedenen Stufen hier nur wenig entwickelt und der Wirkungskreis der unteren Kommunalverbände in ihrem bezüglichen Verwaltungszweige ein sehr ausgedehnter geblieben ist. Sehr folgerichtig ist dagegen in der Begrenzung der Wirkungssphäre des französischen Departements und der ihm nachgebildeten der belgischen Provinz der Gedanke einer von den vorbezeichneten Gesichtspunkten geleiteten Aufgabenvertheilung zur Durchführung gelangt, dergestalt daß der Aufgabenkreis des Departements, soweit die staatlichen Aufgaben in Betracht kommen, mit dem der Gemeinden ein gewissermaßen einheitlich geordnetes Ganze bildet. Eine große Mannigfaltigkeit der hierhergehörigen Einrichtungen ist in Deutschland vorhanden. Die der beiden größten Staaten, Preußens und Bayerns, unterscheiden sich von den in Frankreich bestehenden im wesentlichen dadurch, daß die Zwischenglieder zwischen Staat und Ge-

meinde zwei- oder mehrstufige sind; hierbei tritt einerseits zwar das Prinzip der Aufgabevertheilung weniger klar zu Tage, es ist dagegen andererseits die Möglichkeit einer weitergreifenden Uebernahme von dem Wirkungskreise der Gemeinde angehörigen Aufgaben gegeben; durch zweckentsprechendes Ineinandergreifen zeichnet sich die in der bayerischen Gesetzgebung bezw. Verwaltungspraxis durchgeführte Regelung des Aufgabentreibes der Gemeinden, Distrikte und Kreise aus. Im großen und ganzen wird dasjenige, was nach der bezeichneten Richtung in den deutschen Staaten geschehen ist, als ein Anfang charakterisirt werden können, der, sowohl was rationelle Regelung als was Umfang anlangt, noch viel zu thun übrig läßt; mit der Ausdehnung der auf die größeren Verbände zu übernehmenden Aufgaben wird sich das Verhältniß, in dem Anforderungen und Kraft in der Wirthschaft der einzelnen kommunalen Korporation einander gegenüberstehen, von selbst zu einem richtigeren gestalten.

Wie wichtig nun aber auch ein solches Vorgehen sein mag, immerhin wird zu bedenken sein, daß der auf Dezentralisation hindrängenden Entwicklung gegenüber jene Fälle, in denen Opportunitätsrückichten die Zusammenfassung von Aufgaben der kommunalen Verwaltung im Wirkungskreise der größeren Verbände fordern, Ausnahmen sind. Schon hierin liegt es, daß eine Lösung des Problems auch auf diesem Wege allein nicht zu gewinnen ist; als der wichtigere Faktor behufs Herstellung größeren Gleichgewichts zwischen Anforderungen an die Gemeinde und finanzieller Leistungsfähigkeit erscheint vielmehr die Erhöhung dieser Leistungsfähigkeit selbst. Sicher ist es nach dem oben Ausgeführten, daß nach dieser Richtung durch rationelle Weiterentwicklung der Einnahmen, insbesondere der Hebungen für die Benutzung der kommunalen Betriebsanstalten und der Gebühren, vor allem aber durch Annahme sachgemäßer Basen für das Gemeindesteuerverwejen und durch möglichste Befreiung desselben von nachtheiligen, ihm in Rücksicht auf das Finanzwesen des Staats auferlegten Schranken noch Erhebliches zu leisten ist: gleichzeitig hat aber die vorangegangene Darstellung auch die Grenzen erkennen lassen, in welche eine dem Bedürfnis folgende Erweiterung dieser Einnahmequellen eingeschlossen bleiben muß; es sind die Ursachen klar gelegt worden, aus denen angeichts des absoluten Charakters der staatlichen Aufgaben und des Mangels einer Wechselbeziehung ihres Maßes zu den vorhandenen Hilfsquellen eine Sicherung des Gleichgewichts zwischen Bedarf und Mitteln innerhalb der einzelnen Ortsgemeinde sich auf diesem Wege in irgend welcher Allgemeinheit nicht erreichen läßt: es beruht hierauf die Nothwendigkeit des

direkten Eintretens der größeren Verbände, deren Mittelbeschaffung auf breiterer Basis ruht und welche den Bedarf in gleichheitlicherer Weise auf die Steuerpflichtigen umzulegen im Stande sind, in oberster Reihe des Staates, mit positiven Zuwendungen. In der That haben, wie im Eingange bemerkt, fast alle europäischen Kulturstaaten derartige Zuwendungen als eine regelmäßige Institution ausgebildet; mit Recht ist für die Formen der Anwendung meistens der Gedanke bestimmend, daß jene Zuwendungen wesentlich zu dem Behufe erfolgen, die Gemeinden zur Erfüllung der durch das allgemeine Staatsinteresse gegebenen Aufgaben, soweit deren Erfüllung in ihren Wirkungskreis fällt, in den Stand zu setzen, bezw. die Erfüllung dieser Aufgaben zu erleichtern: wenigstens herrscht dieser Gesichtspunkt in der Zweckbestimmung der vom Staat aus seinen Mitteln zur Verfügung gestellten Zuwendungen vor, wogegen für die Zuwendungen, welche von den gewissermaßen Zwischenglieder bildenden und zu den örtlichen Interessen immer schon in etwas engerer Wechselbeziehung stehenden größeren Verbänden ausgehen, ein breiterer Spielraum der Verwendung besteht. Diese größeren Verbände dienen nun aber oft auch für die vom Staat ausgehenden Zuwendungen insofern als Mittelglieder, als diese Zuwendungen zunächst ihnen zufließen und erst durch ihre Vermittelung an die engeren Verbände und Ortsgemeinden gelangen; mit dem System der Zuwendungen steht daher das der Zuwendungen der größeren Kommunalverbände an die Gemeinden in enger organischer Wechselbeziehung und Verbindung: für die Betrachtung, sofern sie erschöpfend sein soll, lassen hiernach beide Elemente sich nicht von einander sondern. Aus diesem Grunde ist es als die Aufgabe des Aufsatzes bezeichnet worden, die Verhältnisse finanzieller Konkurrenz, wie sie einmal zwischen dem Staat und den Gliedern des kommunalen Organismus und ferner zwischen diesen Gliedern unter sich, insbesondere zwischen den größeren Kommunalverbänden und den Ortsgemeinden bestehen, und wie sie ein wesentliches, die Vertheilung der administrativen Aufgaben auf jene Faktoren ergänzendes Element bilden, zum Gegenstande der Darstellung zu machen; es handelt sich darum, zunächst die Formen klar zu legen, welche für die Betätigung jener Verhältnisse der Konkurrenz in der positiven Gestaltung der Einrichtungen ausgebildet worden sind; sodann wird die Darstellung zu dem inneren Zusammenhange zurückzukehren haben, in welchem jene Formen mit der allgemeinen Entwicklung des kommunalen Finanzwesens und den anderen die Ausgleichung zwischen Bedarf und Mitteln zum Ziele habenden Richtungen dieser Entwicklung stehen. Wie die vorstehende

Ausführung gezeigt hat, bilden jene Formen nur eine Seite des in dem Verhältniß der Betheiligung des Staates und der Glieder des kommunalen Organismus eingetretenen und sich vollziehenden Umgestaltungsprozesses: nur im Wege einer an diese Gesamtentwicklung anknüpfenden Beurtheilung werden daher die tatsächlichen Ergebnisse, welche mittels der vorhandenen positiven Bildungen erzielt worden sind, richtig gewürdigt und für die Erkenntniß der in der kommunalen Finanzpolitik zu verfolgenden Ziele fruchtbar gemacht werden können.

I. Die bestehenden Einrichtungen.

A. Gegensatz des Dotationsprinzips und des Betheiligungsprinzips im engeren Sinne (Subventionsprinzips).

Den Zuwendungen, welche aus den Mitteln des Staats bezw. der größeren kommunalen Verbände an die engeren Verbände bezw. die Gemeinden erfolgen, liegt die gemeinsame Idee einer Beitragsleistung zur Erfüllung von dem Wirkungskreise der betreffenden Verbände und Gemeinden angehörigen Aufgaben zum Grunde: in der Form indessen, in welcher die Idee zum Ausdruck gelangt, läßt eine zweifache Stufe sich unterscheiden. Der Umfang der Beitragsleistung kann entweder in einer Weise abgemessen sein, bei welcher eine Beziehung desselben zu dem Umfange der an die Gemeinden gerichteten Anforderungen oder zu den Ursachen ihrer Bedürftigkeit erkennbar nicht hervortritt: oder es ist die Bemessung des Beitrags zu jenen Momenten des Maßes der Anforderungen oder der Bedürftigkeit in eine Beziehung gebracht. Das der ersteren Form der Betheiligung zum Grunde liegende Prinzip wird hier mit der Benennung des Dotationsprinzips, das in der zweiten zum Ausdruck kommende mit dem Namen des Betheiligungs- oder Subventionsprinzips bezeichnet werden; zu einer festen Abgrenzung der Begriffe gegeneinander ist bisher weder die Terminologie der Gesetzgebung, noch auch im allgemeinen die Praxis der Verwaltung gelangt; nicht selten nähern sich in der Ausübung beiderlei Formen, und zwar das um so mehr, je mehr einerseits bei dem Dotationsprinzip das Bestreben, bei der Bemessung der den engeren Verbänden bezw. den Gemeinden zu leistenden Zuwendungen dem Momente des Umfanges des Bedürfnisses Spielraum einzuräumen, und andererseits beim Subventionsprinzip die Tendenz einer möglichst großen Stabilität der zu gewährenden

Zuschüsse sich Geltung verschafft; vielfach greifen in der Praxis beide Prinzipien in einander über oder werden in kombinirter Weise zur Anwendung gebracht. Es handelt sich daher auch hier nicht um eine abstrakte Sonderung; dennoch ist es nöthig, das Bewußtsein jenes Gegensatzes evident zu halten, wenn die verschiedenen Formen der Anwendung klar zur Anschauung gebracht werden sollen: die Darstellung derselben wird daher hier nach ihrer Beziehung zu jenen beiden Prinzipien gegliedert werden müssen.

B. Das Prinzip der Dotation insbesondere.

1. Allgemeine Charakteristik.

Im großen und ganzen umfaßt dies Prinzip diejenigen Formen, mittels deren dem durch plötzliche Vermehrung der Aufgaben in den Anforderungen an die Gemeinden oder durch plötzliche Verminderung der ihnen zur Verfügung stehenden Hilfsquellen und Einnahmen eingetretenen Mißverhältniß zwischen Bedarf und Deckungsmitteln Abhilfe geschafft wird; die Anwendung desselben ist daher häufig der Begleiter fundamentaler Aenderungen der Gesetzgebung, die im Bereich theils der Bemessung des Aufgabekreises der Gemeinden, theils der Regelung der denselben zur Verfügung stehenden Einnahmequellen vollzogen werden; gerade weil derartige Aenderungen mit der besonderen Rechtsentwicklung der einzelnen Länder in Zusammenhang zu stehen pflegen, gestaltet sich die Art, in der das Dotationsprinzip in die Erscheinung tritt, zu einer sehr verschiedenen. Diese Verschiedenheit bezieht sich theils auf den tatsächlichen Hergang, welcher zu Dotationen Anlaß gegeben hat, theils auf die Kategorie finanzieller Mittel, welche den Gegenstand der Zuwendung bildet, theils endlich darauf, ob und welche Zweckbestimmung der Verwendung des überwiesenen Objekts gegeben wird.

Was den Anlaß der Dotation anlangt, so kann derselbe in zweierlei Kategorien von Vorgängen liegen: es kann das Bedürfniß entweder durch eine in den Anforderungen an die betr. Kommunalverbände eingetretene Vermehrung oder durch eine in den Mitteln eingetretene Einschränkung hervorgerufen sein. Die Erhöhung oder Vervielfältigung der Anforderungen beruht wie oben dargelegt wieder theils auf der inneren Ausgestaltung und Spezialisirung der Aufgaben, wie sie ein Korrelat der Entwicklung des Kulturlebens ist, theils auf der dezentralisirenden Tendenz der Gesetzgebung; Akte der letzteren, welche den Aufgabekreis der Kommunalverbände erweitern, werden daher in einer entsprechenden Dotationsmaßregel häufig ihr

Korrelat haben. Eine Verminderung der Mittel tritt vornehmlich dadurch ein, daß aus Gründen der Finanz- oder sonstigen wirthschaftlichen bezw. allgemeinen Politik gewisse Einnahmequellen den Gemeinden entzogen bezw. daß letztere in deren Ausnutzung eingeschränkt werden; Fälle dieser Art sind diejenigen, in denen Akte der Gesetzgebung die Aufhebung der mit den Erfordernissen des Verkehrs und Aufenthaltsfreiheit nicht in Einklang befindlichen Hebungen — des Einzugsgeldes, der Wege-, Brücken- und Hafens-Abgaben, des Schulgeldes — ausgesprochen oder gewisse Arten von Steuern unterdrückt haben. Zuweilen liegt der Anlaß zur Dotation auch darin, daß einem Staat neue Einnahmen in einer Ausdehnung zugeführt werden, welche es ihm ermöglicht, sich eines Theils derselben zu Gunsten der Kommunalverbände und Kommunen zu entäußern; in der Regel werden mit einer solchen Entäußerung alsdann noch andere Zwecke verfolgt; hierher gehört es, wenn bei Einführung neuer Steuern die antheilige Ueberweisung des Ertrages an die Kommunalverbände oder Gemeinden in der Absicht erfolgt, hierdurch das Uebium der neuen Einrichtung zu vermindern oder die Gemeinden für die Beibehaltung der betr. Steuern sowie für eine zweckentsprechende Veranlagung und Einziehung von Staatssteuern zu interessieren. Meist stehen diese Zwecke alsdann sogar im Vordergrunde.

Ihrem Gegenstande nach ist die Dotation entweder eine solche, welche Vermögensobjekte oder finanzielle Mittel in die Wirthschaftssphäre der Kommunalverbände und Gemeinden überträgt, ohne daß dabei eine materielle Stärkung der finanziellen Leistungsfähigkeit dieser letzteren Faktoren beabsichtigt wird, oder sie ist eine solche, welche die Steigerung der finanziellen Leistungsfähigkeit der betr. Kommunalverbände oder Gemeinden bezweckt und daher der Wirthschaftssphäre derselben Objekte, die eine derartige Steigerung zu begründen geeignet sind, zuführt: erstere nenne ich formelle, letztere materielle Dotationen. Der Hauptfall der Anwendung der ersteren ist der der Ueberweisung ganzer bisher vom Staat oder größeren Kommunalverbänden gehandhabter Verwaltungszweige an die engeren Kommunalverbände bezw. die Gemeinden: in der Konsequenz solcher Ueberweisungen liegt es, daß auch diejenigen dem öffentlichen Dienst gewidmeten Immobilial- und Mobilial-Objekte, welche mit den betreffenden Verwaltungszweigen in Verbindung stehen und deren Werth hauptsächlich auf dieser Beziehung beruht, auf die in Rede stehenden Kommunalverbände u. übergehen; ein gleiches pflegt von solchen Nutzungen und Hebungen zu gelten, zu denen die Bewirthschaftung der betr. Objekte etwa Anlaß giebt. So ist es, wenn ganze Verwaltungs-

zweige aus der Wirkungssphäre des Staats in die der Kommunalverbände oder der Gemeinden übertragen werden, ein notwendiges Korrelat dieser Uebertragungen, daß auch die jenen Verwaltungszweigen angehörigen Dienstgebäude den letztgedachten Verbänden mit übereignet werden: ebenso gehen, wenn den Kommunalverbänden die bisher vom Staat gehandhabte Unterhaltung der Chaussees überwiesen wird, naturgemäß auf sie außer dem Eigenthum an den Chaussees auch die etwaigen Nutzungen des Straßenterrains, die Hebungen an Wegegeld u. s. w. über¹⁾. Solche Uebereignungen haben den Charakter vorwiegend einer Vervollständigung der betr. Zuständigkeitsänderungen, ohne daß sie an und für sich eine Erhöhung der finanziellen Leistungsfähigkeit dieser Verbände bedeuten. Ein wesentliches finanzpolitisches Interesse haben nur die materiellen Dotationen. Das Objekt derselben kann ein sehr verschiedenes sein: es kann in seitens des Staates oder der größeren Kommunalverbände einmal oder periodisch zu gewährenden Summen, in nutzbaren Immobilien oder in dem ganzen oder antheiligen Ertrage von Steuern, Gebühren, Geldbußen, Konfiskaten u. s. w., bezw. auch darin, daß das Recht zur Erhebung bestimmter Steuern, Gebühren u. s. w., deren Vereinnahmung bis dahin für Rechnung des Staates erfolgte, übertragen wird, bestehen. Von besonderer Wichtigkeit sind in Bezug auf den finanziellen Effekt vorzugsweise zwei Arten von Dotationen: die Ueberweisung bestimmter, ein für allemal in den Etat eingestellter jährlich oder sonst periodisch zu gewährenden Summen und die Ueberweisung des ganzen bezw. des partiellen Ertrages gewisser Steuern: derartige Steuern sind von einem neueren Schriftsteller²⁾ Dotationssteuern genannt worden, ohne daß gerade hiermit eine qualitative besonders scharf sich abgrenzende Gruppierung gegeben wird: denn einmal behalten jene Steuern, so lange sie vom Staat direkt erhoben

1) So hat das preussische Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 — § 18 — den Provinzen bezw. ihnen gleichgeordneten Kommunalverbänden mit der Verpflichtung zur Unterhaltung der Staatschausees auch das Eigenthum an denselben nebst allen Nutzungen und Pertinenzien einschließlich der Chausseewärter- und Einnehmerhäuser übertragen. Weit langsamer und in weit eingeschränkterer Weise wurde diese Konsequenz in der französischen Gesetzgebung gezogen: das Dekret vom 16. Dezember 1811, welches den Departements die Unterhaltung eines Theils der bisherigen Staatschausees überwies, bestimmte wegen des Eigenthums derselben nichts, das daher formell dem Staate verblieb: erst später wurde anerkannt, daß an den in Ergänzung des früheren Reges auf Kosten des Departements ausgebauten Departementsstraßen den Departements das Eigenthum zustehe. Siehe Bloch, Dict. de l'adm. franc. Art. Voirie Nr. 17.

2) v. Bilinski, die Gemeindebesteuerung und deren Reform S. 20.

werden, ungeachtet der Betheiligung der Kommunen an ihrem Ertrage die Eigenschaft von Staatssteuern mit allen ihren Konsequenzen bei; ferner aber findet sich die Ueberweisung eines Antheils an dem Ertrage der Steuern auch in Anwendungen, bei denen die Idee einer Dotation gänzlich zurücktritt: es gehören hierher die schon oben berührten Fälle, in denen die Gemeinden, um ihr Interesse für die Beibehaltung und die Erhebung der Steuern zu gewinnen, an dem Ertrage derselben mit einer meist in Prozenten ausgedrückten Quote betheiligt werden¹⁾. Gesetzliche Bestimmungen, nach denen ferner Einnahmen aus vollstreckten Strafen und ausgesprochene Konfiskationen den Gemeinden überwiesen werden, kommen zwar noch vor²⁾, doch ist die finanzwirtschaftliche Bedeutung der betreffenden Uebereignungen regelmäßig eine untergeordnete: meist beruht das Motiv derselben in einer Auffassung, welche das Recht auf die Erträge jener Strafen als ein Annexum der Handhabung der Ortspolizei betrachtet, bezw. es besteht in der Absicht, die Gemeinden und ihre Organe für die Verfolgung der bezüglichen Konventionen zu interessiren.

Nach dem Grade, in welchem die Disposition der Kommunal-

1) Ein Beispiel enthalten die preussischen Gesetze vom 4. April 1848 — G.-S. von 1848 S. 77 — § 7 und vom 1. Mai 1851 — G.-S. von 1851 S. 193 — § 1, nach welchen die Reinerträge der damals in den größeren Städten erhobenen Mahlsteuer zu einem Drittel in die Gemeindefasse fließen. Unter dem gleichen Gesichtspunkte stehen die Bestimmungen der französischen Gesetzgebung, die den Gemeinden 8 Prozent vom Ertrage der Staatsgewerbsteuer überweisen. Gesetz vom 25. April 1844 Art. 32.

2) In verhältnismäßig ausgedehntem Umfange disponirt in dieser Weise über die Erträge der Strafen die französische Gesetzgebung; nachdem der Artikel 467 des Code pénal als Prinzip aufgestellt, daß die von den Polizeigerichten erkannten Geldstrafen zum Vortheil der Gemeinden, in denen die Uebertretung geschehe, zu verwenden seien, erstreckte eine Verordnung vom 19. Februar 1820 das Prinzip auf die von den korrekzionellen Gerichtshöfen erkannten Geldstrafen; zugleich wurde hier und demnächst in einer Ordonnanz vom 30. Dezember 1825 das Prinzip dahin spezialisirt, daß von dem Reinertrage der Strafen ein Drittel für den Dienst der sogenannten unterstützten Kinder, zwei Drittel aber zu einem Fonds zur Leistung von Beihilfen an bedürftige Gemeinden in den Händen der Präfekten zu vereinigen seien. Ähnlich bilden in der preussischen Rheinprovinz sämtliche Polizei- und Zuchtpolizei-Strafgelder für jeden Regierungsbezirk einen besondern Fonds, der hauptsächlich für die Bestreitung der Erziehung und Verpflegung verlassener Kinder bestimmt ist; Ueberschüsse werden zur Unterstützung hilfsbedürftiger Gemeinden verwendet. Kabinettsorber v. 27. Nov. 1822 und Zirk.-Verf. des Ministers des Innern vom 31. Dezember 1822. In den übrigen preussischen Provinzen gehören mit wenigen Ausnahmen die Erträge der Geldstrafen dem Staat.

verbände und Gemeinden über die Objekte der Dotation eine freie oder eingeschränkte ist, kann von einer Dotation ohne oder mit Zweckbestimmung gesprochen werden: im ersteren Falle ist die Regelung der Verwendung der Selbstbestimmung der Kommunalverbände bzw. der Gemeinden überlassen, wogegen im letzteren in erster Linie der bei der Ueberweisung ausgesprochene Verwendungszweck maßgebend ist: der Umstand, daß die Instandsetzung der Gemeinde zur Leistung gewisser Ausgaben das Motiv der Zuweisung bildet, involviret eine solche Beschränkung noch nicht; nur insoweit jener Verwendungszweck ausdrücklich als ein obligatorischer beigelegt ist, begründet er die rechtliche Nöthigung, das betr. Dotationsobjekt oder seinen Ertrag ausschließlich auf Ausgaben, welche für den gedachten Verwendungszweck geleistet werden, zu verwenden. Der Fall, daß solche Bestimmungen beigelegt sind, scheint der vormaligende zu sein: zuweilen sind mehrere Dotationszwecke alternativ bezeichnet oder es ist dem in erster Linie bezeichneten für den Fall, daß er nicht platzgreifen könne, ein anderer substituirt. Diejenigen Anwendungen des Dotationsprinzips, welche auf der Beifügung einer solchen Zweckbestimmung beruhen, nähern sich den Anwendungsformen des Subventionsprinzips: sie gehen um so mehr in die letzteren über, je mehr eine periodische, den Aenderungen in den Bedarfsverhältnissen folgende Revision des betreffenden Dotationsbetrags sichergestellt oder in Aussicht genommen ist.

2. Die wichtigsten der in der positiven Entwicklung hervorgetretenen Anwendungen.

a. Der Kommunalfonds Belgiens.

Die Errichtung der Kommunalfonds bildet das wesentlichste Glied in der Reform des belgischen Kommunalsteuerwesens, wie sie sich mit der Aufhebung des Oktrois vollzogen hat. Der gedachte Fonds vereinigt in sich diejenigen Einnahmequellen, die den Gemeinden als Ersatz für den wegfallenden Oktroi überwiesen wurden: am Ertrage derselben haben in dessen nicht nur diejenigen Gemeinden, in denen früher Oktroi erhoben wurde, sondern sämtliche Gemeinden des Königreichs Antheil. Ihrem Inhalte nach greift daher die Reform über den Kreis einer bloßen Ersetzung des Oktrois durch andere Einnahmequellen um ein erhebliches hinaus; sie ist zu einer theilweisen Neubegründung des kommunalen Steuerhsystems erweitert worden.

Die Geschichte der Reform ist wiederholt Gegenstand eingehender

schriftstellerischer Darstellung gewesen¹⁾. Es wird genügen, hier auf die Hauptmomente derselben zurückzukommen.

Die Oktrois hatten in Belgien eine altherkömmliche Existenz und bildeten eine hauptsächlichliche Einnahmequelle zumal der größeren Städte; ihre Aufhebung erfolgte durch die französische Gesetzgebung, die nach der Vereinigung mit Frankreich in Belgien zur Einführung gelangte: die Gesetzgebung unter dem Konsulat und dem Kaiserreich stellte die Oktrois wieder her: ihre weitere Ausbildung erfolgte durch die niederländische und demnächst die belgische Gesetzgebung. Ein reglementirender, das Arbitrium der kommunalen Organe in engere Grenzen verweisender Einfluß des Staats wurde durch diese Gesetzgebung und die auf ihr beruhende Verwaltungspraxis nur in geringem Maße ausgebildet; das Ergebnis war, daß in der Handhabung dieser Besteuerung bald Prinziplosigkeit platzgriff und daß demzufolge die Praxis der kommunalen Verwaltungen beträchtlich auseinanderging: die betr. Steuer artete öfter in lokalen Schutz Zoll zu Gunsten des in der Gemeinde betriebenen Gewerbes aus; sie lastete ferner zu einem großem Theile auf dem unentbehrlichen Lebensunterhalt dienenden Gegenständen und wurde daher vielfach als eine Bedrückung der ärmeren Klassen oder doch als eine Erschwerung der Versorgung derselben mit Nahrungsmitteln angesehen. Es erklärt sich hieraus, daß die freihändlerische Bewegung vorzugsweise die Oktrois zum Objekt ihrer Angriffe machte; das Projekt der Abschaffung der Oktrois war seit der in den Jahren 1844 und 1845 über den Gegenstand durchgeführten Enquete nicht mehr von der Tagesordnung verschwunden. Erst dem Ministerium Frère Orban gelang es im Jahre 1860, die Reform zu Stande zu bringen. Wenn die Zeit, welche die diesem Gesetze zu Grunde liegende Idee gebrauchte, um sich durchzuarbeiten, eine so lange war, so hatte das hauptsächlich in der Schwierigkeit gelegen, die durch den Wegfall der Einnahme aus dem Oktroi entstehende Lücke auszufüllen und geeignete Mittel des Ersatzes in Vorschlag zu bringen.

1) Siehe über die Literatur hauptsächlich meinen Aufsatz über indirekte Verbrauchs-Abgaben der Gemeinden, zweiter Artikel in Conrads Jahrbüchern für National-Oekonomie und Statistik N. F. Bb. 9 S. 262 fg. Das wichtigste Material enthält die amtliche Ausgabe der auf Abschaffung des Oktrois bezüglichen Verhandlungen: Abolition des octrois communaux en Belgique, documents et discussions parlementaires, 2 Bb. Bruxelles, imprimerie H. Hayez 1867. Vgl. außerdem, namentlich über die Entwicklung des Kommunalfonds, Henri Marichal, les conséquences de l'abolition des octrois en Belgique, Journal des Economistes Jahrg. 1878 Bb. 1 S. 204 (wie meine eben erwähnte Abhandlung).

Die Zahl der Gemeinden, welche einen mehr oder minder erheblichen Theil ihres Finanzbedarfs durch die Einnahmen aus den Oktrois deckten, betrug im Jahre 1858 78¹⁾, der Reinertrag, welchen dieselben aus jener Abgabe bezogen, 10 876 085 Fr.; die Auffindung von Mitteln, um diesen Betrag zu decken, hatte die Centralabtheilung der Deputirtenkammer im Jahre 1856 der Initiative der Regierung und der Gemeinden vindiziren wollen; es blieb indessen dieser Appell an die Selbstthätigkeit der letzteren ohne Ergebnis. Der Fortschritt, den in der Behandlung Frère Orbans Vorgehen bezeichnet, beruht darin, daß er behufs jenes Ersatzes ein System, dessen Ausführbarkeit unbefritten war, in Vorschlag brachte. Die Projekte, welche nach gedachter Richtung hin in Erwägung gezogen wurden, haben an dieser Stelle für uns Interesse. Die Berechnung des aufzubringenden Bedarfs wurde so angelegt, daß obiger Summe von 10 876 085 Fr. noch eine Entschädigung für die übrigen, nicht Oktroi erhebenden Gemeinden dafür, daß sie bei der Aufbringung der zum Ersatz in Aussicht genommenen Steuererhöhungen und anderen Einnahmen ebenfalls mit einem Antheil konkurrierten, im Betrage von 3 Millionen hinzugezählt wurde. Es ergab dies eine Bedarfssumme von rund 14 Millionen: diese war durch seitens des Staats zu beschaffende bezw. zu überweisende Einnahmen zu decken. Bei der Auswahl dieser Einnahmen glaubte man von einer Erhöhung der direkten Steuern bezw. Ueberweisung der aus diesen aufkommenden Einnahmen absehen zu müssen: man ging von der Erwägung aus, daß jede Aenderung an den direkten Steuern zu einer nicht in einem kurzen Zeitraume zum Abschluß zu bringenden Reform derselben nöthigen würde. Sehr viel ernster wurde der Gedanke eines einzuführenden Tabaks- oder Zuckermonopols²⁾ in Betracht gezogen.

Der Reinertrag eines Tabakmonopols für Belgien wurde bei einer zu erwartenden Einnahme von 22 000 000 und bei einer zu erwartenden Ausgabe von 14 000 000 auf rund 7 400 000 Fr. berechnet: es wurde jedoch davon ausgegangen, daß dieser Ertrag in der ersten Zeit bei weitem nicht erreicht werden würde, daß außerdem die Einführung des Monopols beträchtliche Anlagkapitalien erheischen, sowie daß die Zahlung von Entschädigungen an manche derjenigen Gewerbetreibenden, welche bis dahin ihren Erwerb aus der Tabakindustrie gezogen, erforderlich werden würde: alles dies würde — so debuzirte

1) Diese und die nachstehenden Notizen sind entnommen aus dem vorher citirten Werke Abolition des octrois Bd. 1 S. 9 fg.

2) A. a. O. S. 201 fg.

man — den Ertrag beträchtlich schmälern, während doch der Erfolg eines Erfasses für die Ausfälle nur theilweise gesichert werden würde. Was das Zuckermonopol anlangt, so bildeten zwei Formen desselben den Gegenstand der Erwägung: das Monopol lediglich der Zuckerraffinerie und das Monopol der Produktion überhaupt. Im ersten Falle hätte der Staat den Zuckerfabriken den von ihnen produzierten Rohzucker gegen die Produktionskosten und einen die Stelle des Gewinns vertretenden Zuschlag von 10 Cts. per kg abgekauft, im zweiten Falle hätte er die gesammte Fabrication übernommen; für den ersten Fall wurde der Reinertrag auf rund 11 Millionen, im zweiten auf rund 12 Millionen veranschlagt. Die erste Eventualität erinnert an diejenige, welche in der im Winter 1885/86 im deutschen Reichstage abgelehnten Vorlage inbetreff des Branntweinmonopols in Aussicht genommen war; sie wird in den Motiven des Gesetzentwurfes als die zweckmäßigere und als diejenige bezeichnet, welche leichter sich mit den bestehenden Einrichtungen in Einklang bringen lasse: gegen beide Formen wird indessen geltend gemacht, daß auch sie die zum Erfasse des Oktroi-Ertrages erforderliche Summe nur zu einem Theile und zwar selbst diesen erst nach einer Zeit längeren Bestehens liefern würden; wenn auch beim Tabakmonopol, da der Ertrag desselben zum sehr überwiegenden Theile aus den Städten herrühre, die Zuwendung des bei weitem größten Theiles dieses Ertrages an die Oktroi-Gemeinden seine Rechtfertigung finde, so gelte doch nicht das gleiche vom Ertrage des Zuckermonopols, da zu demselben auch das Land in erheblichem Verhältniß beisteuere. Der Regierung schien es daher den Vorzug zu verdienen, die Mittel zum Erfasse des Oktrois mehr durch Erhöhung bezw. Aenderung der Verwendung bestehender Abgaben als durch Einführung neuer Finanzquellen zu gewinnen: in Aussicht genommen wurde, von den 14 000 000 Fr., welche aufzubringen waren, 3 500 000 durch Ueberweisung von Einnahmen, auf welche der Staat verzichten könne, 4 600 000 durch Umgestaltung und Erhöhung der Akzise und 5 900 000 Fr. durch Umformung anderer indirekter Abgaben zu beschaffen.

Von den seitens des Staates zu überweisenden Einnahmen kam zuvörderst die Einnahme aus dem Postregal in Betracht: nach der Absicht des Gesetzentwurfes sollte der gesammte Ertrag des die Brief- und Journalbeförderung umfassenden Postbetriebes dem zur Ersetzung der Oktroi-Einnahme zu bildenden Fonds zugeführt werden: es erschien derselbe den Urhebern des Gesetzentwurfes hiezu um so geeigneter, als gerade die Oktroigemeinden den bei weitem größten Theil dieses Ertrages lieferten: zwei Drittel dieser Gesamteinnahme

entfielen im Jahre 1857 allein auf die 13 ersten Städte des Landes. Dieser Reinertrag wurde nach dem Durchschnitt der drei letzten Jahre auf 1 500 000 Fr. berechnet. Den zweiten Gegenstand der Erwägung bildete der vom Staat erhobene *Kaffeezoll*, dessen mittlerer Ertrag auf 2 705 708 Fr. angenommen wurde: diesem Ertrage sollte zum Vortheil der Gemeinden die Summe von 2 000 000 Fr. entnommen werden. Beide Positionen ergaben als zu überweisende Staatseinnahmen vorher genannten Betrag von 3 500 000 Fr. Während es sich bei dieser Summe lediglich um Ueberweisung bereits bestehender Staatseinnahmen handelte, sollte die Deckung des weiteren Betrages wie bemerkt durch Erhöhung bestehender Steuern erfolgen bezw. gewonnen werden. Als ein besonders ergiebiges Objekt erschien hiebei in erster Linie die Steuer von Wein und von Branntwein; wenn eine Besteuerung des Weines nur in Gestalt eines Eingangszolles vorkam, wurde die Steuer vom Branntwein in zweierlei Formen: als Eingangszoll vom auswärts produzierten und als Akzise vom inländischen Branntwein erhoben. Der Wein- und Branntwein-Eingangszoll sollte nun dergestalt, daß ein Mehrertrag von 860 000 Fr. sich ergab, die Akzise so, daß der Mehrertrag die Summe von 2 840 000 Fr. erreichte, erhöht werden; die hieraus den Konsumenten erwachsende Mehrbelastung wurde auf 6—8 Cts. für den Liter Branntwein berechnet. Die Akzise vom Bier sollte um so viel erhöht werden, daß ein Mehrertrag von 6 101 000 Fr. sich ergab; ebenso wurde dem ganzen Betrage, welchen die Akzise vom Zucker zu liefern hatte, der Betrag von 700 000 Fr. zugelegt. Alle diese Beträge ergaben eine Gesamteinnahme von 10 500 000 Fr., welche jenen 3 500 000 Fr. hinzutretend die Summe von 14 000 000 Fr. herstellte.

Wie nach der einen Richtung hin die Bezeichnung der Einnahmequellen, so bildete nach der andern die Regelung des Vertheilungsmodus einen Hauptpunkt der Vorlage. Sämmtliche vorbezeichnete Einnahmen sollten zu einem gemeinsamen Fonds — dem sogenannten Kommunalfonds — vereinigt werden, an welchem alle Gemeinden des Königreichs Antheil haben sollten, so jedoch, daß zunächst diejenigen Gemeinden, welche bis dahin Oktroi erhoben hatten, für ihre bisherige, nach der Besteuerung des Jahres 1859 zu berechnende Reineinnahme aus dem letzteren volle Entschädigung erhielten. Im übrigen wurde als Theilungsmaßstab das Verhältniß des für die einzelnen Gemeinden aus den Steuerrollen des Vorjahres sich ergebenden Steuerzolls an Gebäude-, Personal- und Patent- (Gewerbe-) Steuer in Vorschlag gebracht, wogegen die Grundsteuer vom unbebauten Grundeigen-

thum nicht zur Berechnung gezogen werden sollte. Der in Anwendung des letzteren Vertheilungsmaßstabs sich für die einzelne Gemeinde ergebende Antheil war daher zunächst für die Oktroigemeinden je auf den Betrag des im Jahre 1859 an Oktroi bezogenen Reinertrags zu erhöhen, wogegen der durch diese Erhöhung in Anspruch genommene Betrag an dem Antheil der anderen Gemeinden gekürzt wurde. Als ein Präzipuum wurde dem gemeinsamen Fonds die Leistung derjenigen Subvention zur Last gelegt, welche einzelnen Gemeinden im Höchstbetrage von fünf Prozent ihres Antheils zur Bestreitung der Wartegelder für die ohne Verwendung gebliebenen Oktroibeamten zu bewilligen gestattet wurde.

Der Gesetzentwurf gelangte mit großer Majorität zur Annahme: die Uebereinstimmung der Ansichten in Bezug auf die Zweckmäßigkeit der Aufhebung des Oktrois war eine so allgemeine, daß für den Artikel, welchen diese Aufhebung aussprach, in der Deputirtenkammer¹⁾ 100 von 101 anwesenden Mitgliedern stimmten; ein prinzipieller Widerspruch gegen die wichtigeren Bestimmungen trat nirgends zu Tage; abgesehen von einer geringen Erhöhung der Steuer vom Zucker, bestand die einzige der beschlossenen Aenderungen darin, daß statt des Reinertrages des Postbetriebes 40 Prozent des Bruttoertrages jenes Dienstzweiges dem Fonds überwiesen wurden. Der so amendirte Entwurf bildet den Inhalt des Gesetzes vom 18. Juli 1860, das noch heute die nahezu unverändert gebliebene Grundlage des Kommunalfonds darstellt. Auch die neuerdings in der Besteuerung des Branntweins stattgehabte Reform hat den Kommunalfonds wesentlich nur insoweit berührt, als sie zu einer Erhöhung der dieser Steuer entlehnten Einnahme geführt hat²⁾.

Das Charakteristische der unter dem Namen des Kommunalfonds ins Leben gerufenen Einrichtung besteht hiernach darin, daß die Gemeinden des Königreichs zur unmittelbaren Betheiligung an dem

1) Abolition des octrois Bd. 2 S. 269.

2) Eine solche Reform der Branntweinsteuer ist in Belgien durch das Gesetz vom 30. Juli 1883, welches eine Erhöhung der Sätze um ungefähr 50 Prozent zur Durchführung brachte, und demnächst weiter durch das Gesetz vom 2. September 1884 vollzogen worden; siehe Bulletin de statistique et de législation comparée Bd. 13 S. 165 fg. und Bd. 16 S. 328 fg. In Folge dieser Erhöhungen wurde die Einnahme des Kommunalfonds im Budget 1886 um 1769200 Fr. gegen den ursprünglich veranschlagten Betrag erhöht, eine Mehreinnahme, die allein auf den Branntwein entfällt. Siehe das Heft: *Projet de budget pour l'exercice 1886, Amendements*, S. 492 fg.

Erträge gewisser der Natur der Sache nach staatlichen Einnahmequellen berufen worden sind. Diese Einnahmen bestehen zum bei weitem größten Theile aus Zöllen und indirekten Steuern; mit der Beteiligung an denselben wird zugleich und als das in erster Linie angestrebte Ziel eine Schadloshaltung der Gemeinden, welche früher Oktroi erhoben, für die durch Aufhebung dieser Abgabe ihnen entzogenen Einnahmen erreicht. Wenn der Inhalt der Reform öfter dahin charakterisirt worden ist, daß die früheren Oktroilinen von den Gemeinbegrenzen an die Staatsgrenzen verlegt worden seien, so entspricht dies nur theilweise der Sachlage; zu einem großen Theil werden die Steuern, deren Erträge antheilig in den Kommunalfonds fließen, von anderen Objekten erhoben.

Zwei Richtungen sind es, nach denen die mit dem Kommunalfonds erzielten Ergebnisse hier unsere Aufmerksamkeit in Anspruch nehmen: es handelt sich einmal um die Entwicklung der im Kommunalfonds vereinnahmten Einnahmequellen überhaupt, sodann um das Verhältniß, in welchem an dieser Entwicklung theils die einzelnen Gemeinden, theils die in Frage kommenden Verwaltungszwecke Antheil gehabt haben.

Was die Auswahl der dem Kommunalfonds überwiesenen Einnahmequellen anlangt, so wird dieselbe im allgemeinen als eine glückliche bezeichnet werden können. Es handelt sich im wesentlichen um solche, welche den aus dem Wechsel der allgemein- wie der handelspolitischen Strömungen sich ergebenden Wandelungen nur in geringem Maße unterliegen: weitaus am meisten ist solchen Einflüssen der Betrieb des Postregals unterworfen; es scheint indessen nicht, daß die Rücksichten, welche auf die Sicherung der Einnahmen des Kommunalfonds zu nehmen waren, auf die Entwicklung des Postwesens Belgiens hemmend gewirkt haben. Im allgemeinen sind die dem Fonds zugetheilten Einnahmen solche, welche mit dem Wachsen der Bevölkerung und ihres Wohlstandes naturgemäß zunehmen: wenn auch, was die Besteuerung des Branntweins anlangt, das Bestreben der Gesetzgebung auf möglichste Einschränkung des zur Basis dieser Besteuerung dienenden Konsums gerichtet sein muß, so beruht doch das vornehmste Mittel, einen Erfolg in dieser Richtung zu erzielen, in der Erhöhung der Steuer und wird durch diese wenigstens bis zu einem gewissen Grade der durch Beschränkung des Konsums entstehende Minderertrag ausgeglichen, ja nicht selten überwogen. Mit Recht ist daher bei Errichtung des Kommunalfonds ein konstantes Wachsen seiner Jahreseinnahme vorausgesetzt worden: es haben jedoch die Ergebnisse die

gehegten Erwartungen weit übertroffen. Von einem Jahresertrage von rund 17 936 590 im Jahre 1866 war die Einnahme des Fonds im Jahre 1869 auf 19 089 221, im Jahre 1882 auf 27 507 295, im Jahre 1885 auf 29 240 545 Fr. gestiegen: für das Jahr 1887 ist sie auf 28 625 150 Fr.¹⁾ veranschlagt worden.

Die Art, wie sich dies Anwachsen auf die einzelnen betreffenden Einnahmequellen vertheilt, ergibt die nachfolgende Tabelle: darnach entfällt der bei weitem größte Prozentsatz der Steigerung allerdings auf den Eingangszoll bezw. die Akzise — inländische Steuer — von Branntwein, wie sie aus der gemeinschädlichen Zunahme des Branntweinkonsums, welche in Belgien stattgefunden, zu erklären ist. Es bleibt zu hoffen, daß das Interesse, welches der Kommunalfonds an der betreffenden Einnahme hat, nicht davon abhalten werde, im Wege der Gesetzgebung in schärferer Weise als bisher mit Maßnahmen vorzugehen, welche eine Einschränkung jenes Konsums herbeizuführen geeignet sind; denn wie schon bemerkt würde die Steigerung der Einnahme, welche durch eine rationelle Erhöhung der Steuer zu gewinnen wäre, die aus der Minderung des Konsums sich ergebenden Ausfälle noch für geraume Zeit mehr als aufwiegen. Die übrigen Einnahmen zeigen ein der allmählichen Zunahme des Wohlstandes entsprechendes Wachstum.

Siehe die Tabelle auf nächster Seite.

Entsprechend dieser Steigerung der Gesamteinnahme des Fonds erhöhte sich auch der Antheil der einzelnen Gemeinden. Auf dem für die Repartition des Fonds angenommenen Prinzip beruhte es, daß die Progression dieser Steigerung, je nachdem es sich um Gemeinden aus der Zahl der früheren Oktroigemeinden oder um andere Gemeinden handelte, eine verschiedene war. Die Gemeinden der ersten Kategorie hatten in jedem Fall so viel aus dem Fonds zu erhalten, daß für die einzelnen Gemeinden die Summe des Reinertrages, den sie im Jahre 1859 aus dem Oktroi bezogen hatten, mindestens erreicht wurde; eine dem Wachsen des Fonds entsprechende Steigerung ihres Antheils trat für sie hiernach erst ein, wenn der nach dem allgemeinen Vertheilungsprinzip auf die Gemeinde entfallende Antheil jene Summe zu übersteigen begann; die Zahl der Gemeinden, bei denen dies Stadium noch nicht eingetreten war, hat im Jahre 1885 nur noch 9 be-

1) Nach dem Durchschnitt der Einnahme der letzten drei Jahre, woraus sich der im Vergleich zum Jahre 1885 niedrigere Ansatze erklärt.

Kategorie der Einnahmen	1866 ¹⁾ Einnahme			1869 ²⁾ Einnahme		
	im ganzen	Antheil des Kommunal- fonds	dem Kommunal- fonds übertwiesen	im ganzen	Antheil des Kommunal- fonds	dem Kommunal- fonds übertwiesen
	Franken	Proz.	Franken	Franken	Proz.	Franken
Kaffeezoll ..	2 562 001,91	75	1 921 501,43	2 716 866,00	75	2 057 649,48
Zoll auf vom Aus- lande eingeführten Branntwein.	881 751,91	35	308 613,16	1 051 903,31	35	366 166,16
Zölle auf eingeführ- tes Bier u. Weineffig	177 769,79	35	62 213,42	265 111,07	35	92 738,80
Akzise vom Wein	4 013 563,30	35	1 404 747,15	4 123 688,23	35	1 443 290,88
Akzise vom inländi- schen Branntwein	13 036 870,24	35	4 562 554,57	13 423 724,50	35	4 700 054,61
Akzise von Bier und Weineffig.	14 128 707,09	35	4 945 554,57	14 110 598,21	35	4 938 709,36
Akzise vom Zucker	6 244 155,18	35	2 185 454,28	7 178 511,99	35	2 512 479,19
Bruttoertrag der Post	6 210 861,98	41	2 546 455,41	7 307 519,62	41	2 996 085,04
zusammen Franken	47 254 681,40		17 936 590,93	50 182 925,95		19 089 221,58

1) Abolition des octrois Bd. 1 S. 758.

2) Extrait des notes et annexes du budget des recettes et des dépenses par ordre de l'exercice 1871 S. 4.

1882 ³⁾ Einnahme			1885 ⁴⁾ Einnahme		
im ganzen	Antheil des Kommunal- fonds	dem Kommunal- fonds überwiesen	im ganzen	Antheil des Kommunal- fonds	dem Kommunal- fonds überwiesen
Franken	Proz.	Franken	Franken	Proz.	Franken
3 724 497,90	75	3 724 497,90	3 466 399,77	75	2 599 799,83
1 102 188,48	35	1 102 188,38	1 327 836,16	33,7 $\frac{83}{928}$	448 594,75
744 400,61	35	744 400,61	880 407,03	35	308 142,46
4 557 879,37	35	4 557 879,38	4 594 401,79	33,7 $\frac{83}{928}$	1 608 040,62
26 826 188,67	35	26 826 188,67	34 917 121,50	35	11 796 302,91
{Bier Wein- effig 14 117 299,89	35	14 117 299,89	{Bier Wein- effig 13 581 218,97	35	4 753 426,64
10 823,55	35	10 823,55	17 724,28	35	6 205,50
8 878 763,68	35	8 878 763,68	6 154 019,68	35	2 146 906,89
12 270 199,06	41	12 270 199,06	13 864 318,87	41	5 684 370,73
72 232 241,22			78 783 448,05		29 351 848,35

3) Exposé des motifs du Budget pour 1884 S. 569.

4) Aus dem Budget für das Jahr 1887, Chambre des Représentants 1886 Nr. 104 S. 433 fg.

tragen¹⁾. Wenn hiernach für die große Mehrzahl der früheren Oktroigemeinden zur Zeit der vom Ertrage des Kommunalfonds bezogene Anteil ein bereits im Betrage wachsender ist, so hat es für viele derselben doch lange gedauert, bis dies Ergebnis erreicht wurde: bis dahin waren diese Gemeinden auf einen festen Betrag angewiesen gewesen, während der Oktroi, wäre er ihnen belassen worden, eine mit der Zunahme der Einwohnerzahl und der Erhöhung des Wohlstandes wachsende Einnahme ihnen zugeführt haben würde. Es war daher kein Wunder, daß zahlreiche Gemeinden die Reform als eine beträchtliche Störung in der Gestaltung ihrer Haushaltsverhältnisse empfanden, ja sogar für manche derjenigen Gemeinden, welche schon seit längerer Zeit an dem Wachsen der Einnahmen des Kommunalfonds Anteil nahmen, stellte doch dieser Anteil keineswegs ein Äquivalent für die ihnen entgehende Einnahme dar, da bei dem so beträchtlich weiteren Spielraum, welchen der Oktroi einer Erhöhung oder stärkerer Ausnützung gewährte, der Ertrag desselben eine in weit höherem Grade der Steigerung des Bedarfs folgende Elastizität gezeigt haben würde. So erklärt es sich, daß in manchen Städten, wie in Lüttich, die im Haushalte derselben durch den Wegfall des Oktroi geschaffene Lücke noch immer nicht genügend gefüllt worden ist, und daß andere, wie Brüssel, lange Zeit bei dem Versuche, einen passenden Ersatz durch andere Einnahmequellen herbeizuführen²⁾, mit erheblichen Schwierigkeiten kämpften; die glückliche Lage Antwerpens, welches in der außerordentlichen Entwicklung der Einnahmen aus der Benützung der Hafen- und Handelsanstalten ein rasches und reichliches Äquivalent gefunden hat, mag wohl als Ausnahme gelten. —

Abgesehen von jener zur Zeit im Verschwinden begriffenen Zahl der in einer Ausnahmestellung befindlichen Gemeinden bildet wie vorher bemerkt für den auf die einzelne Gemeinde entfallenden Anteil das Aufkommen von Personal-, Gewerbe- und Gebäudesteuer den Maßstab. Die Wahl dieses Maßstabes war von dem Gedanken beherrscht, daß die Gemeinden nach dem Verhältnis, in dem sie präsumtiv zu dem Ertrage der betreffenden Einnahmequellen beigetragen, auch zur

1) Chambre des Représentants 1886 Nr. 104 S. 456. Jene 9 Gemeinden waren: Nieupoort, Termonde, Brügge, Gent, Lokeren, Arlon, Mons, Hedimont und Hasselt.

2) Dieser Ersatz ist schließlich vorzugsweise durch die Steigerung der Einnahme aus dem Betriebe der Gasanstalt, der Wasserleitung, des Schiffahrtskanals und des Schlachthofes gewonnen worden: Einnahmen, die theilweise ebenfalls auf einer Belastung des Konsums beruhen.

Theilnahme an der Einnahme aus dem Kommunalfonds zuzulassen seien: die durch das Aufkommen an jenen drei Steuern gegebene Basis, eine so mangelhafte sie ja war, konnte bis zu einem gewissen Grade als der allgemeine Ausdruck des Wohlstandsverhältnisses angesehen werden, von dem ja der lokale Umfang ebenso der Benutzung des Postbetriebes, als auch des Verbrauches der zur Besteuerung herangezogenen Verzehrungsgegenstände im allgemeinen abhängig ist; gerade deshalb weil bei der vom unbebauten Grundeigenthum eine derartige Wechselbeziehung zu den Wohlstandsverhältnissen fehlte, war davon abgesehen worden, auch diese unter die Elemente jener Basis aufzunehmen¹⁾. Aus der Wahl dieses Repartitionsmaßstabes ergibt sich, daß der Durchführung des Dotationsgedankens in Belgien der Gedanke eines ausgleichenden Eintretens des Staates vollkommen fremd ist; da die Gemeinden im allgemeinen nach ihren Wohlstandsverhältnissen an dem Fonds partizipiren, so folgt hieraus, daß die wohlhabenden Gemeinden einen verhältnißmäßig erheblichen, die ärmeren einen entsprechend geringeren Antheil beziehen: während daher Gemeinden mit günstigen Wohlstandsverhältnissen durch das Wachsen ihres Antheils an dem Fonds öfter in die Lage gerathen, auf Erhöhung von Personalsteuern, welche von den Einwohnern ohne Beschwerde getragen werden können, zu verzichten²⁾, sind andererseits die Fälle häufig, in denen der Ueberbürdung der Gemeinden mit Steuern durch die Theiligung am Kommunalfonds nur in geringem Maße abgeholfen worden ist.

Wenn es hiernach keineswegs der Gedanke einer ausgleichenden Ergänzung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden ist, welcher in dem Modus der Verteilung jener Einnahmen zum Ausdruck gelangt, so steht selbstverständlicherweise ebensowenig dieser Verteilungsmodus zu den befuß Durchführung der administrativen Aufgaben an die Gemeinden sich richtenden Anforderungen in einer Wechselbeziehung. Das Maß der Hilfe, welche die Theiligung am Kommunalfonds den betreffenden Gemeinden für die Erfüllung jener Aufgaben hätte bringen

1) Der Vorschlag, unter die Basen die Steuer vom unbebauten Grundeigenthum bezw. die Zahl der Bevölkerung aufzunehmen, wurde in der Central-Abtheilung der Deputirtenkammer verworfen: Abolition des octrois Bb. 1 S. 400 fg.

2) Hierauf beruht es offenbar, daß der Gesamtbetrag der in den belgischen Gemeinden erhobenen besonderen kommunalen Personalsteuern von 1865 und 1875 nicht nur keine Steigerung, sondern eine Minderung zeigt. Situation financière des communes en 1865 et en 1875 S. 17. 15. Die Verzichtleistung auf derartige Steuern wurde von der Regierung begünstigt.

können, wird hierdurch wesentlich verringert. Nur insofern ist der Versuch, die Wirksamkeit dieser Hilfe zu erhöhen, gemacht worden, als durch die Schaffung eines der Kreditbeschaffung für Gemeinden und Provinzen dienenden Instituts die Möglichkeit gegeben worden ist, von dem auf die Gemeinden entfallenden Jahresantheil durch Vorwegnahme im Wege der Anlehnkontrahirung Gebrauch zu machen. Es ist dies der im Jahre 1860 errichtete *Crédit communal*, der Form nach eine Aktiengesellschaft, in deren Organisation jedoch der mit ihr verfolgte öffentliche Zweck vorwaltet und deren Mitgliedschaft sich auf die die Intervention der Gesellschaft in Anspruch nehmenden Darlehensnehmer beschränkt. Die Gesellschaft leiht den Gemeinden die erforderlichen Beiträge zu einem zugleich die Amortisation in sich begreifenden Zinsfuß von $4\frac{1}{2}$ Prozent, wogegen sie selbst die Valuta durch Ausgabe von Obligationen von $3-4\frac{1}{2}$ Prozent beschafft. Dreiprozentige Obligationen mit Ausloosungsprämien sind besonders beliebt; 5 Prozent der Darlehenssumme werden zur Deckung der Verwaltungskosten in Abzug gebracht; mit diesem Betrage wird jedoch die Darlehen nehmende Gemeinde zugleich Aktionärin der Gesellschaft und nimmt an dem von ihr erzielten Gewinne theil. Als Sicherheit für die von der Gemeinde zu entrichtenden Annuitäten dient der Gesellschaft der Antheil der Gemeinde am Kommunalfonds, der zur Erfüllung der bezüglichen Verpflichtungen von der Regierung dem *Crédit communal* direkt überwiesen wird¹⁾. Durch die im Anschluß an den Kommunalfonds erfolgte Errichtung des genannten Kreditinstituts ist es daher erreicht worden, daß auch kleine Gemeinden, welche bis dahin nicht oder nur unter Eingehung drückender Bedingungen sich Darlehen hatten beschaffen können, kreditfähig wurden: immerhin wurden sie dies lediglich nach dem oft geringen Betrage ihres Antheils am fonds communal, also nur in beschränktem Maße. Die auf diesem Wege zu kontrahirenden Darlehen reichten daher, zumal in ärmeren Gemeinden, in häufigen Fällen zur Befriedigung der mittels Kapitalbeschaffung zu deckenden administrativen Bedürfnisse nicht aus, wenn allerdings auch anzuerkennen ist, daß die Erfüllung mancher bezüglicher Aufgaben, namentlich der Bau der neueren Gemeindeforschulhäuser, durch die Wirksamkeit jenes Insti-

1) Die vorstehenden Notizen sind aus dem vom Vorstande der Gesellschaft mir gütigst zur Verfügung gestellten Heft: *Documents relatifs à l'institution d'une Société de crédit communal* entnommen. Soweit der vom Geranten der Gesellschaft, Herrn Wilson, mir freundlichst übersandte letzte Jahresbericht ersehen läßt, hat inzwischen die Höhe des Zinsfußes der Darlehen keine Aenderung erfahren.

tutes in erheblicher Weise gefördert worden ist. Um Leistungen dieser Art in vollständiger Weise sicherzustellen und zugleich eine übermäßige Anspannung der Steuerkraft zu verhüten, bedurfte es der Ausbildung eines Systems von seitens des Staates bezw. der Provinzen für die verschiedenen administrativen Bedürfnisse zu gewährenden Subventionen: auf die hierher gehörigen Einrichtungen wird bei Darstellung der Anwendungsformen des Betheiligungsprinzips des näheren einzugehen sein.

b. Die Dotationen der Selbstverwaltungskörper in den deutschen Staaten.

«. Bayern.

Während in Belgien die Dotation der Gemeinden ihre Motive im wesentlichen aus den Gesichtspunkten für die Reform der Kommunalsteuern entnommen hat, stehen die Versuche von Dotationen der Kommunalverbände, mit denen einzelne deutsche Staaten vorgegangen sind, fast durchgängig zur Organisation der Selbstverwaltung und zur Ausgestaltung des Aufgabenkreises der Selbstverwaltungskörper in Beziehung; insbesondere ist dies der Fall in Bayern, dessen Gesetzgebung einen derartigen Versuch zuerst unternommen hat. Der erste auf die Errichtung der Selbstverwaltung bezügliche Schritt war hier die durch Gesetz vom 15. August 1828 zum Abschluß gebrachte Errichtung der Landräthe als Repräsentativorgane für die acht Regierungsbezirke (Kreise); diese Reformmaßregel, deren volle Konsequenz erst mit der durch das Gesetz vom 4. Juni 1848 ausgesprochenen Verleihung der rechtlichen Eigenschaft von Kreisgemeinden an die Regierungsbezirke gezogen wurde, wäre doch von vornherein eine auf dem Papier stehende geblieben, wenn nicht mit ihr die Absonderung einer administrativen und finanzwirtschaftlichen Wirkungssphäre für die Kreise Hand in Hand gegangen wäre; eine solche wurde daher auch, nachdem sie bereits in jenem Gesetz über die Landräthe vom 15. August 1828 in Aussicht gestellt war, zum Vollzuge gebracht durch das Gesetz vom 15. Mai 1837, welches den Gedanken einer die verschiedenen administrativen Gebiete umfassenden Trennung der Kreislasten von den Staatslasten zur Durchführung zu bringen versuchte. Der Einfluß der französischen Gesetzgebung, welcher der bayerischen Regierung durch die in der Pfalz vorgefundenen Einrichtungen besonders nahe gebracht worden war, ist in den Vorschriften dieses Gesetzes unverkennbar¹⁾.

1) Siehe die lichtvolle Darstellung in Max Seydel, Bayerisches Staatsrecht 3. Band 1. Abth. S. 279 fg., welche mir soeben vor dem Druck der Arbeit noch zugeht.

Dieser Einfluß äußert sich vornehmlich in der Eintheilung der den Kreisen überwiesenen Aufgaben in gesetzliche und fakultative; auch in der Abgrenzung der den Kreisen zugetheilten Lasten ist das Vorbild der französischen Institutionen wahrnehmbar, wenn auch der Umfang, welcher der Ausgabeverpflichtung der Kreise gegeben wurde, über den durch die damaligen Einrichtungen Frankreichs gegebenen weit hinaus geht. Von Leistungen für die einzelnen Zweige der Rechtspflege und materiellen Verwaltung sind nämlich den Kreisen überwiesen: der gesammte persönliche und sachliche Aufwand für die Gerichte, von den Appellationsgerichten abwärts einschließlich der Landgerichte und der Landkommisariatsräte, für Volksschulen Schullehrer-Seminare, Lateinschulen, Gymnasien und Lyceen, polytechnische, landwirthschaftliche und gewerbliche Schulen, für das Gesundheitspersonal des äußeren Dienstes und für die Kreis-Irrenanstalten, für die Kreis-Armenanstalten und für den Transport und die Verpflegung der Heimathlosen, für die Bauverwaltung und Bauunterhaltung im Regierungsbezirke und endlich — zu vier Fünfteln — der zur Unterstützung von Landwirthschaft und Gewerbe bestimmte allgemeine Fonds¹⁾. Die Deckungsmittel sind für die gesetzlich nothwendigen und die freiwilligen Ausgaben verschiedene; für die ersteren sind bestimmt die besonderen Beiträge des Staates und der Gemeinden, die Benutzung der im Staatseigenthum stehenden Gebäude für die überwiesenen Dienstzwecke und die Erträge aus Dienstwohnungen und Dienstgründen, die budgetmäßigen Netto-Aversal-Zuschüsse aus der Staatskasse und die Kreisumlage für nothwendige Zwecke; zur Deckung der freiwilligen Ausgaben dient die hierzu bestimmte Kreisumlage²⁾. Die Idee der Dotation ist vor allem in den Netto-Aversal-Zuschüssen zum Ausdruck gekommen: dieselben haben den Zweck, die Kreise zur Tragung der ihnen überwiesenen nothwendigen Ausgaben, soweit sie aus den sonstigen Staats- und Gemeindebeiträgen und der Kreisumlage nicht bestritten werden können, in den Stand zu setzen; sie sind im Budget in einer festen Jahressumme ausgeworfen, an welcher jeder Kreis mit einem ebenfalls festen Betrage partizipirt; inwiefern an der Zweckbestimmung, nach welcher diese Zuschüsse ausschließlich zu gesetzlich nothwendigen Ausgaben verwendbar waren, in der Praxis streng festgehalten wurde, habe ich nicht zu ermitteln vermocht. Eine weitere Aenderung jenes Prinzips ist in der Ueberweisung einzelner im Staatsbudget vorgesehener Ausgabefonds an die Kreise zu

1) Art. 1 des Gesetzes vom 15. Nov. 1837.

2) Art. 4 ebendasselbst.

finden: es gehören hierher vorzugsweise die auf die Kreise übertragene sogenannte Schuldotation, auf welche sogleich näher einzugehen sein wird, und der Fonds zur Bestreitung besonderer fundationsmäßiger Reichnisse für Erziehung und Bildung; es hat indessen für den Haushalt der Kreise wenigstens der letztere Fonds nur eine formelle Bedeutung gehabt, da er im wesentlichen eine nur durchlaufende Position bildet. Das System dieser Gesetzgebung verstieß zu sehr ebenso gegen die Postulate der Theorie wie gegen die Bedürfnisse der Praxis, als daß es sich in dauernderer Geltung hätte behaupten können; insbesondere fehlte es darin, daß es den Kreisen eine Anzahl von Lasten überwies, die ihrer Natur nach, wie der Aufwand für die Gerichte, zu den in eminenterer Weise unmittelbar staatlichen Leistungen zu rechnen sind: thatsächlich hatte das System eine erhebliche Verwickelung der staatlichen Finanzverwaltung zur Folge. Der Beschwerde der Stände-Versammlung gemäß erfolgte dann auch eine Revision und Umarbeitung jener Bestimmungen, die im Gesetze vom 23. Mai 1846¹⁾ ihren Abschluß fand. Dasselbe brachte vor allem eine wesentliche Einschränkung der Kreislasten, dergestalt, daß den Kreisen, abgesehen von den ihnen durch künftige Gesetze etwa besonders zu überweisenden Aufgaben, verblieben: die Kreis-Landwirthschafts- und Gewerbeschulen, die sonstigen Kreis-Anstalten für Industrie und Kultur, die Sanitätsanstalten und namentlich die Kranken-, Gebär- und Irrenhäuser, die Kreis-Armen- und Findelhäuser, sowie die Kreis-Beschäftigungsanstalten; außerdem sollte der Landrath Ausgaben im Gesamtinteresse des Regierungsbezirks oder zur Erleichterung der Distrikte und Gemeinden mit Genehmigung des Königs beschließen dürfen. Der behufs Deckung aller dieser Ausgaben zu errichtende Kreisfonds sollte durch die auf speziellen Rechtstiteln und Bewilligungen beruhenden Fundations- und Dotations-Beiträge des Staats und der Gemeinden, durch die Kreis-Schuldotation, durch den budgetmäßigen Zuschuß der Staatskasse für Industrie und Kultur oder für andere Kreiszwecke, durch Zuschüsse aus sonstigen Einnahmequellen und endlich durch die Erträge der innerhalb des im Finanzgesetz vorgesehenen Maximums zu bewilligenden Kreisumlage gebildet werden. Es sind daher die Aversal-Zuschüsse gänzlich verschwunden; die anderen Zuschüsse des Staates für Industrie, Kultur und andere Kreiszwecke werden im jedesmaligen Budget nach dem Bedürfnisse festgesetzt und

1) Das Gesetz — die Auscheidung der Kreislasten von den Staatslasten und die Bildung des Kreisfonds betreffend — bildet im wesentlichen noch die Grundlage des heutigen Zustandes.

enthalten daher lediglich eine Anwendung des Beteiligungsprinzips: der Gedanke einer materiellen Dotation ist daher wesentlich nur noch durch die Kreis-Schuldotation vertreten. Mit derselben hat es folgende Verwandtniß:

Durch den § 35 des Reichsdeputationshauptschlusses vom 25. Februar 1803 war auch für den bayerischen Staat die Verpflichtung begründet worden, einen Theil des eingezogenen Vermögens der Stifter und Klöster für die Schulen zu verwenden: in Ausführung dieser Vorschrift hatte schon vor Einführung der Landräthe der bayerische Staat einen nennenswerthen Beitrag dem Schulwesen gewidmet, welcher bei Einrichtung einer besonderen Finanzwirthschaft der Kreise in Höhe des bisher geleisteten Gesamtbetrages auf diese überging; nicht einbezogen in diese Dotation waren die Beträge, welche in Erfüllung besonderer rechtlicher Verpflichtungen vom Staate für Zwecke des Unterrichtswesens geleistet wurden; im Gegensatz zu diesen Beträgen¹⁾ bildete jener Beitrag unter der Benennung allgemeine Schuldotation²⁾ eine besondere Position; dieselbe erschien im Budget mit denjenigen Theilbeträgen, welche sich aus der Zusammenzählung der je auf die einzelnen Kreise mitfallenden Leistungen ergaben; neben beiden Positionen stehen im Staatsbudget solche spezielle Aufwendungen für das Schulwesen, welche auf besonderen Gesetzestiteln beruhen, Zuschüsse des Staates zu den Lehrergehältern, Beihilfe an die das Pensionswesen besorgenden Vereine u. s. w.; von allen diesen Aufwendungen wird weiter unten bei Darstellung der Formen des Beteiligungsprinzips die Rede sein. Die Schuldotation wird auch gegenwärtig nach dem ursprünglichen, zuerst im Finanzgesetz bezw. dem Budget von 1837 vorgesehenen Repartitionsverhältniß auf die einzelnen Kreise vertheilt; das Verhältniß hat seitdem nur insoweit Abänderungen erfahren, als einzelnen Kreisen Erhöhungen bewilligt worden sind; dagegen sind von den den einzelnen Kreisen überwiesenen Beträgen die an die Lyceen, Gymnasien, die mit diesen verbundenen Lateinschulen und die Schullehrer-Seminare zu leistenden und in den Etats dieser Anstalten vorgesehenen Zuschüsse gekürzt, da auf den zur Gewährung dieser Zuschüsse erforderlichen Betrag sich das materielle Dispositionsrecht der Kreise nicht oder doch seit dem Gesetz vom 3. Juni

1) Dieselben bilden die vorerwähnte Position zu fundationmäßigen Reichsaussen für Erziehung und Bildung.

2) Die Hauptmomente der Entwicklung der Einrichtung sind dargestellt in Jakob Hoff, Handbuch der gesamten Finanzverwaltung im Königreich Bayern, 3. Aufl. des Werks von Stodkar von Neuforn 1885, Bd. 3 S. 488 fg.

1846 nicht mehr erstreckte¹⁾). Abgesehen von einer für die sogenannten isolirten Lateinschulen — Progymnasien — reservirten Summe von 10 979 Mark beläuft sich der im Staatsbudget von 1886/87 unter dem Titel der Schuldotation für Zwecke des Volksschulwesens zur Verfügung gestellte Kredit auf 592 865 Mark²⁾; hauptsächlich werden aus der Dotation solchen Gemeinden, welche zur Bestreitung des Bedarfs ihrer Volksschulen aus den Mitteln ihres eigenen Haushalts unmöglich sind, dauernd oder für längere Zeit Beihilfen bewilligt; für die Vertheilung dieser Beihilfen ist in erster Linie die Bedürftigkeit der betr. Gemeinden maßgebend, dieselbe erfolgt daher unter dem Gesichtspunkte des Betheiligungsprinzips; die Vertheilung des Gesamtbetrages auf die Kreise bildet demnach im kommunalen Finanzwesen des bayerischen Staates den einzigen Fall, welcher als eine Anwendung des Dotationsprinzips aufgefaßt werden kann: im übrigen ist dasselbe dem Betheiligungsprinzip gewichen.

β. Preußen.

Zu viel ausgedehnter Geltung ist in Preußen das Dotationsprinzip gelangt: dasselbe ist für die Regelung der Beiträge, welche der Staat den Provinzen bezw. kommunalständischen Verbänden und den Kreisen leistet, maßgebend gewesen. Die Geschichte der bezüglichen Bestrebungen läßt sich in drei Perioden scheiden. Die erste beginnt mit der Regelung der Verwendung der im Besitze der neu hinzuge tretene n Landestheile vorgefundenen Aktivkapitalien und findet demnächst mit dem Gesetze über die Dotation der Provinzen und Kreise vom 30. April 1875 ihren Abschluß; während derselben ist die Idee des Ausbaues der Selbstverwaltung der Provinzen

1) Siehe Art. VIII des Gesetzes. So standen schon von dem im Budget für die vierte Finanzperiode (1837/43) als Schuldotation mit 542 600 Fl. ausgeworfenen Betrage nur 276 888 Fl. 55 Kr. den Kreisen für die Volksschulen und isolirten Lateinschulen zur Verfügung; allmählich hat sich dieser Betrag durch für einzelne Kreise bewilligte Erhöhungen auf den weiter unten im Text angegebenen von 592 865 Mark erhöht; solche Erhöhungen wurden u. a. in der Finanzperiode 1871/73 mit 25 000 Mark dem Kreise Niederbayern, mit 2500 Mark der Oberpfalz, in der Finanzperiode 1874/75 mit 20 000 Mark dem Kreise Oberfranken bewilligt. Den aus dieser Summe den Gemeinden gewährten Beihilfen treten die aus Kreismitteln bewilligten hinzu. Ich verdanke diese Notizen den gütigen Mittheilungen des Heren Referenten beim königl. bayr. Staatsministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten.

2) Etat des königl. Staatsministeriums des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten Kap. 10 § 3 Tit. 3.

und Kreise noch für die Regelung der Dotation die leitende. Die zweite hat ihre Vorläufer in den gegen die Mitte der siebziger Jahre häufiger werdenden Anträgen auf Ueberweisung eines Theiles der Grund- und Gebäudesteuer an die Gemeinden: sie umfaßt die Entwürfe der sogenannten Verwendungsgesetze, deren letzter, im Dezember 1882 eingebracht, ebensowenig wie die früheren die Zustimmung der parlamentarischen Körperschaften zu erlangen vermochte; in diesen Entwürfen war der Gedanke der Entlastung insbesondere der ländlichen Gemeinden und der Gutsbezirke der vormaltende. Die dritte Periode begreift die in der sogenannten *Lex Duene* zum Ausdruck gelangten Bestrebungen in sich: bei denselben spielten agrarische Interessen und Gesichtspunkte eine wichtige Rolle. Nur die Bestrebungen der ersten und dritten Periode daher haben in Akten der Gesetzgebung ein positives Ergebnis gefunden; auch ohne daß sie zu einem praktischen Resultate führten, bilden indessen die Vorgänge der zweiten Periode ein Mittelglied, dessen Kenntniß zur Würdigung der gesammten Entwicklung unentbehrlich ist.

Wenn die Behandlung, welche die Dotationsprojekte in der ersten Periode fanden, insofern ein einheitliches Ergebnis erzielte, als sie zu den Dotationsgesetzen von 1873 und 1875 führte, so sind es doch zwei *erlei* Vorgänge, welche der Entwicklung, die mit jenen Gesetzen ihren Abschluß erreicht, zum Impulse gedient haben.

Wie oben angedeutet, gab den ersten Anstoß die Nothwendigkeit, das Verhältnis der im Jahre 1866 neu hinzugetretenen Landestheile und die Verwendung der Aktivkapitalien, die sich bis dahin im Besitz der betreffenden Staaten befunden hatten, zu regeln: die Verwaltung dieser Fonds, soweit dieselben nicht für bestimmte Zwecke bestimmt waren, wurde durch die Verordnung vom 7. Juli 1867 der Generalstaatskasse in Berlin übertragen und wurden zugleich die Grundsätze, welche für die Verwaltung und Verwendung von Staatsgeldern maßgebend sind, auch auf die Verwaltung dieser Gelder als anwendbar bezeichnet. Da indessen jene Kapitalien nicht bloß den Einkünften der betreffenden Staaten entnommen, sondern naturgemäß auch für Landes Zwecke bestimmt gewesen waren, erschien es als eine dringende Forderung der Billigkeit, daß der Ertrag derselben auch ferner solchen Verwaltungsaufgaben, welche durch das Interesse jener Landestheile bedingt waren, zugeführt oder daß in irgend einer Weise für dieselben eine Kompensation geleistet würde. Als die angemessenste Form bot sich die Organisation einer provinzialen bezw. kommunalständischen Verwaltung in den neuen Landestheilen dar, deren Wirkungskreis die wich-

tigsten Sonderaufgaben in sich zu begreifen hatte und welcher alsdann jene Erträge oder die statt derselben gewährten Äquivalente als Beiträge zur Erfüllung der erwähnten Aufgaben überwiesen werden konnten. Eine derartige Ueberweisung enthielt das Gesetz vom 7. Mai 1868, welches die Gewährung einer jährlichen Summe von 500 000 Thalern an den provincialständischen Verband der Provinz Hannover festsetzte; als Verwendungszwecke wurden bezeichnet: 1) die Bestreitung der Kosten des Provinzial-Landtages und der einzelnen Landschaften der Provinz, 2) die Unterhaltung und Ergänzung der Landesbibliotheken, die Leistung der Zuschüsse für öffentliche Sammlungen, welche der Kunst und Wissenschaft dienen, 3) die Unterhaltung bezw. Unterstützung der Irren-Anstalten, der milden Stiftungen, der Blinden-Anstalt, der Taubstummen-, Rettungs-, Idioten- und Landarmen-Anstalten, sowie des jüdischen Schul- und Synagogenwesens der Provinz, 4) die Bestreitung der Kosten bezw. Unterstützung des chausséemäßigen Ausbaues der Landstraßen und Instandsetzung der Gemeindewege, 5) Bildung eines Fonds für Zuschüsse zu Landesmeliorationen, sowie für ähnliche im Wege der Gesetzgebung festzustellende Zwecke; soweit die Summe für den Bedarf der Zwecke nicht ausreichte, sollten die erforderlichen Mittel in dem sonst für die Deckung des Bedarfs der Provinzial-Verwaltung vorgeschriebenen Wege aufgebracht werden. Zu ähnlichem Zwecke waren die dem kurhessischen Staatschätze angehörig gewesenen Kapitalien durch einen königlichen Erlaß vom 16. September 1867 dem kommunalständischen Verbands des Regierungsbezirks Kassel überwiesen worden; ein späteres Gesetz vom 25. März 1869 erweiterte diese Zwecke, unter denen die des Chaussée- und Wegebaues eine hervorragende Stellung einnahmen. Den genannten Akten der Gesetzgebung reiht ein Gesetz vom 11. März 1872 sich an, welches zu Zwecken, die den vorbezeichneten im wesentlichen gleichartig sind, dem kommunalständischen Verbands des Regierungsbezirks Wiesbaden die jährliche Summe von 142 000 und ein Kapital von 46 380 Thalern übereignete.

Es war klar, daß diese Ueberweisungen Ansprüche der anderen Provinzen auf ähnliche Zuwendungen hervorrufen mußten; auch hatte die Regierung bereits bei Einbringung jenes Gesetzes eine entsprechende Veranlassung in Aussicht gestellt; sie begegnete damit einem Zuge, welcher die damaligen auf Organisation der Selbstverwaltung der Provinzen und Kreise gerichteten Bestrebungen beherrschte. Diese Bestrebungen waren darauf gerichtet, der Betheiligung des staatsbürgerlichen Elements an der Verwaltung eine größere Ausdehnung zu geben; sollte diese Erweiterung eine sachlich wirksame sein, so mußte für dieselbe

durch entsprechende Erweiterung des selbständigen Wirkungskreises der Selbstverwaltungskörper Raum geschaffen werden; insbesondere bedurfte es einer derartigen Ausdehnung der Wirkungssphäre inbetreff der Kreise, die als die den örtlichen Verhältnissen näher stehenden Verbände in ihrer Verwaltung der Betheiligung der Eingekessenen besonders reiche Gelegenheit gewähren konnten; so sollte denn auch ein Theil der bisher von den unmittelbaren Organen des Staates ausgeübten Befugnisse auf die Organe der Kreise bezw. auf die in unmittelbarem Anschluß an letztere ins Leben gerufene Amtsverwaltung übergehen. Hieraus ergab sich als ein natürliches Korrelat, daß auch die etwaigen Kosten, mit welchen die Ausübung jener Befugnisse bisher für den Staat verbunden gewesen, zu überweisen waren: und in der That hatte die Regierung, sobald sie jenen Plan der Ausgestaltung der Kreisverwaltung gefaßt hatte, auch in den betreffenden Kreisordnungs-Entwurf eine den Betrag der vom Staat zu ersparenden Kosten zur Verwendung für die Kreise überweisende Bestimmung aufgenommen¹⁾. In Rücksicht darauf jedoch, daß die Verwaltung durch die Kreise und ihre Organe sich bei weitem kostspieliger als die durch den Staat gestaltete mußte, wurde von den Kommissionen des Abgeordneten- und des Herrenhauses, welche den für die Session 1871/72 von der Regierung vorgelegten Kreisordnungs-Entwurf zu prüfen hatten, die Ueberweisung jener Ersparnisse — ihr Gesamtbetrag wurde unter Abzug der fortzuzahlenden Beträge von Wartegeldern auf 165 849 Thlr. angegeben — für ein zur Entschädigung der Kreise wegen der ihnen erwachsenden Mehrkosten unzureichendes Objekt erklärt und demgemäß eine Zusatzbestimmung hinzugefügt, nach welcher der Staat als Beihilfe zur Deckung der den Kreisen bezw. Amtsbezirken durch die Wahrnehmung von Geschäften der Staatsverwaltung erwachsenden Ausgaben besondere Fonds überweisen würde; die Festsetzung des Betrages und die Regelung der Vertheilung dieses Fonds wurde einem besonderen Gesetze vorbehalten. Diese Bestimmung ist demnächst in den § 70 der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 übergegangen. Auch nach der durch diese dem Gesetz schließlich gegebenen Fassung ist es dabei verblieben, daß der Staat als Beitrag zu den Kosten der Amtsverwaltung den Kreisen in erster Linie diejenige Summe zur Verfügung stelle, welche er in Folge des gegenwärtigen Gesetzes durch das Eingehen der königlichen Polizeiverwaltung, durch

1) Siehe § 67 des in der Session 1871/72 vorgelegten Entwurfs.

2) Siehe Druckfachen des Hauses der Abgeordneten Session 1871/72 Nr. 239 S. 39, des Herrenhauses Nr. 116 S. 68 und 158 fg.

den Wegfall der Schulzen-Remuneration und anderer Polizeiverwaltungskosten an den im Staatshaushalts-Etat für 1873 für obengenannte Zwecke veranschlagten Ausgaben fernerhin sparen werde: die Vertheilung des für jede Provinz festzustellenden Betrages auf die einzelnen Kreise erfolgt nach Maßgabe des Bedürfnisses durch die Provinzialvertretung bezw. durch eine von dieser zu wählende Kommission¹⁾.

So waren nach einer doppelten Richtung hin Anfänge einer Dotation der Provinzial- und Kreisverbände vorhanden. Aufgabe der Gesetze vom 30. April 1873 und 8. Juli 1875 war es, diese Anfänge fortzubilden, und das Ganze zu einem einheitlichen und mit der Lage der Gesetzgebung über die Organisation der Provinzialverwaltung in Einklang stehenden Abschluß zu bringen. Bei der Durchführung dieser Aufgabe war das Bestreben leitend, die Dotation sowohl der Provinzen als auch der Kreise nach einem gleichheitlichen für den ganzen preussischen Staat geltenden Maßstabe zu ordnen. Das Gesetz vom 8. Juli 1873 überweist zur Ausstattung der Provinzial- und Kommunalverbände denjenigen Landestheilen, welche durch die früheren Gesetze nicht berücksichtigt waren, einen Betrag von jährlich zwei Millionen Thalern; ferner zur Gewährung von Fonds für die Durchführung der Kreisordnung — bezw. zur vorläufigen Ausstattung der Provinzen, für welche die Einführung der Kreisordnung noch nicht beschlossen war, mit ähnlichen Fonds — jährlich eine Million Thaler. Beide Summen werden auf die einzelnen Provinzen zur Hälfte nach dem Flächeninhalt, zur Hälfte nach der Zahl der Zivilbevölkerung vertheilt: der gleiche Vertheilungsmaßstab findet auf die Untervertheilung der Theilbeträge, welche von der zur Durchführung der Kreisordnung bestimmten Summe auf die einzelnen Provinzen entfallen, auf die Kreise Anwendung. Für diejenigen Landestheile, in denen die Einführung der Kreisordnung vorläufig noch nicht stattfand, sollten die betr. Dotationsbeträge einstweilen zinsbar belegt werden; von der den Provinzen gewährten Summe sollte ein Betrag von zusammen 480 000 Thalern ebenfalls den Kreisen zur Durchführung der Kreisordnung überwiesen werden. Das Gesetz vom 30. April 1875 erhöhte jene zur Ausstattung der Provinzen überwiesenen Summen um 2480 000 Thaler; für die Vertheilung derselben wurde der aus dem

1) Die Zuwendung dieser Beträge an die Provinzen und durch deren Vermittelung an die Kreise besteht noch gegenwärtig fort, doch erfolgt die letztere nicht mehr nach dem Bedürfniß, sondern zur Hälfte nach dem Flächeninhalt, zur Hälfte nach der Zahl der Kreisbevölkerung. Dot.-Ges. v. 30. April 1873 § 2.

Flächeninhalt und der Zahl der Zivileinwohner sich zusammensetzende Maßstab beibehalten: außerdem wurden die in Gemäßheit des Gesetzes vom 30. April 1873 zinsbar belegten Fonds nebst den an Zinsen zu gewachsenen Beträgen in bestimmten Summen den betr. Verbänden übereignet. Das Selbstbestimmungsrecht der Verbände in Ansehung jener Fonds wurde indessen gleichzeitig durch Hinzufügung bestimmter Verwendungszwecke in gewisse Grenzen eingeschlossen: aus der Zahl dieser Zwecke sind die Fürsorge für den Chausseebau bezw. die Unterstützung des Gemeinde- und Kreiswegebaues, die Bestreitung der Kosten des Korrigendenwesens bezw. Leistung von Beihilfen hierzu an die Landeskommunalverbände, die Fürsorge bezw. Gewährung von Beihilfen für das Irren-, Taubstumm- und Blindenwesen, die Unterstützung milder Stiftungen von Rettungs-, Kranken- und anderen Wohlthätigkeits-Anstalten, die Leistung von Zuschüssen für Vereine, welche der Kunst und Wissenschaft dienen, sowie für öffentliche Sammlungen, welche denselben Zweck verfolgen, die Unterhaltung von Denkmälern ausdrücklich zu nennen. Weitere ähnliche Zwecke festzustellen wurde der Gesetzgebung vorbehalten: außerdem wurde bestimmt, daß die Entnahme der Kosten der Provinzial- bezw. Kommunal-Landtage und einzelner sich an dieselben anlehrender Behörden sowie die Gewährung weiterer Beihilfen an die Kreise zur Durchführung der Kreisordnung aus den überwiesenen Summen zulässig sein solle. Dem Gedanken einer auf solcher Zuweisung selbständig zu verwendender Fonds beruhenden Abgrenzung eines selbständigen Wirkungskreises dieser Verbände entsprach es, daß diejenigen im Eigenthum des Staats befindlichen Liegenschaften und Gebäude sowie die Institute, welche den vorbezeichneten Verwaltungszweigen dienten, ferner die seither budgetmäßig geleisteten Staatszuschüsse an die betr. Verbände übergingen; insbesondere wurden das Chausseewesen, die Verwaltung und Unterhaltung der Hebammen-Institute und der Ackerbau-, Wiesen- und Obstschulen generell den Provinzialverbänden überwiesen, denen auch die Provinzial-Meliorationsfonds, wie sie für mehrere Provinzen bestanden, übereignet wurden. Für diejenigen Provinzen, für welche die Einführung der Kreisordnung noch nicht beschlossen war, wurden die Antheile der für die Durchführung der Kreisordnung bestimmten Dotation behufs zinsbarer Belegung den Provinzial- und Kommunalverbänden überwiesen: endlich erfuhren die den neu hinzugetretenen Provinzen für Wohlthätigkeitszwecke zu gewährenden Renten eine entsprechende Erhöhung. Von den Positionen des Ausgabebudgets, welche sich auf die nunmehr den Provinzen übertragenen Verwaltungszwecke bezogen und welche dem entsprechend als

Zuschüsse auf die Provinzen übergangen, war vor allem die für die Verwaltung und Unterhaltung der Staatschaulseer von Bedeutung: der Betrag derselben, welcher sich auf 19 Millionen Mart belief, wurde durch das Gesetz selbst bezw. durch eine nachfolgende Verordnung vom 12. September 1877 auf die Provinzen repartirt.

Es ergibt sich hieraus, daß es sich bei der ins Werk gesetzten Dotation der Provinzen und Kreise nicht um Zuwendungen liberaler Art handelte: den den Verbänden übereigneten Mitteln entsprach vielmehr eine Zuweisung neuer Aufgaben: bei der Art, in welcher sich diese letzteren entwickelten, haben durchgehends die Zuschüsse des Staats zur Bestreitung der Kosten nicht ausgereicht und ist ein Anschwellen der Belastung durch Provinzialsteuern überall das Ergebnis gewesen. Eine Erleichterung der Kreisverbände und Ortsgemeinden bezw. der den letzteren gleichgeordneten Verbände ist daher aus jener Zuwendung im allgemeinen nicht hervorgegangen: bei dem intensiven und extensiven Wachstum, wie es aus den in der Einleitung geschilderten Ursachen die aus dem sonstigen Aufgabenkreise der Gemeinden sich ergebenden Anforderungen an das Finanzwesen dieser Verbände erfuhren, und bei der zunehmenden Ungleichmäßigkeit, in welcher diese Anforderungen zeitlich und örtlich an die Verpflichteten herantraten, mußte die Zahl der Fälle, in denen die durch jenen Aufgabenkreis begründete Belastung für die Kreise, vor allem aber für die Ortsgemeinden zu einer drückenden wurde, sich fortschreitend erweitern: die Frage, in welcher Weise hier Abhilfe zu schaffen, trat daher als eine dringlicher werdende an die gesetzgebenden Faktoren heran. Während einestheils in den Kreisen der ländlichen Bevölkerung sich vielfach das Verlangen einer entsprechenden Erleichterung vernehmen ließ, war es andererseits der durch die Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer im Haushalt der größeren Städte begründete Einnahmeausfall, welcher eine auf das Ziel einer Stärkung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden gerichtete Bewegung in Fluß brachte.

Die Form, in welcher die Forderung der Dotation der Gemeinden zum Zwecke einer solchen Erweiterung ihrer finanziellen Mittel zuerst gestellt wurde, stand in offenbarem Zusammenhange mit der seit dem Beginn der sechziger Jahre von den namhaftesten Vertretern der Freihandelsrichtung vertheidigten Theorie der Kommunalbesteuerung: indem diese Theorie das Steuerwesen der Gemeinden vorzugsweise auf Steuern vom Grund- und Gebäudeertrage, in den Städten vorzugsweise auf Miethssteuern basiren wollte, mußte sie die

Uebertragung der bestehenden Grundsteuern und Gebäudesteuern auf die Gemeinden anstreben, da nur hierdurch die letzteren in der Gestaltung ihrer Realsteuern freie Hand erhalten konnten. Von diesem Standpunkt aus lag es daher nahe, für die Einnahmen, deren Verlust den Gemeinden durch die beabsichtigte Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer in Aussicht stand, einen Ersatz durch gänzliche oder eintheilige Ueberweisung der Staats-Grund- bezw. Gebäudesteuer in Anspruch zu nehmen. Ein dahin gehender Antrag wurde in der That bei Berathung des Entwurfs des jene Aufhebung aussprechenden Gesetzes im preussischen Herrenhause gestellt: ein Amendement des Oberbürgermeisters von Boß (Halle)¹⁾ forderte die Ueberweisung von fünfzig Prozent der Grundsteuer und von fünf Prozent der Gebäudesteuer: angenommen wurde statt dessen eine vom Oberbürgermeister Becker (Halberstadt) vorgeschlagene Resolution, welche die Vorlegung eines die Ueberweisung der Gebäudesteuer festsetzenden Gesetzentwurfs ev. anderweitige Entschädigung der durch die Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer betroffenen Gemeinden der Erwägung der Regierung anheim gab²⁾. Eine weitere Formulirung erhielt jene Auffassung in einer im Jahre 1874 von der Stadt Berlin gemeinsam mit 879 Städten an die Regierung gerichteten Petition³⁾; die hier gestellte Forderung, den Gemeinden die Hälfte des Ertrages der Gebäudesteuer zur freien Verfügung zu überweisen, wird damit begründet, daß Gesetzgebung und Praxis in einem ausgedehnteren Maße die Kräfte der kommunalen Selbstverwaltung für den Staat in Anspruch genommen und daß gleichzeitig die Entwicklung der volkswirtschaftlichen Ansichten eine immer größere Zahl von Gemeinde-Einnahmen beseitigt habe; auf die Mehrleistungen für das Unterrichts- wesen einerseits und den Wegfall der Zuschläge zur Mahl- und Schlachtsteuer andererseits wird besonders hingewiesen. Auch in mehreren der im Jahre 1873 während des Laufes jener Verhandlungen auf Veranlassung des Vereins für Sozialpolitik publizirten fünf Gutachten über Personalbesteuerung⁴⁾ hat — vielleicht in Wechselbeziehung zu jener von den Vertretern preussischer Städte vertheidigten Auffassung — die Forderung antheiliger Ueberweisung der Grund- und Gebäudesteuer an die Gemeinden

1) Druckfachen des preussischen Herrenhauses Session 1873 Nr. 135.

2) Verhandlungen des preussischen Herrenhauses von 1873 S. 27.

3) Dem königl. preussischen Staatsministerium überreicht am 4. August 1874.

4) Die Personalbesteuerung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 3; siehe insbesondere die Gutachten von Raffe S. 16 und Held S. 35 u. 36 daselbst.

Vertretung gefunden: nebenher ging eine korrespondirende Agitation insbesondere der landwirthschaftlichen Vereine dahin, daß in analoger Weise eine Quote der Grundsteuer den Gemeinden überwiesen werde.

Eine gewisse grundsätzliche Anerkennung haben diese Forderungen in dem Gesetze vom 16. Juli 1880 gefunden, welches die Verwendung der dem preussischen Staate in Folge weiterer Steuerreformen des Reichs zu überweisenden Geldsummen regelte: indem das Gesetz als Zweck der Verwendung der genannten Einnahmen den Erlaß eines entsprechenden Betrages an Klassen- und Einkommensteuer bezeichnet, stellt es diesen Verwendungszweck doch nur insoweit als maßgebend hin, als nicht über die betr. Beträge mit Zustimmung der Landesvertretung behufs Bedeckung der Staatsausgaben oder behufs der Ueberweisung eines Theils des Ertrages der Grund- und Gebäudesteuer Bestimmung getroffen würde: es ist damit wenigstens die Ausführung des Prinzips der Zukunft vorbehalten worden. Auf dem Standpunkte der Anerkennung des Prinzips stehen im allgemeinen auch die folgenden Gesetzentwürfe; jedoch erscheint in ihnen der Gedanke zunächst insoweit beträchtlich modifizirt als die Ueberweisung nicht an die Gemeinden, sondern in erster Linie an die Kreise erfolgen soll, durch deren Vermittelung erst die Verwendung zu Gunsten der Gemeinden stattfindet. Hiermit ist das gesammte Prinzip der Vertheilung ein anderes geworden.

Seine erste Formulirung hat das in dieser Richtung abgeänderte Dotationsprinzip in dem am 21. Dezember 1880 dem preussischen Abgeordnetenhause vorgelegten Entwurfe eines sogenannten Verwendungsgesetzes erhalten; die Bestimmung des Gesetzes war, die Verwendung derjenigen Erträge zu regeln, welche aus der Einführung neuer oder aus der Erhöhung bestehender Reichssteuern dem preussischen Staate zufließen würden: offenbar verfolgt der Entwurf zugleich die Tendenz, die Gesetzesvorlagen, von deren Annahme jene Erhöhung der Reicheinnahmen abhing, durch Betheiligung der Interessen weiterer Kreise der Bevölkerung der Majorität des Reichstages annehmbarer zu machen. Wohl auf Rechnung des Vormaltens des Bestrebens, jenen Projekten der Reichsregierung innerhalb des preussischen Staats Anhänger zu erwerben, ist eine gewisse formelle und sachliche Unfertigkeit zu sehen, welche diesen Entwurf ebenso, wie den aus ihm hervorgegangenen folgenden charakterisirt. Die Verwendung jener Mehreinnahme will nun der erstgedachte Entwurf in der Weise regeln, daß zunächst aus derselben die Klassensteuerpflichtigen der vier untersten Stufen freigestellt werden; der Restbetrag soll zur Außerhebungszugung der dem-

nächst folgenden acht Klassensteuerstufen und der Hälfte der Grund- und Gebäudesteuer in der Weise verwendet werden, daß diejenigen Beträge, welche vom Ertrage dieser Steuern durch jene Einnahmen aus den Erträgen der Reichssteuern Deckung finden, den Gemeinden für ihre Bedürfnisse überwiesen würden: aber diese Ueberweisung soll, wie oben bemerkt, durch Vermittelung der Kreise erfolgen, welche aus den auf sie entfallenden Antheilen zuerst ihre Kreisabgaben unter Einschluß der auf sie vertheilten Provinzialabgaben zu decken, den Ueberschuß aber zur Erleichterung der Gemeinden zu verwenden haben: die Erleichterung der Gemeinden ist daher größtentheils eine nur indirekte und wird dadurch herbeigeführt, daß dieselben ihrer an den Kreis bezw. die Provinz zu entrichtenden Abgaben-Kontingente entzogen werden bezw. die entsprechenden Beträge zur eigenen Verfügung erhalten. Auch in dem später im Frühjahr 1882¹⁾ dem Landtag vorgelegten Entwurfe besteht derselbe Grundgedanke noch fort, doch ist er seiner Anwendung nach auf ein Viertel des nach Außerhebungsetzung der unteren Klassensteuerstufen verbleibenden Restbetrages eingeschränkt worden: dies Viertel soll den Kreisen bezw. selbständigen Städten behufs Verwendung bezw. weiterer Vertheilung überwiesen werden; die Repartition auf die Kreise soll nach dem Veranlagungsoll der Grund- und Gebäudesteuer erfolgen: die Vorschrift, daß die hiernach zu überweisenden Beträge zunächst zum Erlaß der Kreisabgaben des betr. Etatsjahres mit Einschluß der auf die Kreise vertheilten Provinzialabgaben zu verwenden seien, ist aus dem früheren Entwurfe wiederholt; der die Summe dieser Abgaben übersteigende Betrag soll zur Erleichterung der Kommunal-lasten und nach Maßgabe der für die Wegebauten stattgehabten Verwendungen auf die einzelnen örtlichen Kommunalverbände — Ortsgemeinden und Gutsbezirke — vertheilt werden²⁾. Schon mit der letzteren Vorschrift ist ein neues Element in die Behandlung des Gegenstandes eingeführt worden: die Vertheilung nach Maßgabe des Aufwandes für Wegebauten gehört dem Betheiligungs-, nicht dem Dotationsprinzip an. Aber auch abgesehen hiervon hat die Anwendung des letzteren in dem Gesekentwurfe einen erheblich erweiterten Spielraum erhalten. Zwei Viertel des nach Entbürdung der Klassensteuerpflichtigen der vier untersten Stufen verbleibenden Betrages sollen nämlich dazu verwendet werden, den Gemeinden die

1) Entwurf eines Gesetzes betreffend die Verwendung der in Folge weiterer Reichsteuerreformen an Preußen zu überweisenden Geldsummen vom 16. März 1882, Druckschrift des Hauses der Abgeordneten von 1882 Nr. 135.

2) Siehe daselbst § 10.

Tragung des Aufwandes an persönlichen Unterhaltungskosten der Volksschule zu erleichtern und zwar soll hier die Vertheilung in der Hauptsache zur Hälfte nach Verhältniß der im letzten Jahre durchschnittlich vorhanden gewesenen Schülerzahl, zur andern Hälfte der durch eigene Einkünfte nicht gedeckten persönlichen Unterhaltungskosten stattfinden: es tritt daher der Staat einfach mit Uebernahme einer Quote jener Kosten für die Bestreitung des Aufwandes der Volksschulen ein. Insofern hier der Versuch gemacht worden ist, das Betheiligungsprinzip in umfangreicherer Anwendung in die Gesetzgebung einzuführen, wird auf die bezüglichen Bestimmungen dieser Entwürfe weiter unten zurückzukommen sein: zu praktischer Bedeutung sind ebensowenig diese wie die vorher angegebenen Vorschriften gelangt, weil weder die Erhöhung der Reichseinnahmen in der damals in Aussicht genommenen Form ins Leben trat, noch auch überhaupt die Grundlage der Geszentwürfe den Beifall der Mehrheit des preußischen Landtages fand: innerhalb derselben herrschte bei aller sonstigen Verschiedenheit der Beurtheilung doch darin Einverständnis, daß es sich nicht empfehle, sich durch Vorausbestimmung über die zu erwartenden Einnahmen inbetreff der Annahme von Vorlagen, deren Inhalt unbekannt war, zu binden.

Eine neue, die oben als die dritte bezeichnete Phase in der Behandlung der Angelegenheit trat mit der Vorlage ein, welche wegen Erhöhung der Agrarzölle und einer Anzahl von Industriezöllen in der Session 1884/85 dem preußischen Abgeordnetenhaus unterbreitet ward.

Während es sich bei den frühern Entwürfen der Verwendungsgesetze um die Disposition über Einkünfte gehandelt hatte, welche zunächst nur den Gegenstand unbestimmter Hoffnungen bildeten, war es klar, daß die Annahme der Zolltarifnovelle Mehreinnahmen zum Ergebnis haben würde, deren Zutritt, mochten dieselben immerhin von wechselndem Betrage sein, doch eine beträchtliche Stärkung des Finanzwesens des Reichs bezw., soweit jene Mehreinnahmen auf die Einzelstaaten übergingen, dieser letzteren bedeuten würde; es lag daher nahe, daß die Partei des Zentrums, welche einer solchen Stärkung der Staatsgewalt abgeneigt, aber nach Maßgabe der bei ihren Mitgliedern vorwaltenden wirtschaftlichen Auffassung in ihrer Majorität für die Erhöhung der Getreidezölle einzutreten entschlossen war, danach trachten werde, einen Modus zu finden, welcher den Effekt einer solchen Stärkung auszuschließen geeignet sein würde. Als ein Weg, dies Ziel zu erreichen, ist der Antrag zu betrachten, welchen der Abgeordnete Frhr. v. Huene, kurz vor der zweiten Lesung der Zolltarifnovelle im Reichstage in Gemeinschaft mit seinen Fraktionsgenossen im preußischen

Abgeordnetenhaus einbrachte; die Position der Antragsteller war eine besonders starke dadurch, daß sie im Falle der Ablehnung in der Lage gewesen wären, den Antrag auf Erhöhung der Getreidezölle im Reichstage durch eine negative Abstimmung zum Scheitern zu bringen. Der wesentliche Inhalt des Gesetzentwurfes¹⁾ beruhte in der Bestimmung, daß der durch Erhöhung der Getreide- und Viehzölle zu erzielende Ertrag zur Erleichterung der Gemeinden verwendet werden solle; wie in den früheren Entwürfen der Verwendungsgesetze war jedoch in Aussicht genommen, diese Verwendung der Regel nach nicht direkt, sondern durch Vermittelung der Kreise eintreten zu lassen, deren Bestimmung es anheimgegeben werden sollte, ob sie die auf sie entfallenden Anttheile für ihre Zwecke unmittelbar verwenden oder aber an die Gemeinden und Gutsbezirke weiter vertheilen wollten; nur in den mit einer Kreisordnung bis dahin noch nicht bedachten Provinzen Westfalen und Rheinprovinz sollte die Ueberweisung direkt an die Gemeinden geschehen. Als Maßstab der Vertheilung unter die gedachten Kommunalverbände wurde dasjenige Verhältniß in Vorschlag gebracht, das sich aus der Zusammenzählung der Einwohnerzahl jedes Kommunalverbandes und der Summe der von demselben aufgetragenen Grund- und Gebäudesteuer ergeben würde: daselbe Verhältniß sollte für die seitens des Kreises etwa vorzunehmenden Untervertheilungen auf die Gemeinden maßgebend sein; alle zehn Jahre sollte eine Revision der der Vertheilung zu Grunde liegenden Zahlen vorgenommen werden. Der Entwurf wird damit motivirt, daß es ein dringendes Bedürfnis sei, der ländlichen Bevölkerung die Tragung der auf derselben ruhenden Kommunallasten zu erleichtern: die aus der Erhöhung der Getreide- und Viehzölle zu erwartenden Mehreinnahmen diesem Zwecke zuzuführen, sei um so mehr geboten, als die Ergebnisse, welche aus den Zollerhöhungen an sich für eine Verbesserung der Lage der Landwirthschaft treibenden Bevölkerung hervorgehen würden, im voraus nicht zu übersehen seien: es sei ungewiß, inwieweit die in Vorschlag gebrachten höheren Sätze als Schutzzölle und nicht vielmehr bloß als Finanzzölle wirken und inwiefern sie daher eine Steigerung der von den Produzenten zu erzielenden Absatzpreise zur Folge haben würden; ebenso werde erst die Erfahrung darüber Aufschluß geben, ob nicht für denjenigen ansehnlichen Bruchtheil der ländlichen Bevölkerung, welcher seinen Bedarf an Lebensmitteln im Wege des Detailhandels beziehe, aus den Zollerhöhungen eine Vertheuerung der nothwendigen Lebensmittel hervorgehen werde: nach

1) Druckfachen des Hauses der Abgeordneten 3. Session 1885 Nr. 59.

beiden Richtungen daher, sowohl um die Wirkungen der Erhöhung der agrarischen Zölle für die Produzenten zu ergänzen, als um dem unter der Vertheuerung der Lebensmittel leidenden konsumirenden Theil der ländlichen Bevölkerung eine Kompensation zu geben, bedürfe es der in Vorschlag gebrachten Verwendung des Ertrages für die Minderung der kommunalen Lasten. Die Ueberweisung an die Kreise rechtfertige sich in den Kreisordnungs-Provinzen dadurch, daß dies unter den dem Steuerzahler zunächststehenden lokalen Verbänden diejenigen seien, welche vorzugsweise größere kommunale Aufgaben in ihrem Wirkungskreise vereinigten; den Maßstab der Vertheilung anlangend, so stelle die Grund- und Gebäudesteuer diejenige Verhältnißzahl dar, welche den an den Staat gemachten Leistungen entspreche, wogegen daneben der Faktor der Bevölkerung das Verhältniß der kommunalen Leistungen zum Ausdruck bringe.

In formeller Hinsicht handelte es sich hiernach um ein in der parlamentarischen Taktik ungewöhnliches und nur durch das besondere Verhältniß, in welchem das Reich und der preußische Staat zu einander stehen, mögliches Vorgehen; lediglich der Umstand, daß die Partei des Zentrums numerisch als ein wichtiger Faktor ebenso im Reichstage wie in der Landesvertretung in Betracht kam, gestattete es ihr, ihren Einfluß in einer Weise zu verwerthen, daß sie einen bestimmenden Druck auf die Beschlüsse des preußischen Abgeordnetenhauses übte: da die Verwerfung des Antrags v. Huene die Ablehnung der Zollerhöhungen im Reichstage nach sich gezogen hätte, so waren diejenigen Parteien, denen das Zustandekommen der Zollerhöhungen am Herzen lag, im voraus zu Gunsten der Annahme des Antrags wenigstens im Prinzip vinkulirt; dadurch schwächte der Widerspruch sich ab, zu dem seinem finanzpolitischen Inhalte nach der Gesetzentwurf ebenso bei der Regierung wie bei zahlreichen Anhängern der Getreide- und Viehzölle hätte auffordern müssen. Nur vereinzelt daher trat ein solcher Widerspruch hervor, wiewohl immerhin die Stellen, von denen er ausging, den geäußerten Bedenken ein besonderes Gewicht zu geben geeignet waren. Zu den ursprünglichen Gegnern der Idee des Gesetzes schien vor allem auch der preußische Finanzminister selbst zu gehören, der bei der ersten Ankündigung des Antrags davor warnte, daß bestimmte Einnahmen des Staats einem solchen bestimmten Ausgabezwecke zugeheilt und daß die Kommunen auf Ueberweisungen von so schwankendem Ertrage angewiesen würden¹⁾; erst später, nach Einbringung des Entwurfs,

1) Besonders stark werden in der vom Minister v. Scholz in der Sitzung

hat er seine Stellung als die eines Anhängers desselben präzisiert. Daß das Reich bezw. der preussische Staat sich jener Einnahmen entäußern sollte, mußte vor allem im Hinblick darauf bedenklich erscheinen, daß einestheils dem Reich eine Vermehrung der Ausgaben bevorstand, anderntheils der Entwurf des preussischen Staatshaushalts-Etats ein auf einen Betrag von gegen 23 Millionen¹⁾ sich bezifferndes Defizit nachwies; mit besonderer Energie wurden in Rücksicht hierauf von einzelnen hervorragenden Vertretern der konservativen Parteirichtungen, wie von Dr. Wagner und Dr. Wehr, jene Einkünfte für das Reich bezw. den Staat reklamiert; zugleich wurde auch ihrerseits betont, wie mißlich es sei, die Gemeinden auf im Ertrage schwankende Einnahmequellen zu verweisen²⁾. Wenn so aus den Reihen derjenigen, welche im Prinzip

des preussischen Abgeordnetenhauses vom 20. Januar 1885 gehaltenen Rede die Einwendungen betont, welche der Ueberweisung im Ertrage schwankender Einnahmen an die Gemeinden entgegenstehen. „Ebensowohl“ heißt es daselbst, „kann ich Sie nur ganz im Sinne der Ausführungen, die gestern der Herr Abgeordnete Rickert gemacht und irriger Weise gegen mich machen zu müssen geglaubt hat, warnen, daß, was Sie den Kommunen zuführen wollen, in schwankenden Summen bestehen zu lassen. Der Herr Abgeordnete Rickert hat mehrmals, ich glaube auch in der Sitzung des Reichstags vom 28. Nov., an meine Adresse den Vorwurf gerichtet, daß die Regierungspolitik es mit sich bringe, den Staat, den Steuerträger, die Kommunen auf schwankende Ueberweisungen zu stützen und dadurch Verwirrung und unberechenbares Unheil in ihren Reihen zu stiften. Mich trifft dieser Vorwurf nicht, denn es ist einer der Hauptpunkte, in dem ich mich stets von der Politik meines Amtsvorgängers unterschied. Ich habe, schon während er noch im Amte und soweit es mir möglich war, stets den Gedanken schwankender Personalsteuern bekämpft und es für einen verhängnisvollen Fehler gehalten, daß mein Herr Amtsvorgänger dafür sich aussprach, nur eine solche Außerhebungsehung der Klassensteuer gewähren zu wollen gegen die Einnahmeerhöhungen, die wir an einer anderen Stelle beehrten, eine temporäre Außerhebungsehung, die oft schwankend ist, wo der Umfang der Wohlthat sich leicht wieder ändern kann, so daß vielleicht schon das nächste Jahr diese Wohlthat des Vorjahres wieder raubt.“ Verh. des Abgeordnetenhauses Session 1885 Bd. 1 S. 39. Die Bedeutung dieser Erwiderungen für seine Stellung zur Sache hat der Minister später namentlich durch den Hinweis darauf abzuschwächen versucht, daß er die bezüglichen Bedenken aus Anlaß der zum Ausdruck gekommenen bloßen Absicht, jenen Antrag einzubringen, und ohne daß die Staatsregierung in der Lage gewesen, über diesen Antrag, der noch nicht vorlag und erst später konkrete Gestalt gewonnen, einen Beschluß zu fassen, geäußert hat (Verhandlungen a. a. D. S. 1616 und Druckf. Nr. 202 S. 8). Mit Bezug hierauf ist jedoch zu bemerken, daß bei der Ankündigung des Antrags die Grundzüge desselben allerdings bereits vollständig angedeutet waren (Verhandlungen a. a. D. S. 36 ff.).

1) Genau bezifferte sich das Defizit im Etat für 1885/6 auf 22 910 000 Mark.

2) Siehe Verhandlungen des Hauses der Abg. 15. Leg.-Per. 3. Session 1885

auf dem Boden der beantragten Zollerhöhungen standen, der Vorlage Widerstand entgegentrat, so verstand es sich von selbst, daß bei allen denen, welche im Prinzip Gegner der agrarischen Zölle waren, der Antrag v. Huene auf die entschiedenste Opposition stoßen mußte: lag es doch auf der Hand, daß jene für den Ertrag der Erhöhungen in Aussicht genommene Verwendung den Erfolg haben konnte, die Gemeinden und durch das Mittelglied derselben die dem platten Lande angehörigen Steuerpflichtigen für jene Erhöhung und ihre Beibehaltung zu interessieren und dadurch die Eventualität einer Wiederannäherung an die freihändlerischen Grundsätze mit weiteren Schwierigkeiten zu umgeben. Daß die Opposition, welche hiernach gegen das Prinzip des Antrags von verschiedenen Seiten sich erhob, eine Verwerfung desselben nicht würde zur Folge haben, war angesichts der im Vorstehenden geschilderten Konstellation allerdings von Anfang an gewiß: nur im Wege der Amendirung sind jenen Einwendungen einzelne Konzessionen gemacht worden.

So sehr nun aber auch die politische Gesamtauffassung der Parteien für die Behandlung des Antrags von Einfluß gewesen ist, so kann es hier doch nur darauf ankommen, diejenige Entwicklung zu kennzeichnen, welche in der Diskussion und ihrem Ergebnis die auf die Anwendung des Dotationsprinzips bezüglichen Gesichtspunkte erhalten haben. Es kommt hierbei einerseits das Objekt der Dotation, sodann der Repartitions-Maßstab und endlich der Verwendungszweck in Betracht.

Was zunächst das Objekt der Dotation anlangt, so will der Antrag den Kreisen u. s. w. den gesamten Ertrag der Getreide- und Viehzölle überweisen: die Motive begründen dies dadurch, daß der Ertrag der Erhöhungen für sich allein sich nur schwer werde ausscheiden lassen, wogegen für die bei Ueberweisung des Ertrages der gesamten Agrarzölle dem Staat entgehende bisherige Einnahme demselben Ersatz aus den übrigen Zollerhöhungen zufließen werde¹⁾. Dieser Ausführung gegenüber wurde vor allem auf den Zustand der Unsicherheit hinge-

§. 519. 1627 ff. Bemerkenswert zu werden verdienen insbesondere auch die Ausführungen des Abg. v. Meyer-Arnswalde. Abgesehen von dem Mißlichen, daß in der Ueberweisung von Staatseinkünften angesichts eines obwaltenden Defizits beruhe, macht derselbe auf die Bedenken aufmerksam, die gegen die Aufnahme im Ertrage so schwankender Einnahmen als Faktoren der Gemeinbewirtschaft und gegen Verteilungen an die für die Grundsteuer seiner Zeit entschädigten Gutsbefüßiger sprechen, a. a. O. S. 522 ff.

1) Siehe S. 3 der Nummer 3 der Druckfachen.

wiesen, in den die Verweisung auf so schwankende Einnahmen die Finanzwirtschaft der Gemeinden bringen müsse; es wurde als richtiger bezeichnet, den mit jenen Mehreinnahmen zu überweisenden Betrag auf eine bestimmte Summe zu beschränken: von anderer Seite wurde dagegen die Ansicht wieder aufgenommen, daß die Ueberweisung einer Quote der Grund- und Gebäudesteuer die einzig richtige Form einer Erleichterung der Gemeinden enthalte, und vorgeschlagen, das Maximum der Ueberweisung auf den dreiundeinhalbmonatlichen Betrag der Grund- und Gebäudesteuer zu beschränken¹⁾. Keiner der Anträge, welche aus diesen Auffassungen hervorgegangen waren, vermochte eine Majorität auf sich zu vereinigen: dagegen erlangte die Forderung eine gewisse Berücksichtigung, daß die Erleichterung der kommunalen Lasten wenigstens nicht zu einer Verzichtleistung des Staats auf Einnahmen, welche er aus den agrarischen Zöllen nach dem bisherigen Tarife bereits beziehe, ausgedehnt werden möge. In diesem Sinne änderte der Antragsteller selbst den Entwurf, indem er die Vorschrift einer Verwendung der betreffenden Zollerträge zu Gunsten der Kommunalverbände auf denjenigen Betrag beschränkte, um welchen der Ertrag die für die allgemeinen Zwecke des Staats vorwegzunehmende Summe von fünfzehn Millionen Mark übersteigen würde. Mit dieser Einschränkung der Ueberweisung wurde der Gesekentwurf angenommen. Da hiernach die Betheiligung der Kreise bezw. Gemeinden sich lediglich auf den jene Summe von fünfzehn Millionen überschreitenden Betrag der betreffenden Einnahmepositionen erstreckt, ist das Objekt der Ueberweisung ein noch beträchtlich schwankendes geworden und hat damit der aus der Unsicherheit des für die Erleichterung der Gemeinden zu erwartenden Betrags hergenommene Einwand an Gewicht wesentlich gewonnen.

Bei keinem Punkte war die Verschiedenheit der einander entgegengesetzten Meinungen eine so große, wie in Ansehung der Modalitäten und des Maßstabes der Vertheilung; dem im Gesekentwurf vorgeschlagenen Repartitionsmodus wurde von einer Seite die Ansicht, daß für die den einzelnen Kreisen zu überweisenden Antheile das Verhältniß der Grund- und Gebäudesteuerbeträge maßgebend sein müsse, von anderer Seite das Verlangen, daß die auf die einzelnen

1) Dies war der Inhalt des von den Abgeordneten Ludowieg und Dr. Enneccerus gestellten und von den übrigen Mitgliedern der nationalliberalen Partei unterstützten Antrags Nr. 239 der Drucksachen des Hauses der Abgeordneten.

Kommunalverbände entfallenden Antheile mit den Anforderungen der Schul- und Armenlast in Beziehung zu setzen seien, gegenübergestellt; in jener ersteren Forderung reproduzirte sich die schon mehrfach erwähnte Auffassung, daß Grund- und Gebäudesteuer an und für sich nicht für den Staat, sondern für die Gemeinden und kommunalen Verbände sich eignende Einnahmequellen seien, daß daher der Verwendung von Staatseinkünften zu Gunsten der kommunalen Korporationen in erster Linie die Richtung auf Uebertragung der in Rede stehenden Einnahmequellen auf jene Verbände gegeben werden müsse: diejenigen Kommunalverbände, an welche die Ueberweisung zu geschehen habe, seien aber — so wurde wenigstens von den der vorgeschrittenen liberalen Richtung angehörigen Vertretern jener Ansicht deduzirt nicht die Kreise, sondern die Gemeinden, welche letztere ungleich mehr als erstere durch kommunale Lasten bedrückt seien und der Erleichterung bedürften: wenn vorläufig in Ermangelung einer Gemeinordnung eine derartige Ueberweisung Schwierigkeiten habe, so erwache hieraus eben nur die Verpflichtung der Regierung, für das endliche Zustandekommen einer Landgemeinde-Ordnung zu sorgen: dagegen verdiene das von einer solchen Reform ablenkende Bestreben, den Aufgabenkreis der Gemeinden durch die Kreise aufsaugen zu lassen, keinerlei Förderung¹⁾. Zu Gunsten eines mehr dem Verhältniß der Schul- und Armenlast folgenden Vertheilungsmaßstabes wurde vor allem geltend gemacht, daß diese Lasten ihrer Natur nach überwiegend staatliche seien und daß sie zu denen gehörten, welche — zugleich auch wegen der Höhe der Anforderungen und der Ungleichmäßigkeit im Hervortreten derselben am drückendsten empfunden würden: vorzugsweise von Mitgliedern der sogenannten freikonservativen Partei wurde dieser Standpunkt vertreten²⁾. Während der Ansicht, daß die Verwendung der überschüssigen Zollerträge in erster Linie zur Erleichterung der Steuerpflichtigen in Anbetracht der aus der Grund- und Gebäudesteuer erwachsenden Belastung stattzufinden habe, in dem schon erwähnten Antrage der Abgeordneten Ludowieg und Ennecerus, die Ueberweisung durch Herauszahlung des in den einzelnen Kreisen an Grund- und Gebäudesteuer aufgetommenen Betrages bis zum Maximum von 3 $\frac{1}{2}$ Monatsraten zur Ausführung zu bringen³⁾, eine gewisse Berücksichtigung zutheil geworden war, erhielt die letztere

1) Siehe die Reden der Abgeordneten Richter und Richter a. a. D. S. 1604 fg. 1677 fg.

2) Siehe insbesondere die Rede des Abg. Freih. v. Zeblich-Neufirkh, a. a. D. S. 529.

3) Nr. 232 der Druckfachen.

Auffassung ihre Form in dem Antrage Frhr. v. Zedlitz-Neuhirch und v. Liebemann, nach welchem die Ueberweisung der Kommunal- und Schullasten erfolgen und die Verwendung durch ein besonderes Gesetz geregelt werden sollte; lediglich bis zum Erlaß dieses Gesetzes sollte die interimistische Festsetzung einer Vertheilung auf die Kreise gelten¹⁾. Keiner dieser Anträge vermochte ein ausreichendes Maß von Zustimmung zu gewinnen bezw. die für die Annahme erforderliche Majorität auf sich zu vereinigen. Weitere Abänderungsanträge bezogen sich auf die Modifikation der von den Antragstellern für den Repartitionsmaßstab vorgeschlagenen Basen: man wollte zunächst die größeren Städte — die Stadtkreise — mit einem nach der Zahl der Kreiseinwohner zu berechnenden Antheile abfinden, bei der weiteren Vertheilung auf die Kreise aber den Faktoren der Einwohnerzahl und des Grund- und Gebäudesteuer-Ertrages den des Flächeninhalts hinzuzufügen; auch dieser Vorschlag fand jedoch keine Majorität; seine Wirkung würde die Benachtheiligung derjenigen Städte, die nicht Stadtkreise waren, gegenüber den Landgemeinden und Gutsbezirken gewesen sein. Nur insofern erfuhr das in dem ursprünglichen v. Hueneschen Entwürfe vorgeschlagene Vertheilungsverhältniß eine Modifikation, als in Gemäßheit eines von dem Antragsteller demnächst hinzugefügten Eventualentwurfs²⁾ die nach der Einwohnerzahl zu vertheilende Quote auf ein Drittel herabgemindert wurde, wogegen zwei Drittel nach der in den einzelnen Kreisen austommenden Grund- und Gebäudesteuer repartirt werden sollten: es enthielt diese Aenderung eine Konzession an das Prinzip der Ueberweisung von Quoten der Grund- und Gebäudesteuer. Dem Aufkommen an diesen Steuern soll die fingirte Grund- und Gebäudesteuer vom fiskalischen Besitz, soweit sie nach den Grundsätzen der Kreisbesteuerung zu dieser herangezogen werden kann, für den Zweck jener Vertheilung hinzugezählt werden³⁾. Für die Hohenzollernschen Lande wurde eine nach der Einwohnerzahl sich ergebende direkte Vertheilung auf die einzelnen Gemeinden vorgesehn.

Eine Vorschrift, welche die Kreise zu einer bestimmten Verwendung des auf sie entfallenden Antheils verpflichtet hätte, war, wie bereits aus dem eben Gesagten erhellt, in dem ursprünglichen

1) Siehe Nr. 222 der Drucksachen des Abgeordnetenhauses.

2) Der Antrag Ludowieg wurde zurückgezogen, der Antrag v. Zedlitz bei der Abstimmung verworfen.

3) Siehe den Kommissionsbericht Druckf. Nr. 202 S. 5.

Entwurf nicht enthalten gewesen; derselbe hatte sich darauf beschränkt, festzusetzen, daß, wenn die Kreise von der Befugniß, den ihnen zufallenden Betrag ganz oder theilweise kleineren Kommunalverbänden zu überweisen, Gebrauch machen wollten, für diese Untervertheilung derselbe Maßstab, der für die Hauptvertheilung auf die Kreise gelte, maßgebend sein müsse; weitergehende Beschränkungen den Kreisen aufzuerlegen wurde aus dem Grunde vermieden, weil die Verhältnisse zu verschiedenartige seien, als daß durch Einzelbestimmungen der Zweck einer wirklichen Entlastung der Steuerzahler mit allgemeiner Wirkung sichergestellt werden könne¹⁾. Gleichwohl gewann schon bei der Berathung in der Kommission die Befürchtung die Oberhand, daß die fast unbeschränkte Freiheit, wie sie der Entwurf den Kommunalverbänden einzuräumen beabsichtige, erheblichen Mißbräuchen die Thür öffnen werde: man beschloß daher, die Verwendung durch eine wenigstens in allgemeinen Umrissen aufgestellte Reihenfolge der Verwendungszwecke zu regeln, welche den Kommunalverbänden bei ihren bezüglichen Beschlußfassungen als Norm dienen sollte: diese Regelung sollte, da man die Unmöglichkeit anerkannte, eine den tatsächlichen Verhältnissen überall gerecht werdende Feststellung der Verwendungszwecke sofort zu bewirken, zunächst lediglich eine einstweilige sein und bis dahin gelten, wo ein die Verhältnisse endgiltig regelndes Gesetz erlassen sein würde²⁾; als ihrer Natur nach wesentlich provisorische gingen daher die Vorschriften, über welche man sich schlüssig gemacht hatte, in das Gesetz über. Diese Vorschriften stellen die Zwecke einer nach gleichen Grundätzen erfolgenden Erleichterung der durch die Volksschulunterhaltung und die Armenfürsorge begründeten Lasten als die nach Entlastung der Kreis-eingeseffenen von den Kreissteuern in erster Linie zu erstrebenden hin; eine Erweiterung dieser Zwecke durch Aufnahme der Subventionirung von Sekundärbahnen fand ebensowenig Anklang wie der Vorschlag eines die unteren Stufen der Klassensteuerpflichtigen begünstigenden Vertheilungsmaßstabes³⁾. Dem Inhalt nach sind jene Normen theils obligatorischen, theils fakultativen Charakters. Obligatorisch ist zunächst die Vorschrift, daß in erster Linie die überwiesenen Summen zur Erfüllung solcher Aufgaben zu verwenden seien, für welche seitens der Land- und Stadtkreise die Mittel durch Zuschläge zu den direkten Staatssteuern oder durch direkte Gemeindesteuern aufgebracht würden;

1) § 3 des Gesetzes.

2) Druckf. Nr. 59 S. 5, Nr. 202 S. 8.

3) a. a. O. S. 35.

für diejenigen dieser Kommunalverbände, bei denen die überwiesenen Summen hinter den durch Staatssteuer-Zuschläge bzw. direkte Gemeindesteuern zu deckenden Beträgen zurückblieben — ein Fall, der für die Stadtkreise und einen großen Theil der Landkreise als der regelmäßige vorauszusehen war —, hatte hiernach die Ueberweisung den Charakter einer einfachen Erleichterung des Budgets, einer Erleichterung, die ebensowohl zur Aufnahme weiterer, den oben erwähnten Deckungsmitteln zu entnehmender Ausgaben als zur Herabsetzung der Zuschläge und Steuern benutzt werden kann. Nur insoweit die zu überweisenden Summen jene Beträge übersteigen würden — also in einer je mit der Höhe der zu vertheilenden Summe wechselnden Zahl von Landkreisen —, konnte demnach eine fakultative, im Wege der Autonomie zu regelnde Verwendung in Aussicht genommen werden; für diese Fälle bezeichnet das Gesetz es als zulässig, auf Grund eines von der Aufsichtsbehörde zu genehmigenden Kreistagsbeschlusses die überschießenden Beträge entweder zur Entlastung der Schul- bzw. engeren Kommunalverbände hinsichtlich der Schullasten, insbesondere durch Aufhebung oder Minderung des Schulgeldes in denjenigen Schulen, welche der allgemeinen Schulpflicht dienen, oder zur Gewährung von Beihilfen an die Orts-Armenverbände, soweit nicht die Landarmen-Verbände dazu verpflichtet seien, zu verwenden: für den Fall, daß ein diesen Anforderungen entsprechender Beschluß nicht zu Stande kommt, sind die nicht verwendeten Beträge an die Stadt- und Landgemeinden bzw. die den letzteren gleichstehenden ländlichen Gutsbezirke des Kreises unter Festhaltung des für die Repartition auf die Kreise festgesetzten Maßstabes zu vertheilen; die hierbei auf die einzelnen Gemeinden und Gutsbezirke entfallenden Antheile sind ebenfalls in der vorbezeichneten Weise zur Bestreitung der Schul- bzw. Armenlasten zu verwenden¹⁾. Für Schleswig-Holstein ist es nachgelassen, daß durch Kreisstatut die überschießenden Summen an andere Verbände als die Stadt- und Landgemeinden überwiesen werden; es hat damit den besonderen Verhältnissen der hier als Zweckverbände fortbestehenden Kirchspielsgemeinden Rechnung getragen werden sollen²⁾. Mit den aus der Beschlussfassung des Abgeordnetenhauses hervorgegangenen Bestimmungen, wie sie hiernach den Inhalt des Gesetzes bilden, ist das Dotationsprinzip insofern theilweise wieder verlassen worden, als in der den Kreisen erteilten Ermächtigung, die vorerwähnten Ueberschüsse der überwiesenen Summe zur Erleichterung

1) § 4 des Gesetzes.

2) § 5 des Gesetzes.

der Schul- und Armenlasten der Gemeinden zu verwenden, eine Anwendung des Beteiligungsprinzips zu erblicken ist. Da die durch Zuschläge zu den Staatssteuern bezw. durch selbständige Kreissteuern zu deckenden Ausgaben der Landkreise weit überwiegend — es ist das Verhältniß auf 70 Prozent angegeben worden — den Zwecken des Chaussee- bezw. Wegebaues dienen, liegt es in der Natur des angenommenen Verwendungsmobus, daß die durch das Gesetz erstrebte Ausgleichung bezw. Erleichterung sich in erster Linie auf diese Last bezieht, während den Zwecken des Schul- und Armenwesens jeweilig eine um so geringere Quote der überwiesenen Summe zufließt, je geringer die letztere Summe und eine je geringere dem entsprechend auch die Zahl der Kreise ist, in denen der Antheil an der Dotation die durch Zuschläge zu direkten Staatssteuern oder durch direkte Gemeindesteuern zu deckenden Beträge übersteigt.

Das Dotationsprinzip besteht hiernach in Preußen in zwei ganz auseinandergehenden, unter sich kaum einen grundsätzlichen Zusammenhang aufweisenden Anwendungsformen: die eine steht unter dem Gesichtspunkte der Ausgestaltung der Kreis- und Provinzial-Verbände zu Selbstverwaltungskörpern und mit der Bemessung der Wirkungssphäre der letzteren in engster Wechselbeziehung, die andere wird wesentlich von finanz- und agrarpolitischen Motiven beherrscht; während bei der einen bestimmte, nur einer geringen Abwandlung unterliegende Geldbeträge den Gegenstand der Ueberweisung bilden, beruht bei der andern das Objekt der Zuwendung in dem schwankenden Ertrage gewisser Steuern; wenn bei der einen der Gedanke der Stärkung der administrativen Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungs-Verbände der vorwaltende ist, stellt die andere die Entlastung der engeren Verbände und der Steuerzahler in den Vordergrund. Die erstere Form der Anwendung hat sich insofern vollkommen bewährt, als unter den Einnahmen, auf welche die Erfüllung der den Provinzial- und ihnen gleichstehenden Kommunal-Verbänden zugewiesenen Aufgaben angewiesen ist, die aus der Dotation des Staats entnommenen Zuschüsse immer noch einen wichtigen Faktor bilden; die Beteiligung des Staats mit einem andern, mit dem Verhältniß der Aufwendungen in Beziehung stehenden Maßstabe wäre bei der Ungleichheit eines großen Theils der die öffentlichen Lasten regelnden Gesetzgebung, wie sie zwischen den Provinzen bestand, unausführbar gewesen; jene dem Dotationsprinzip gegebene Anwendung hat daher die Schaffung der provinziellen Selbstverwaltung wesentlich ermöglicht. Auch in der Herstellung der Selbstverwaltung der Kreise bildet die Ueberweisung

der der Staatsdotation entnommenen Einnahmen ein wichtiges Element; angesichts des schon sehr ungleichen Verhältnisses in der Belastung der einzelnen Kreise würde es in überaus drückender Weise empfunden worden sein, wenn die Kreise mit den Kosten der bis dahin vom Staat für seine Rechnung ausgeübten Verwaltungsfunktionen ohne weiteres belastet worden wären; die denselben als Beitrag zu den Kosten des Kreis Ausschusses und der Amtsverwaltung gewährte Dotation hat daher die Durchführung der auf die Begründung der Selbstverwaltung bezüglichen Vorschriften beträchtlich erleichtert. Danach macht hier das Fehlen einer Beziehung des Antheils an der Dotationssumme zur Höhe der Ausgaben sich bereits als ein die Wirkung abschwächender Mangel geltend; während für einzelne Kreise das Verhältniß der auf sie entfallenden Summen zu den Kosten der oben bezeichneten Kategorien ein so günstiges ist, daß dieselben einen Theil der Summe erübrigen und kapitalisiren, ist die letztere in anderen Kreisen so unzureichend, daß dieselbe nach Deckung der zu den Kosten der Amtsverwaltung zu leistenden Zuschüsse nur noch einen geringen Beitrag zu den Kosten der Kreis Ausschuß-Verwaltung darstellt und der Rest der letzteren aus anderen Mitteln gedeckt werden mußte¹⁾: die Erreichung des Zweckes der Ausgleichung wird hierdurch wesentlich beeinträchtigt. Ueber die zweite dem Dotationsprinzip durch die Ver Fucne gegebene Anwendungsform liegen völlig abschließende Erfahrungen noch nicht vor, da das Jahr 1885/86 in Anbetracht der vorher angehäuften Getreidevorräthe betreffs des Ertrages der agrarischen Zölle für ein völlig normales nicht zu erachten ist: gleichwohl findet in den Ergebnissen dieses Jahres die von den Gegnern des Gesetzes zum Ausdruck gebrachte Erwartung, daß der Ertrag jener Zölle ein überaus schwankender sein werde, ihre Bestätigung: die gesammte überwiesene Summe hat sich auf 4 002 116 Mark belaufen, von welchem Betrage die höchsten Theilbeträge auf die Provinzen Rheinland mit 582 251, Schlesien mit 516 654, Sachsen mit 397 235 M. entfielen; da die Zahl der Kreise einschließlich der Stadtkreise sich in der Rheinprovinz auf 69, in Schlesien auf 64, in Sachsen auf 33 beläuft, so ergibt sich für den einzelnen Kreis ein so geringer Theilbetrag, daß derselbe weder in der Finanzwirtschaft der Kreise überhaupt, noch für die Erleichterung der Steuerpflichtigen insbesondere als ein nennenswerther Faktor in Be-

1) Jenes ist u. a. im Kreise Prenzlau, dieses im Kreise Teltow — beides Kreise in der Provinz Brandenburg — der Fall. Siehe die betreffenden Haushaltsetats für 1884/85.

tracht kommen kann. Auch wenn für das Jahr 1886/87, wie es nach den zur Zeit vorhandenen Basen möglich scheint, sich der zu vertheilende Betrag auf 6 bis 7 Millionen Mark erhöhen sollte, würde dies doch eine die Wirksamkeit der Zuwendung wesentlich ändernde Steigerung kaum enthalten. Wird nun in Berücksichtigung gezogen, daß die auf die einzelnen Kreise entfallenden Summen gerade deshalb, weil sie ihrer Natur nach schwankende sind und jeder Vorausberechnung sich entziehen, Faktoren von über die Dauer des Etatsjahres hinausgehenden Finanzoperationen nicht bilden und daher auch der Aufnahme von Anlehen nicht als Basis dienen können, so wird der finanzielle Effekt der Ueberweisung, so lange die gegenwärtigen Grundsätze der Vertheilung und Verwendung zur Anwendung gelangen, sich nur als ein überaus geringer bezeichnen lassen; wenn auch mit den zur Vertheilung gelangenden Beträgen, sofern sie den Provinzen für Zwecke ihrer kommunalen Verwaltung überwiesen worden wären, sich nennenswerthe Erfolge hätten erzielen lassen, so nähert doch bei der Zersplitterung, wie sie jene Summen durch Ueberweisung an die Kreise erfahren, das Ergebnis sich größtentheils dem einer Verflüchtigung, wie dies bei der Diskussion des Gesetzentwurfes im Abgeordnetenhaus von Gegnern des Projekts mit Recht vorausgesagt worden ist. Vollends in der Richtung einer Erleichterung der Volksschulunterhaltung und der Armenfürsorge, d. h. derjenigen Lasten, bezüglich deren das Bedürfnis der Ausgleichung das relativ größte ist, werden mit dem Gesetze nur ungleichmäßige und unzureichende Leistungen erzielt.

7. Sachsen.

Auch im Königreich Sachsen fällt die Einführung des Dotationsprinzips in die Gesetzgebung mit der Begründung einer durch größere Kommunalverbände ausgeübten Selbstverwaltung zusammen. Derartige Verbände bestanden früher im Königreich Sachsen nicht; die Eintheilung des Landes in Amtshauptmannschaften war eine lediglich administrative; erst durch das Gesetz vom 21. April 1873 erhielten die diesen Amtshauptmannschaften zugewiesenen Bezirke eine kommunale Organisation; den Vertretungsorganen der Bezirke, den Bezirks-Versammlungen wurde das Recht beigelegt, für gemeinnützige Zwecke, welche gesetzlich zu Bezirks-Angelegenheiten erklärt würden, Einrichtungen und Ausgaben zu beschließen und zu diesem Behuf das Vermögen des Bezirks zu verwenden, Anlehen aufzunehmen und den Bezirk

mit Abgaben zu belasten. Damit die Institution, welche mit dem 1. Oktober 1874 ins Leben treten sollte, baldigst eine lebenskräftige Gestalt gewinne, schien es wichtig, die Bezirke mit einem mäßigen Stammvermögen auszustatten, wozu die Ueberweisung des auf Sachsen entfallenden Antheils an der von Frankreich zu zahlenden Kriegs-Entschädigung Gelegenheit gab: nachdem bis zum Jahre 1873 der auf diesen Antheil gezahlte Betrag die Summe von 3 718 524 Thaler erreicht hatte, legte die Regierung im Herbst des genannten Jahres dem Landtage einen Gesetzentwurf vor¹⁾, wonach von jenem Betrage drei Millionen den Bezirks-Verbänden überwiesen werden sollten; aus dem mit wenigen Aenderungen angenommenen Entwurfe ging demnächst das Gesetz vom 25. Juni 1874 hervor; nach demselben sollte jene Summe von drei Millionen Thalern in vierprozentigen sächsischen Staatsschuldsscheinen am 1. Juni 1875 zur Verfügung gestellt und an die Bezirke zur Hälfte nach dem Flächeninhalt, zur Hälfte nach der Zahl der Zivil-Einwohner vertheilt werden; von den hiernach auf die einzelnen Kreise entfallenden Beträgen dürfen jedoch lediglich die Zinsen verwendet werden, wogegen das Kapital gegen mündelmäßige Sicherheit anzulegen und in seinem Gesamtbestande unvermindert zu erhalten ist. In der Auswahl der den Zinsen zu gebenden Verwendungszwecke sind dagegen die Bezirke nicht beschränkt: nur ist, wenn die Verwendung für Bezirksanstalten stattfindet, für deren Zwecke an einzelnen Orten des Bezirks durch lokale Einrichtungen bereits hinreichend Vorsorge getroffen ist, den betreffenden Ortsgemeinden aus den Vermögensnutzungen entsprechender Antheil zu gewähren. Eine Erweiterung hat die Anwendung des Dotationsprinzips demnächst noch dadurch erfahren, daß durch ein späteres Gesetz vom 18. Dezember 1876²⁾ den Bezirken die Forderungen aus den Darlehen, welche Angehörigen der Reserve und Landwehr aus den Sachsen überwiesenen bezüglichen Fonds gemacht worden waren, insoweit übereignet wurden, als die betreffenden Summen inmittelst weder ausgezahlt noch als uneinbringlich anerkannt worden waren. Der Gesamtbetrag der in dieser Weise gewährten Darlehen hatte die Summe von 434 232 M. erreicht; mit welchem Betrage diese Summe zur Zeit der Publikation des Gesetzes noch ausstand, ist aus den Motiven des Gesetzes nicht zu ersehen; die Uebertragung erfolgte an denjenigen Bezirksverband, innerhalb dessen die

1) Siehe Dekret an die Stände vom 16. Oktober 1873 (Dekrete 2, 49 fg.).

2) Siehe den Entwurf nebst Motiven in dem Dekret an die Stände vom 12. Okt. 1875 (Dekrete 3, 109).

Empfänger zur Zeit der Darlehensgewährung wohnhaft gewesen waren; in jedem Falle ist die Erhöhung, welche durch diese weitere Ueberweisung die jährlich zur Disposition der Bezirke stehende Zinsrente erfährt, eine geringfügige. Aber auch der aus jener ersten Ueberweisung auf die Bezirks-Verbände entfallende jährliche Zinsbetrag ist immerhin ein so wenig erheblicher, daß derselbe ein besonders wichtiges Element in der Finanzwirtschaft dieser Bezirke nicht bilden kann: einer anderweitigen ausgleichenden Betätigung des Staats im Wege von nach dem Betheiligungsprinzip sich regelnden Beihilfen ist daher auch im Königreich Sachsen ein nicht unbeträchtlicher Spielraum geblieben.

C. Ergebnis.

Die Anwendungsformen, in denen das Dotationsprinzip in den Einrichtungen einestheils Belgiens, anderentheils der größeren deutschen Staaten zu Tage tritt, unterscheiden sich hienach in zweierlei: einmal in dem Anlaß, der in Belgien durch das Projekt einer Reform des kommunalen Steuerwesens, in den deutschen Staaten durch die auf Begründung der Selbstverwaltung der größeren kommunalen Verbände bezw. auf Minderung der mit den kommunalen Aufgaben verbundenen Belastung gerichteten Bestrebungen gegeben wurde; sodann darin, daß in Belgien die Dotation durch unmittelbare Ueberweisung der bezüglichen Erträge an die Gemeinden erfolgt, während es in den deutschen Staaten die größeren kommunalen Verbände sind, denen die den Gegenstand der Dotation ausmachenden Objekte in erster Linie zufließen. Beiderlei Unterschiede stehen mit einander in enger Wechselbeziehung: denn wenn für die den Gemeinden Belgiens seitens des Staates gewährte Dotation der Gedanke bestimmend war, den Städten für den bis dahin von ihnen erhobenen Oktroi einen Ersatz zu gewähren, so folgt hieraus von selbst, daß die Ueberweisung unmittelbar an die Gemeinden geschehen mußte; im Gegensatz hierzu erforderte die Durchführung der Absicht, die größeren Verbände mit einem selbstgovernmentalen Wirkungskreise auszustatten, die Ueberweisung der Dotations-Objekte an diese Verbände; das gleiche gilt von denjenigen Fällen, in denen es sich um die Entlastung der Ortsgemeinden bezw. der Steuerzahler handelte, da mit Recht davon ausgegangen wurde, daß eine solche in einer den Gesichtspunkten der Ausgleichung entsprechenden Weise in höherem Grade durch das Mittelglied der größeren kommunalen Verbände zu erreichen sei. Hiernach ist die Abgrenzung des Raumes, welcher den Anwendungsformen des Betheiligungsprinzips

frei bleibt, eine verschiedene: in Belgien gehen diese Formen selbstständig neben den Anwendungsformen des Dotationsprinzips und unabhängig von denselben her; das gleiche gilt von den Erscheinungsformen des Betheiligungsprinzips zum großen Theil auch in den deutschen Staaten, doch findet sich hier auch die Anwendung dieses letzteren Prinzips mit der des Dotationsprinzips dergestalt kombinirt, daß letzteres für die Vertheilung auf die größeren Verbände, ersteres für die weitere Repartition und Verwendung das maßgebende ist. Hierauf wird demnächst bei Darstellung der Anwendungsformen des Betheiligungsprinzips zurückzugreifen sein.

(Fortsetzung im nächsten Heft.)