

## Werk

**Titel:** I. Abhandlungen

**Ort:** Tübingen

**Jahr:** 1898

**PURL:** [https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345616871\\_0054|log55](https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345616871_0054|log55)

## Kontakt/Contact

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

✉ [info@digizeitschriften.de](mailto:info@digizeitschriften.de)

I. ABHANDLUNGEN.

---

VOLKSREPRÄSENTATION UND  
BESTEUERUNG.

VON

DR. G. CASSEL  
IN STOCKHOLM<sup>1)</sup>.

---

I. Das Problem einer steuergerechten Proportionalvertretung.

I. Einleitung.

Die Besteuerung ist ein Problem, das von vielen Gesichtspunkten aus betrachtet werden kann. Die Gerechtigkeit ist hier keineswegs der einzige Grund, nach dem die Erscheinungen zu beurteilen sind. Und wenn ich nichtsdestoweniger in dem Folgenden eine gerechte Besteuerung als ausschliessliches oder doch fast ausschliessliches Ziel meiner Untersuchungen aufstelle, so ist dies eine Einseitigkeit, jedoch eine Einseitigkeit derselben Art, wie die Abstraktion, die den Grund jeder wissenschaftlichen Arbeit ausmacht.

Der Frage, was auf dem Gebiete der Besteuerung Gerechtigkeit ist, sind bekanntlich unendlich wechselnde Beantwortungen zu teil geworden, gewöhnlich in der Form von allgemeinen Grundsätzen, die an Undeutlichkeit und Unbestimmtheit nichts zu wünschen übrig liessen. Es scheint mir, dass ich durch Aufstellung irgend eines neuen Prinzips, das denselben Charakter trüge, nur

---

1) Anmerkung des Verfassers: »Ich will diese Gelegenheit benutzen, der Lorén'schen Stiftung in Stockholm, die durch einen freigebigen Beitrag mich in den Stand gesetzt, vorliegende Arbeit zu vollenden, öffentlich meinen Dank auszusprechen.«

dazu beigetragen hätte, den Wirrwarr zu vermehren. Und schon dies allein ist für mich ein hinlänglicher Grund gewesen, die praktischen Formen für eine solche Ausübung des Besteuerungsrechtes, die man als zu einer gerechten Steuerverteilung führend annehmen kann, besser in ihren Einzelheiten zu untersuchen.

Hierzu habe ich ausserdem die wichtige Veranlassung gehabt, dass die Gerechtigkeit einer Steuer, meines Erachtens, in wesentlichem Grade davon abhängt, auf welche Art und Weise die Steuer entstanden ist, und ganz und gar nicht nach einem a priori aufgestellten Prinzip beurteilt werden kann.

Ich hielt es also für richtig, ein wenigstens in den allgemeinen Zügen vollständiges System für die Ausübung der Besteuerung aufzustellen. Dass hierbei die repräsentativen Formen eine fundamentale Rolle spielen, ist natürlich; und da ich schon vorher im Besitz einer Lösung des Problems von einer proportionalen Volksvertretung war, zog ich es vor, lieber diese Methode in ihren Einzelheiten zu entwickeln, als nur auf die ziemlich unbestimmte Phrase »proportionale« Volksvertretung hinzuweisen.

Aus diesem Grunde zerfällt meine Abhandlung in zwei ziemlich scharf getrennte Teile, von denen der erste das Volksvertretungsproblem, der zweite die eigentliche Besteuerungsfrage erörtert. Eine derartige Zusammenstellung von zwei verschiedenen Problemen wird den Leser vielleicht etwas befremden; ich hoffe aber, im Laufe der Untersuchung wird ihre Berechtigung deutlich hervorgehen.

Ich bin mir wohl bewusst, dass das Besteuerungssystem, das ich in der folgenden Abhandlung darstelle, keine unmittelbar praktische Anwendung finden wird — ein Schicksal, das es mit fast jeder wissenschaftlichen Untersuchung teilt. Und doch glaube ich nicht, dass meine Resultate jedes praktischen Wertes entbehren. Teils können gewisse Teile in jedes Besteuerungssystem aufgenommen werden: eine rationale Skala für eine progressive Besteuerung z. B., die ich im letzten Kapitel gebe, besitzt ein aktuelles Interesse in den meisten Staaten.

Teils, und dies betrachte ich als Hauptsache, wird ein jeder, der einmal genau durchdacht hat, wie eine gerechte Besteuerung zu verwirklichen ist, zugleich einen bestimmten Ausgangspunkt haben, nach welchem er die Natur der Steuern mit einer Sicherheit und Objektivität, die sonst unmöglich sind, beurteilen kann. Darum habe ich, auch auf die Gefahr hin, als ein unpraktischer

»Konstrukteur« angesehen zu werden, keinen Anstand genommen, meine Resultate in der Gestalt eines positiven Vorschlages darzustellen. Ich wiederhole es, es ist nicht meine Absicht, dass dieser Vorschlag eine Art politisches Programm sein soll; ich habe nur gewünscht, einmal das Problem von Gerechtigkeit in der Besteuerung in »reinkultivierter« Form darzulegen, so dass es möglich wird, den Charakter und die relative Berechtigung der bisherigen Steuertheorien festzustellen und eine Richtschnur für die fernere Entwicklung zu haben.

---

Die Frage von einer gerechten Steuerverteilung kann auf zwei verschiedene Weisen ausgedrückt werden. Erstens: was versteht man unter Gleichheit und Gerechtigkeit in Bezug auf Steuern? Zweitens: wie soll man sich Sicherheit verschaffen können, dass das aktuelle Besteuerungsverfahren ein gerechtes Steuersystem zur Folge hat?

Die erste mehr theoretische Frage ist es, die bisher fast ausschliesslich erörtert worden, und das mit Unrecht. Denn teils ist es doch erst die letztere, die für das praktische Leben einen wirklichen Wert besitzt; teils ist es klar, dass eine gründliche Untersuchung der praktischen Frage neue Gesichtspunkte bieten und neue Beiträge zur Beantwortung der theoretischen liefern muss.

In einem absolutistischen Staatssystem kann — wie leicht begreiflich — die erste, theoretische Frage eine mehr ausschliessliche Aufmerksamkeit erregen: die Hoheit des Staates, die von göttlichem Ursprung ist, wird von einem Wesen vertreten, das eher eine göttliche Vorsehung als ein Mensch ist. Es darf kein Zweifel daran existieren, dass dieses Wesen darnach strebt, die möglichst grosse Gerechtigkeit auszuüben; und man kann höchstens voraussetzen, dass es der sachverständigen Auseinandersetzung der Wissenschaft bedarf. Daher die Aufgabe, zu sagen, »was ist ein gleichmässiges Steuersystem?« Und diese absolutistische Fiktion hat wohl auch einen gewissen Wirklichkeitsgrund: Der Selbstherrscher steht verhältnismässig erhaben über den Parteiinteressen und vor allem, er ist moralisch verantwortlich für das, was er thut.

In dem konstitutionellen Staate dagegen, wo das Besteuerungsrecht einer Volksvertretung, also mittelbar dem Volke selbst überlassen ist, wo »das Recht der Selbstbesteuerung« ein leiten-

der Grundsatz geworden, kann es nicht länger erlaubt sein, die Steuerfrage von einem ausschliesslich theoretischen Gesichtspunkte aus zu behandeln, da ist es nicht genug, dass man das richtige Resultat kennt; das in dem neuen Staate sehr verwickelte Besteuerungsrecht selbst muss so geregelt werden, dass man eine Garantie hat, dies Resultat zu erreichen. Und dieses Problem wird hier von fundamentaler Wichtigkeit, wenn man es mit einer Politik der Interessen zu thun hat, die von keiner persönlichen Verantwortlichkeit geregelt werden kann. In dem modernen Staate ist daher das Volksvertretungsproblem unzertrennlich von der Frage einer gerechten Steuerverteilung.

Die Volksvertretung hat ihre jetzige Stellung nicht ohne einen anhaltenden Streit mit der Regierung eingenommen, ein Streit, der vielleicht unsere Aufmerksamkeit in viel höherem Grade erregt hat, als er für sich allein es verdient. Während man krampfhaft die Aufgabe ins Auge gefasst hat, der Volksvertretung einen vorwiegenden Einfluss auf das Steuerwesen zu verschaffen, ist die Frage, was diese Volksvertretung ist und was deren Beschlüsse, besonders in Steuerfragen, bedeuten, in den Hintergrund geschoben worden.

Und es ist ja klar, dass das »Selbstbesteuerungsrecht« des Volkes nur eine Phrase ist, wenn die Volksvertretung, der dieses Recht anvertraut worden, nicht das ganze Volk vertritt, oder wenn die Steuerbeschlüsse der Volksversammlung von einer Majorität diktiert werden, die die Interessen der Minorität nicht zu berücksichtigen braucht. Wenn die Volksvertretung nur einen Teil der Bevölkerung vertritt, so wird das Budget mit Sicherheit davon zeugen, dass die vertretenen Volksklassen es verstanden haben, ihre Interessen zu wahren — natürlicherweise auf Kosten der übrigen.

Um zu einem derartigen Resultat zu gelangen, braucht man gar keine ungewöhnliche Aeusserung von Klassenegoismus vorauszusetzen; nein, nicht einmal, dass die Machthabenden mit Absicht die Besteuerung zu ihrem Vorteil geordnet haben. Die Erfahrung zeigt, dass jede Volksklasse geneigt ist, zu glauben, dass sie selbst am meisten zu den Staatsausgaben beiträgt.

Und es ist ganz natürlich, dass es sich so verhalten muss. Eine Besteuerung ist eine Massregel, die die unmittelbarsten Interessen des Besteuernten berührt, und die es nicht unterlässt, einen lebhaften Eindruck auf ihn zu machen. Die Nachricht da-

gegen, dass eine ihm fremde Person, die in anderen gesellschaftlichen Verhältnissen lebt, so und so viel an Steuer zahlen muss, die berührt ihn wenig, er versteht sie kaum.

Wenn diese ganz natürlichen Eindrücke des Einzelnen sich zur Auffassung einer ganzen Volksklasse zusammensummieren, so sieht man ein, dass diese Auffassung sich in der Ausübung des Besteuerungsrechtes ausdrücken muss, insofern dieselbe dieser Volksklasse anvertraut wird. Und dass man nicht hoffen darf, auf einen derartigen Grund ein gerechtes Steuersystem aufzubauen, liegt wohl ganz auf der Hand.

Eine Volksvertretung kann zwar ihre mehr ideellen Augenblicke haben, wo sie an die Interessen der Nichtvertretenen denkt. Sie gehen aber so bald vorüber und geben ein so geringes Resultat. Die Selbstsucht dagegen wirkt sicher, vielleicht langsam, aber beständig wie ein Naturgesetz. Und wie der fallende Tropfen den Stein aushöhlt, so wird auch das Budget sich allmählich nach diesem Gesetz umbilden.

Eine Volksvertretung vertritt Interessen und sie wird es immer verstehen, mit ihrer steuerbewilligenden Macht dieselben zu fördern. Wenn dann eine gewisse Volksklasse alleinherrschend ist, so werden natürlich ihre spezielleren Interessen gefördert. Die Frage von der Anwendung der Steuern wird darum ganz unzertrennlich von derjenigen der Steuerverteilung.

Wenn es also aus allen Gesichtspunkten unsinnig ist, das Budget einer besonderen Volksklasse zu übertragen, so darf man andererseits nicht auf alle Staatsaufgaben verzichten, die nicht von der ganzen Bevölkerung genehmigt werden. Tiefer besehen, bedeutet das Selbstbesteuerungsrecht des Volkes das Recht jeder Volksklasse, zu bestimmen, was sie zu verschiedenen Zwecken veranschlagen will; und das Problem, das vorliegt, kann, kurz ausgedrückt, sein, dieses Recht zu verwirklichen.

Und diese Auffassung ist keineswegs neu; sie ist charakteristisch für den Ständestaat im allgemeinen und ist besonders typisch hervorgetreten in der Geschichte der schwedischen Staatsverfassung. Ich werde daher aus dieser Geschichte einige Züge anführen, die besonders geeignet sind, darzuthun, in welcher Richtung man früher die Lösung unseres Problems gesucht hat.

Später werde ich zu zeigen versuchen, durch welche weltge-

schichtlichen Verhältnisse die Frage ihr gegenwärtiges Stadium erreicht hat und was das moderne Volksvertretungsproblem bedeutet. Die positive Lösung dieses Problems sowie eine Darstellung der rationellen Formen für die Steuerbewilligung der neuen Volksvertretung bilden den eigentlichen Inhalt dieser Abhandlung.

## 2. Einige für das ehemalige schwedische Besteuerungsrecht charakteristischen Züge<sup>1)</sup>.

In alten Zeiten war Schweden in selbständige Provinzen mit eigenen Provinzgesetzen zersplittert. Auch lange nachdem das Land unter einem gemeinsamen König vereinigt worden war, lebte das Selbständigkeitsgefühl bei den einzelnen Provinzen fort, und die lokalen Interessen waren lange Zeit die weit überwiegenden. Die Mittelpunkte des politischen Lebens der Provinzen waren die Landstinge, und obgleich dieselben natürlich an Bedeutung verloren in dem Masse, wie die Reichsgesetzgebung sich entwickelte, behielten sie doch lange Rechte, die eine spätere Zeit der Reichsvertretung vorbehielt, besonders das Recht, neue Steuern zu bewilligen.

Im dreizehnten und vierzehnten Jahrhundert wurden die alten Landschaftsgesetze gesammelt und redigiert, eine Arbeit, die um das Jahr 1350 mit dem Landesgesetz Magnus Erikssons vollendet war. Dieses Landesgesetz stellte das lokale Besteuerungsrecht fest: Extrasteuern durften nur in gewissen bestimmten Fällen verlangt werden, wo der Bischof, der Landrichter und ein Ausschuss, der zur Hälfte aus Edelleuten, zur Hälfte aus Bauern bestand, in jedem Gerichtsbezirk bestimmten, welche Hilfe das Volk seinem König leisten könnte. Ein solcher Ausschuss wurde gewöhnlich auf einem Landsting gewählt.

Zwar wurden diese Vorschriften nicht genau nach dem Buchstaben eingehalten, der Grundsatz selbst aber, dass eine Steuer von jedem Orte, der sie bezahlen sollte, besonders bewilligt werden musste, wurde aufrecht erhalten, ausgenommen natürlich in Zeiten der Unruhe und Gesetzlosigkeit, wo man reine Gewaltthaten ausübte. So war es gewöhnlich, dass man in jedem ein-

---

<sup>1)</sup> Vgl. *E. Hildebrand*: Svenska Statsförfattningens historiska utveckling. Stockholm 1896.

zelen Härad über neue Steuern unterhandelte, wobei der Partikularismus also noch weiter getrieben wurde.

Bei den ordentlichen Landstingen dürften Leute aus allen Volksklassen sich aus freien Stücken versammelt haben, während repräsentative Formen oft bei den Extra-Landstingen Anwendung fanden. In den nördlichen Provinzen bildeten die Zusammenkünfte auf den Jahrmärkten auch eine Art Ersatz für die Landstinge. Die Formen waren sehr unbestimmt, im allgemeinen kann man aber sagen, dass die, welche eine Steuer bezahlen sollten, auch Gelegenheit fanden, sich über dieselbe zu äussern.

Es ist äusserst charakteristisch für die Auffassung der Zeit, dass die Volksvertretung, die im fünfzehnten Jahrhundert heranzuwachsen begann, niemals Besteuerungsfragen behandelte. Die eine Provinz sollte in Bezug auf die Steuern der anderen nichts zu sagen haben.

(Dass das schwedische Steuersystem trotz dieses ausgeprägten Selbstbesteuerungsrechtes so manche Ungerechtigkeiten enthielt und beibehielt, erklärt sich wohl teils aus den vielen Gesetzwidrigkeiten und Gewaltthaten, teils aus der alten Auffassung von »ordentlichen« Steuern als nicht unter das Bewilligungsrecht gehörend. Wenn nämlich eine Steuer, die anfangs vielleicht nicht einmal bewilligt war, eine zeitlang erhoben worden war, ging sie oft zur ordentlichen über und war damit für die Zukunft fixiert. Daher kam es, dass diese Vorstellung von ordentlichen Steuern in der Folge eine höchst wesentliche Beschränkung des Selbstbesteuerungsrechtes ausmachte.)

Unter den ersten Vasakönigen (im 16. Jahrhundert) gelangte die Idee von der Reichseinheit immer mehr zur Reife. Der König versammelt um sich Vertreter der Volksklassen, deren Hilfe er in dem oder jenem Falle benötigt, und so entsteht der Reichstag. Das Besteuerungsrecht geht auf diese Reichstagsvertretung über, doch nur allmählich: Noch spät im 17. Jahrhundert passiert es, dass in den Provinzen über neue Steuern debattiert wird.

Neben dieser verschmelzenden Entwicklung in nationaler Richtung vollzieht sich indessen eine neue Zerteilung der Nation, die Ständeeinteilung. Im Anfange des 17. Jahrhunderts ist sie fertig, und die vier Stände, Adel, Priester, Bürger und Bauern, machen nun ziemlich vollständig das schwedische Volk aus. Ein jeder dieser Stände bildet eine Einheit mit in gewissem Grade homogenen Interessen; und — was für uns augenblicklich von

besonderer Bedeutung ist — eine jede derartige Einheit hat ihre eigene Vertretung.

In jener Zeit war also das ganze schwedische Volk vertreten. Zwar kann man von modernem Gesichtspunkte aus von Ausnahmen reden; so z. B. wurde der Adel als natürlicher Vertreter seiner Bauern angesehen, eine Auffassung, die uns zwar etwas befremdet, die aber im 17. Jahrhundert ganz natürlich war: die Bauern der adeligen Güter waren nur *mediate* die Unterthanen der Krone. Und auch besaßen die eigentlichen freien Arbeiter kein Vertretungsrecht; diese bildeten aber kaum noch eine besondere Klasse; sie waren die Söhne und Töchter der Bauern und ihre Interessen wurden vom Bauernstande vertreten. In Bezug auf die Steuern dürften sie übrigens weniger Bedeutung gehabt haben, ehe man die finanziellen Eigenschaften der indirekten Steuern entdeckt hatte.

Ich will ferner darauf aufmerksam machen, dass das Recht der Vertretung, das solchergestalt den verschiedenen Volksklassen zukam, thatsächlich existierte und etwas mehr war als das abstrakte Stimmrecht, das die Losung des 19. Jahrhunderts geworden ist, aber gewiss nicht immer ein entsprechendes Vertretungsrecht garantiert. Da nämlich jeder Stand gleichartige Interessen vertrat und seine eigene Vertretung besaß, so war die Möglichkeit ausgeschlossen, dass irgend eine Gruppe der Bevölkerung aus der Vertretung verdrängt werden würde.

Wie besorgt man war, jede Volksklasse wirklich zu ihrem Rechte gelangen zu lassen, zeigen uns übrigens die Wahlordnungen, in dem Masse wie dieselben an Festigkeit gewannen. Laut einer Verordnung von 1731 sollte die Wahl in Stockholm durch 48 Wähler geschehen, zu deren Wahl die Bürgerschaft in ebenso viele Klassen, 24 für die Kaufleute und 24 für die »Aemter« (Handwerke) eingeteilt wurde. Die Einteilung war so gemacht, dass jede Klasse eine ungefähr ebenso grosse Kontributionssumme zur Stadt repräsentierte, und bezweckte also, die Interessen der Wohlhabenden zu begünstigen, man erreichte dies aber, ohne die übrigen Klassen zu unterdrücken.

Als man zu der Zeit den Unterpfarrern das Vertretungsrecht geben wollte, begnügte man sich nicht mit einer einfachen Ausdehnung des Stimmrechtes, nein, man liess sie ein besonderes Wählerkorps in dem Priesterstande bilden, das das Recht besaß, eigene Vertreter zu wählen.

Charakteristisch für die Auffassung der damaligen Zeit ist auch die Gleichgültigkeit, mit der die Wahlgesetze im übrigen betrachtet wurden. Wenn z. B. der Priesterstand einmal eine besondere Vertretung besass, war es ja vom Gesichtspunkte des Staates aus von ziemlich untergeordneter Wichtigkeit, wie dieselbe zusammengesetzt war, wenn sie nur wirklich den Priesterstand vertrat. Demnach ist es begreiflich, dass der Stand 1727 auf eigene Hand die Anzahl seiner Vertreter bestimmen konnte, und dass noch die Reichstagsordnung vom Jahre 1810 es dem Stande überlassen konnte, seine Vertreter so zu wählen, wie die Standesmitglieder »unter sich übereinkommen«.

Doch nicht genug damit, dass jeder Teil des Volkes das Vertretungsrecht besass, dies Recht hatte auch eine wirkliche Macht zur Folge.

Und damit sind wir zu unserem Hauptproblem angelangt, Garantien gegen Ueberbesteuerung einer Minorität zu finden. Unsere Vorfahren waren mit dieser Aufgabe ganz im klaren und sie fanden auch eine befriedigende Lösung derselben. Jeder Stand hatte nämlich das Recht seine Steuern zu bestimmen und konnte in Fragen, die sich auf diese Sache bezogen, nicht von den übrigen drei Ständen überstimmt werden. Dies war eine folgerechte Entwicklung der althergebrachten Auffassung des Begriffes Bewilligung, nach welcher dieselbe ein Moment von freiwilliger Uebernahme enthielt.

Das Vetorecht, das auf diese Weise jedem Stande zukam, galt auch in Bezug auf Grundgesetzveränderungen und Standesprivilegien. Hierin lag also eine Garantie dafür, dass das Recht der Selbstbesteuerung fortbestehen würde.

Im übrigen geschah die Abstimmung in allen Fragen standesweise. Infolge dessen wurde es gleichgültig, wie viele Vertreter jeder Stand sandte, und diese Frage spielte auch niemals eine Rolle. Dieser Umstand ist freilich von mehr technischer Bedeutung, er bietet indessen einen interessanten Vergleich mit dem Volksrepräsentationsvorschlag, den ich weiterhin entwickeln werde.

Das einzige, dessen man sich eigentlich zu versichern brauchte, war, dass die Vertretung nicht zu knapp wurde, dass sie wirklich die Vollzähligkeit und Vielseitigkeit besass, die ihr Charakter als Volksvertretung forderte. Da indessen die Auftraggeber selbst ihren Abgeordneten Reisegeld und Unterhalt gewähren mussten,

geschah es zuweilen, dass sie die Erfüllung ihrer Vertretungspflicht versäumten. In diesem Falle verfielen sie der Geldstrafe, die der respektive Stand bestimmte. Uebrigens war die Zahl der Vertreter niemals genau bestimmt. In der Reichstagsordnung von 1723 hiess es, dass zwei, höchstens drei der kleinsten Städte sich um einen Bevollmächtigten vereinen durften. Aehnliche Bestimmungen wurden für den Bauernstand gemacht.

Auf diese Weise hatte demnach die alte Ständeversammlung die Aufgabe verwirklicht, jede Gruppe der Bevölkerung selbständig über ihre Steuern bestimmen zu lassen. Dass das System an manchen Mängeln litt, dass viele Bestimmungen den Stempel der Zufälligkeit trugen, dass man zuweilen recht bedeutend von den grossen Prinzipien abwich, dies alles darf vor unserem Blicke die Thatsache nicht verdunkeln, dass in diesen Prinzipien eine Lösung der Aufgabe lag, die als sehr vollendet bezeichnet werden muss.

Und doch litt diese Lösung an einem Fehler, der grundwesentlich war und dem System notwendigerweise einmal zum Verderben gereichen musste. Der Ständetag setze nämlich eine im voraus gemachte Einteilung des Volkes in verschiedene Klassen voraus. Eine derartige Einteilung mag indessen von Anfang an noch so vollkommen sein, es kommt doch notwendigerweise eine Zeit, wo das Gemeinwesen seinem alten Gewande entwachsen ist, wo neue Klassen entstanden sind, wo die alten nicht länger homogene Interessen repräsentieren, und soll das System alsdann seinem Zwecke entsprechen, so muss die Einteilung verändert werden. Die Erfahrung lehrt aber, dass die machthabenden Klassen gewöhnlich gegen derartige Aenderungen eine grosse Abneigung haben. Die Klasseneinteilung erstarrt und die Volksvertretung wird ein Ausdruck für die Privatinteressen einiger weniger Gruppen.

Diesen Weg nahm die Entwicklung sehr bald in Schweden. Schon am Ende des 17. Jahrhunderts gab es in den vier Ständen Mitbürger, die, ohne zu irgend einem derselben gezählt werden zu können, doch Ansprüche darauf erheben konnten als »Standespersonen« zu gelten. Und während der folgenden Zeit war die Frage von der Komplettierung der Stände eine immerwährende Ursache zu Streitigkeiten.

Ueber die Umstände, die bewirkten, dass man schliesslich den Gedanken selbst aufgab, der der Ständevertretung zu Grunde lag, werde ich im nächsten Kapitel reden. Dabei werde ich den

speziell schwedischen Gesichtspunkt verlassen und suchen, eine allgültige Antwort zu geben auf die Frage: Wie ist das moderne Volksrepräsentationsproblem entstanden?

### 3. Von der Entstehung und Bedeutung des modernen Volksrepräsentationsproblems.

Fassen wir zuerst einige der Züge zusammen, die für die Ständeversammlung bezeichnend sind.

Die alte bürgerliche Gesellschaft zerfiel in Teile, von denen jeder für sich als Einheit betrachtet werden konnte. Jede Stadt, jede Kommune war eine solche organische Einheit; die Stände waren jeder für sich analoge Einheiten, obgleich von höherer Ordnung. Zur Volksvertretung waren nun ursprünglich Vertreter von jeder dieser Einheiten je nach ihrer Bedeutung oder je nachdem vorliegende Fragen — gewöhnlich Steuerforderungen — sie angingen, berufen worden.

Im Prinzip hatte auch jede Gruppe ihr eigenes Beschlusungsrecht, die Stände besaßen ein Vetorecht zum Schutz ihrer eigenen Privilegien; die Steuern waren die Sache jedes einzelnen Standes. (Dass diese Prinzipien selten vollständig verwirklicht wurden, darf den leitenden Gedankengang des Systemes nicht verdunkeln). Auf diese Weise war die alte Volksvertretung — immer noch prinzipiell — eine Vertretung für alle und das nicht nur in dem Sinne, dass jede Bevölkerungsgruppe ihre Vertreter besaß, sondern auch in der mehr thatsächlichen Bedeutung, dass diese Vertreter nicht von den übrigen unterdrückt wurden.

Die Voraussetzung — die historische sowohl als die logische — für dieses ganze System war, dass jede auf diese Weise vertretene Einheit als homogen in Bezug auf ihre Interessen angesehen werden konnte. War nur diese Voraussetzung erfüllt — und sie war es, wenigstens im Anfang, ziemlich gut — so wurde ja die Bedeutung einer Wahl nur die, dass das Wählerkorps sich einen so geschickten und einflussreichen Vertreter wie möglich zu verschaffen hatte.

Dieses System bedurfte demnach keiner eigentlichen Wahltechnik: es war ja äusserst einfach und hätte gut funktionieren müssen. Doch, wie ich schon bemerkt, es hatte seinen verwundbaren Punkt: es lag nahe bei der Hand, dass die Formen, nachdem sie sich einmal entwickelt hatten, erstarren würden, und dass die Zeit diesen erstarrten Formen entwachsen würde. Dies

geschah auch überall — mehr oder weniger geschwind. An verschiedenen Orten suchte man, so wie in Schweden jahrhundertlang die Ständeeinteilung zu vervollständigen und zu entwickeln, so dass sie fortwährend eine passende Grundlage für den Volksvertretungsbau bilden sollte — man war aber immer im Rückstande und es gelang, nur den Fall des Systemes aufzuhalten.

In Frankreich war eine derartige unablässige Entwicklung der Ständeeinteilung undenkbar, da die Volksvertretung während eines Zeitraumes von 175 Jahren nicht einberufen wurde. Das Jahr 1789 fand die Ständeversammlung aller der Voraussetzungen beraubt, die ihr früher zu Grunde gelegen hatten. Nicht nur, dass die Bedeutung der verschiedenen Stände ihre frühere Proportion völlig verloren hatte, nein nicht einmal jeder Stand an und für sich konnte länger als eine Einheit mit homogenen Interessen betrachtet werden.

Man befand sich vor einem der bedeutungsvollsten Probleme der politischen Geschichte: es galt, neue Formen für die repräsentative Regierungsart zu schaffen.

Aus jener Zeit besitzt man eine Rede von Mirabeau, von der man behaupten kann, dass sie das Programm für diese Arbeit enthält. Die Rede ist in erster Hand an den Adel in der Provence gerichtet, offenbar denkt aber Mirabeau an eine grössere Versammlung, die einige Monate später zusammentreten soll. Hier folgen einige kurze Sätze, die, gerade in der Gärungsperiode zwischen der alten und der neuen Zeit ausgesprochen, die ewigen und unveränderlichen Gesetze für jede repräsentative Regierung enthalten. »Lorsqu'une nation n'a point de représentant, chaque individu donne son voeu par lui-même«. »Lorsqu'une nation est trop nombreuse pour être réunie dans une seule assemblée, elle en forme plusieurs, et les individus de chaque assemblée particulière donnent à un seul le droit de voter pour eux«. »Tout représentant est par conséquent un élu; la collection des représentants est la nation, et tous ceux qui ne sont point représentants ont dû être électeurs par cela seul qu'ils sont représentés«. — — »Les états sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique: soit en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original«. — — »Enfin j'ai dit que la représentation, égale en nombre, doit l'être aussi en puissance«. »Elle le sera si les suffrages des représentants inégaux sont inégaux, et si les suffrages des

représentants égaux sont égaux. Elle le sera si, lorsqu'il s'agit de connaître la volonté d'une nation, les suffrages son recueillis de manière que l'on ne puisse pas se tromper au point de prendre la volonté d'un ordre pour celle d'un autre, ou la volonté particulière de quelques individus pour la volonté générale.

Als Mirabeau diese Worte äusserte, war er sicherlich der Meinung, dass die Ständeeinteilung komplettiert, neue Volksklassen vertreten und die Machtverteilung richtiger abgewogen werden müssten. Die Zeit war aber der Möglichkeit einer derartigen Lösung vorausgeeilt.

Die Ereignisse entwickelten sich schnell. Das alte Regime hatte den Gewählten immer als Vertreter seiner Wähler angesehen: der Name »représentant du peuple« bezeichnet schon eine andere Auffassung, und der Tag, als »l'Assemblée des communes« sich als »Assemblée nationale« konstituierte, ist der Geburtstag der neuen Epoche. Die denkwürdige Nacht des 4. August vernichtete alle die Marktscheiden, welche die verschiedenen Stände bezeichneten und mit denselben auch den ganzen Stand, auf dem das alte Repräsentationssystem ruhte. In der Konstitution vom Jahre 1791 ist die Veränderung schon völlig durchgeführt. Das Gleichheitsprinzip, dieser wichtigste Beitrag der Revolution zur Lösung des Repräsentationsproblems, ist ein für allemal festgestellt.

Von diesem Augenblicke an tritt das Problem in eine neue Phase ein, oder vielmehr, es entsteht ein ganz neues Problem. Alle die alten Bestimmungen, dass die verschiedenen Volksklassen in der Volksversammlung nach dem Masse ihrer Grösse oder Bedeutung vertreten werden sollen, alle die Grenzen, die die Gestaltung der alten Volksvertretung ermöglichten, dies alles existiert nun nicht mehr. Die Volksvertretung soll durch ein vollständig homogenes Wahlsystem gebildet werden. Es giebt keine Möglichkeit, länger wieder zum Alten zurückzukehren oder eine neue Wahlmethode einzuführen, die die Wähler a priori in Gruppen einteilt, den einen zu dieser, den anderen zu jener zählt. Die neue Volksvertretung sollte das ganze Volk vertreten. Die warme Begeisterung des Augenblicks für die Sache der Freiheit und der nationalen Einheit, hatte die Thatsache verdunkelt, dass die Nation keine Einheit mit völlig homogenen Interessen war, noch jemals werden würde. Die wirtschaftlichen Interessengegensätze würden gewiss nicht ausgeglichen werden, wie man es sich

vielleicht vorstellte, sondern im Gegenteil aufs äusserste geschärft. Und auf der Grundlage dieser wirtschaftlichen Gegensätze sollte die moderne Parteibildung heranwachsen, und zwar in einem Rahmen, der der Rücksichtslosigkeit des Stärkeren keine Schranken setzte.

Daher kam es, dass man eines Tages ein Resultat vor sich sah, das man keineswegs erwartet, noch weniger beabsichtigt hatte: die Vertretung der numerischen Majorität. Man stand vor der Thatsache, dass die halbe Nation unterdrückt war, gar keine Vertreter in der Volksversammlung besass.

Wenn man also sagen muss, dass die Abschaffung der Stände-einteilung einen sozialen Fortschritt allerersten Ranges bezeichnet, so ist es doch unverkennbar, dass diese Reform an und für sich einen grossen Schritt rückwärts in der Entwicklungsgeschichte des Volksvertretungsproblems bedeutet. Als die Revolution alle Einteilungsgründe, alle Grenzen zwischen verschiedenen Klassen vernichtete, setzte sie nie etwas anderes an die Stelle, das einer neuen Volksvertretung, in der alle vertreten werden sollten, als Grundlage hätte dienen können. Daher kam es, dass das Gleichheitsprinzip, dieses an und für sich so grossartige, so ewige Gedanke, ein Repräsentativsystem zur Folge hatte, das sich sehr bald als unhaltbar erweisen musste. Denn dieses System war thatsächlich eigentlich niemals ein System. Dass die numerische Majorität die allein vertretene, allein herrschende sein soll, ist thatsächlich nie ein klarer und bewusst ausgesprochener Gedanke, und unsere gegenwärtige Volksvertretungsform ist eher das negative Ergebnis von Irrtümern und Nichtbeachtung während einer grossen Revolutionsperiode, als ein durchdachtes oder unter jahrhundertelanger organischer Entwicklung herangewachsenes System. Dies könnte den quasi-konservativen Staatsmännern etwas zu denken geben, die stets auf den Lippen führen, dass man Achtung hegen müsse für die von den Vorfahren ererbten Volksvertretungsformen.

Die hellersehenden begriffen natürlicherweise recht bald, dass das Volksvertretungsproblem nicht gelöst war. Und es war ja auch nicht schwer zu sehen, wie weit, wie unendlich weit man sich von dem Repräsentationsideal entfernt, das Mirabeau so gut formuliert hatte. Der Anspruch auf eine Vertretung für alle, nicht nur für eine künstliche Majorität beginnt immer bestimmter hervorzutreten.

Und hiermit ist das moderne Problem fertig: ohne eine vorhergehende künstliche Einteilung der Wähler, nur durch die eigene Technik des Wahlmechanismus zu bewirken, dass eine Wahl, bei der jeder Wähler auf die identisch gleiche Weise behandelt wird, jeder Gruppe von Wählern einen Einfluss verleiht, der zu der Grösse dieser Gruppe proportional ist.

Hätte die Revolution ihre Prinzipien konsequent durchführen wollen, dass jeder Wähler gleich behandelt werden, und der Gewählte als Vertreter der Nation betrachtet werden sollte, so hätte sie die Einteilung in Wahlkreise streichen und gemeinsame Wahlen für das ganze Land anordnen müssen. Dies wäre die Majoritätsherrschaft in ihrer höchsten Potenz gewesen. Dieses Aeusserste vermied man und dadurch stachen die Fehler des Systems nicht so scharf ins Auge, wie sonst der Fall gewesen wäre. Die Fehler waren aber doch da und bereiteten Schwierigkeiten, die man niemals überwinden konnte, und die man nie überwinden wird, ehe man dem Probleme auf den Grund geht. Eine Frage, die sich schon früh als aktuell erwies und zwar besonders in Frankreich, war diese: sollte man einen Mittelweg einschlagen und ziemlich grosse Wahlkreise schaffen, oder sollte man die Einteilung so weit treiben, dass jeder Kreis nur einen Vertreter sandte? Keine dieser Alternativen giebt eine wirkliche Lösung der Schwierigkeiten. Daher dieses unendliche Schwanken zwischen »scrutin de liste« und »scrutin uninominal«, das besser als alles andere zeigt, wie wenig man noch in die Natur des Volksvertretungsproblems eingedrungen, gleichzeitig aber auch wie unzufrieden man mit den Ergebnissen der jetzigen Ordnung ist.

Um der Machtausübung einer rücksichtslosen Majorität zu steuern und der Minorität den Schutz zu verschaffen, den die Wahlmethode nicht zu garantieren vermochte, erfand man auch das Zweikammersystem. Die Grundlage dieses Systems war die Voraussetzung, dass das Oberhaus über den Parteien, über der Interessenpolitik stehen sollte, eine Voraussetzung, die sich jedoch sehr bald als illusorisch erwies. Die Majorität, die in der »vom Volke gewählten Kammer« herrschte, verstand es gar bald, sich eine gleiche Stellung in der oberen zu verschaffen. Hierdurch wurde diese ihres speziellen Charakters beraubt und man hatte eine Versammlung, die in zwei Kammern mit ungefähr derselben

Stellung und der nämlichen Aufgabe geteilt war, beide in den Händen der Majorität — ein wahres Unding von Volksvertretung.

Ich sagte, das Beibehalten der Wahlkreise war eine Inkonsistenz, die wenig mit den Prinzipien übereinstimmte, die dem neuen System zu Grunde lagen. Es sind auch gerade diese Ueberbleibsel der alten Regierungsart, die das Eindringen in die wahre Natur des Volksvertretungsproblemcs am meisten erschweren und als die wichtigsten Hindernisse jeder gründlichen Reform entgegen gestanden haben. Um unser Problem völlig zu verstehen, müssen wir uns also zuerst einen klaren Begriff von der Natur und der Bedeutung der Einteilung in Wahlkreise bilden.

Es lag in der Natur der alten Volksvertretungsmethode, dass jeder Wahlkreis eine bestimmte Anzahl Vertreter senden sollte. Das war sein Recht, der Wahlkreis sollte ja vertreten, seine Interessen verteidigt werden. Wir haben noch viel von dieser Anschauungsweise übrig, trotzdem dass die Vertreter den neuen Grundsätzen gemäss ja die Nation vertreten sollten. Die in unseren Wahlgesetzen üblichen Bestimmungen, dass jeder Wahlkreis eine bestimmte Zahl Vertreter haben soll, ist demnach nur ein Ueberbleibsel, das in einer Staatsverfassung, deren centraler Gedanke die nationale Einheit ist, gar kein Recht zu existieren hat.

Das Beibehalten des alten Wahlkreisbegriffes steht aber in noch schärferem Widerstreit mit dem zweiten grossen Hauptgedanken des neuen Systemes: dem Gleichheitsprinzip. Wenn jedem Wähler ein ebenso grosser Einfluss auf die Zusammensetzung der Volksvertretung zugesichert werden soll, so ist es offenbar unmöglich, im voraus über die relative Vertreteranzahl der verschiedenen Wahlkreise zu verfügen. Zuerst stösst man ja auf die Schwierigkeit, die Vertreter so zu verteilen, dass die Wahlkreise je nach ihrer Grösse vertreten werden. Hierbei legt man gewöhnlich die Volksmenge zu Grunde; wenn aber z. B. ein Wahlkreis das Recht hat, für jedes volle 100000 der Bevölkerung einen Vertreter zu wählen, so wird eine Volksmenge von 200000 Menschen zwei Vertreter haben, während eine Bevölkerung von 199000 nur einen haben wird, oder ebenso viel wie eine Bevölkerung von 100000 Menschen. Dergleichen Verkehrtheiten kann man ja schwerlich vermeiden, so lange man an einer fixierten Repräsentanzahl festhält.

Zweitens — und ich komme jetzt zu dem, was am schärfsten im Widerspruch steht mit dem Prinzip, dass alle Wähler gleich-

mässig behandelt werden sollen — ist es doch nicht die Volksmenge in einem Wahlkreise, die einen Einfluss auf die Zusammensetzung der Volksvertretung ausübt, sondern es sind nur die, welche wählen, die einen solchen Einfluss besitzen. Nehmen wir an, dass in zwei Wahlkreisen sich ebenso viele Wähler an der Wahl beteiligen, dass aber der eine Kreis infolge seiner Grösse eine doppelt so grosse Anzahl Vertreter hat, so wird also jeder Wähler des grösseren Kreises einen doppelt so grossen Einfluss besitzen als sein Bruder in dem anderen. Ist dies Gleichheit? Ist das vereinbar mit dem Grundsatz, dass jeder Wähler auf die identisch selbe Weise behandelt werden soll?

Oder aus einem anderen Gesichtspunkt: Denken wir uns zwei ebenso grosse Wahlkreise, den einen gleichgültig oder in kleine Parteien zersplittert, den anderen mit einem grossen und einigen, politisch wachen Wählerkorps. Die jetzige Vertretungsform erteilt beiden Gruppen ebenso viele Vertreter, oder wenn man sich diese auf die Wählenden verteilt denkt, einem Wähler des einen Kreises einen vielfach grösseren Einfluss, als einem Wähler des anderen.

Also wieder ein Verbrechen gegen das Gleichheitsprinzip.

Nicht genug damit, dass die fixierte Repräsentantenanzahl mithin mit der Idee der Gleichheit unvereinbar ist, die Kreiseinteilung selbst bekommt durch die Machtverteilung, die sie in sich schliesst, eine Bedeutung, die es gefährlich macht, sie einer zufälligen Machtausübung zu überlassen.

Das schwierigste Problem, für dessen Lösung eine Verfassung zu sorgen hat, ist ihre eigene Veränderlichkeit. Der Stein des Anstosses, der stets den Scharfsinn des Gesetzgebers auf die schlimmste Probe gesetzt hat, ist gewesen, die Formen zu finden, welche die Machtverteilung den Anforderungen neuer Zeiten gemäss regeln sollten. Oft löste man das Problem ganz einfach so, dass man jede Aenderung der Grundgesetze verbot. In den alten Verfassungen Schwedens findet man oft die drakonischsten Drohungen gegen diejenigen, die es auch nur versuchten, Vorschläge zu einer Aenderung der Grundgesetze zu machen.

Eine derartige Weise, das Problem zu umgehen, kann selbstverständlich keine andere Folge haben, als dass alle notwendigen Reformen das Aussehen von Revolutionen haben müssen. Heutzutage pflegt man ja auch besondere Statuten betreffs Aenderungen von Grundgesetzen einzuführen, wobei man im allge-

meinen den Beifall beider Teile der Volksvertretung als eine unerlässliche Bedingung voraussetzt. Wenn auch diese Garantie in den meisten Fällen recht gut sein kann, so wird sie doch stets illusorisch, wenn es gilt, der Alleinherrschaft der Majorität einen Damm zu setzen, oder im allgemeinen, wenn es eine Veränderung der Machtverteilung unter die Beschliessenden selbst gilt.

Also: Von einer guten Staatsverfassung muss man fordern, dass sie keine besonderen Beschlüsse irgend einer Autorität, sei es der Volksvertretung oder der Regierung fordert, damit die notwendigen Veränderungen in der Machtverteilung in dem Masse eintreten sollen, wie die neuen Verhältnisse es erheischen; diese Veränderungen sollen ein Ergebnis der eigenen Mechanik der Verfassung sein.

Wenden wir diese Forderungen auf die Wahlkreiseinteilung an, so finden wir augenblicklich, dass die moderne Volksvertretungsform insolvent ist. Man mag seine Zuflucht dazu nehmen, die Anzahl der Vertreter im Verhältnis zu der Volksmenge zu bestimmen; man steht doch oft der Notwendigkeit gegenüber, die Wahlkreise umzuordnen.

Diese Macht zufälligen Machtinhabern zu übertragen, ist — das versteht sich von selbst und die Erfahrung hat es völlig bestätigt — mehr als leichtsinnig. Es hat sich ein neuer politischer Ausdruck unter dem Einfluss des herrschenden Systems gebildet, ein Ausdruck, der auf die nonchalanteste Willkür hindeutet, und der deutlicher als viele Worte das Urteil des Systemes besiegelt, ich meine den Ausdruck: »Wahlkreisgeometrie«. Eine Regierung, sei es auch die Volksvertretung selbst, auf diese Weise nach Belieben mit den Gründen für die Zusammensetzung der Volksvertretung schalten zu lassen, ist ein zu offenes Armutszeugnis, um noch ferner der Erläuterung zu bedürfen.

Die wichtigsten Fehler des modernen Volksvertretungssystemes rühren mithin von Bestimmungen her, die als ein Erbe aus den Zeiten der Ständevertretung übrig geblieben sind, die aber im übrigen jedes vernünftigen Grundes ermangeln.

Es scheint auch, als habe man die Sache schon frühzeitig so aufgefasst. *Considerant* hat in seinem berühmten Brief an le Grand Conseil constituant de l'Etat de Genève (1846) mit dem Titel »De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection veridique«, eine sehr klare Kritik des bestehenden Wahlsystemes gegeben. Und *Hare's* grosse Arbeit »The

election of representatives« ist ein einziger Protest gegen das Wahlkreissystem — er hegt keinen einzigen Augenblick Bedenken, ganz Grossbritannien in einen einzigen Wahlkreis zu verwandeln. Im Laufe der Zeit hat sich die Sache geändert. Der Wahlkreisbegriff in seiner modernen Form ist seitdem mit der allgemeinen Anschauungsweise verwachsen und ein spezielleres Problem ist in den Vordergrund getreten. Es gilt den Fall, wenn ein Wahlkreis eine grössere Anzahl Abgeordneter zu senden hat, und kann so ausgedrückt werden: »Wie soll man in einem Wahlkreise eine gegebene Anzahl Abgeordneter so verteilen, dass die Parteien je nach ihrer Grösse vertreten werden?«

Niemand wird leugnen, dass dieses Problem von wahltechnischem Gesichtspunkte aus sehr interessant ist, auch nicht, dass der Scharfsinn, der bei der Lösung des Problems angewandt worden, für andere Wahlen wie Direktionswahlen u. dgl. von Wert sein kann.

Das Volksvertretungsproblem ist jedoch etwas anderes, etwas mehr als eine wahltechnische Rechenfrage. So lange man es nur mit dem Proportionalitätsproblem innerhalb des Wahlkreises, nicht der Wahlkreise unter einander zu thun hat, so lange kann man den Uebelständen nicht abhelfen, die mit dem alten Begriffe Wahlkreis selbst eins sind. Die Forderung z. B., dass ein Wähler in dem einen Wahlkreise einen ebenso grossen Einfluss haben soll wie ein Wähler in dem anderen, die ein Hauptpunkt des Programmes von proportionaler Volksvertretung ist, die Forderung hat man nicht im geringsten berücksichtigt.

Ebenso wenig — und das ist eine unmittelbare Folge davon — ist es gelungen, völlige Garantien gegen die Willkür der Wahlkreisgeometrie zu gewinnen. Diese Thatsache, die ich nun nicht näher erörtern werde, sollte doch ein hinlänglich deutliches Symptom der Unzulänglichkeit aller Spezialstudien über proportionalen Wahlen sein, wenn es die Volksvertretung eines ganzen Landes gilt.

Sollen wir denn ganz gezwungen sein, jede Einteilung des Landes zwecks des Bildens der Volksvertretung aufzugeben? Nein, das ist nicht notwendig. Die älteren Verfasser, wie z. B. *Hare*, dachten sich, wie gesagt, im Prinzip eine gemeinsame Wahl für das ganze Land. Es ist aber doch wohl sicher, dass sie dabei mehr abschafften als nötig war. Kann man nur garantieren, dass die Wähler der verschiedenen Kreise ganz gleichgestellt werden,

dann kann man gern gewisse natürliche Gebiete beibehalten, wenn dies aus technischen oder anderen Gründen ratsam erscheint. Dergleichen Gründe kann es viele und bedeutende geben. Bei ganz freien Wahlen hat man oft eine Tendenz verspürt, die grösste Anzahl von Plätzen mit Personen in der Hauptstadt zu besetzen, in derartigen Fällen kann es schon wünschenswert sein, die Wahl an eine Person innerhalb des Wahlkreises zu binden, und auf diese Weise eine allseitigere Zusammensetzung der Volksvertretung zu garantieren. Eine gemeinsame Wahl für das ganze Land erfordert ein äusserst entwickeltes Parteiensystem, das weder leicht zu bewirken, noch irgendwie wünschenswert ist. Der Umstand, dass der Wähler die Personen, für die er stimmt, persönlich kennt, bürgt natürlich für eine gute Wahl, eine Garantie, der man ganz entsagt, wenn man von dem Einzelnen verlangt, er solle für eine Parteiliste stimmen, die vielleicht ebenso viele Namen wie das ganze Parlament enthält. Also, es gilt mit Beibehaltung der Möglichkeit einer Wahlkreiseinteilung zu suchen, sich von dem sinnlosen Rest der alten Vertretungsform frei zu machen, die befiehlt, die Anzahl der Vertreter für die verschiedenen Wahlkreise im voraus zu bestimmen.

Wir verstehen, dass diese Forderung ein neues Kriterium voraussetzt, dass eine Person als gewählt betrachtet werden soll. Wir haben uns so daran gewöhnt, dass der Wahlkreis ein Anrecht auf eine gewisse Anzahl Vertreter haben soll, dass wir kaum sehen, wie nichtssagend das gewöhnliche Kriterium für die Wahl einer Person wirklich ist. Was bedeutet es, dass A mehr Stimmen hat als B, wenn man nicht weiss, dass B überhaupt Stimmen hat? Das Prinzip der Gleichheit unter den Wählern bietet, dass eine Stimme in dem einen Wahlkreise ebenso viel gelten soll wie eine Stimme in dem anderen. Wie wird aber dieser Forderung Genüge gethan, wenn in dem einen Wahlkreise eine Gruppe von hundert Personen vertreten wird, während in einem anderen Wahlkreise eine Partei, die vielleicht über tausend Anhänger zählt, keinen Vertreter hat?

Wir sehen, dass wir mit zu vielen Resten des alten Regimes laborieren, um das Problem in seiner wirklichen Gestalt erscheinen zu lassen. Wollen wir der Sache auf den Grund gehen, müssen wir davon absehen, an derselben herumzubessern. Wir müssen mit ganz freien Händen ans Werk gehen ohne andere Rücksichten als die, die in der Natur der Sache selbst begründet

sind. Dann erst werden wir einen sicheren Grund legen zu demjenigen Repräsentativsystem, das der Zukunft angehören wird.

#### 4. Die Lösung des Problem es.

Was ist denn der Sinn einer Volksvertretung? Ich antworte mit den Worten Mirabeau's: Wenn ein Volk zu gross ist, um selbst unmittelbar seine Angelegenheiten behandeln zu können, so muss es eine Volksvertretung erwählen. Diese Beschränkung in der Anzahl der Beschliessenden ist der Kern des Volksvertretungsgedankens. Denken wir uns, dass diese Einschränkung allmählich geschieht, so ist das Wahlverfahren ganz einfach als eine fortgesetzte Konzentration des Wählerkorps zu betrachten. Wir können uns jeden Wähler mit einer gewissen Macht versehen denken. Die Volksvertretung wird dann dadurch gebildet, dass gewisse Wähler ihre Macht anderen überlassen. Der Prozess ist fertig, sobald diejenigen, die Macht besitzen, eine hinlänglich geringe Zahl ausmachen.

Es ist dann zu allererst klar, dass die Vertreter, die man auf diese Weise erhalten hat, einander nicht gleichgestellt sind, dass denen, die eine grössere Anzahl Wähler vertreten, auch ein in demselben Masse grösserer Einfluss gesichert werden muss. Dies führt uns zu folgendem Prinzip, das ich als das erste bezeichnen will.

1) Jeder Kandidat, der gewählt wird, ist als mit der Anzahl Stimmen gewählt zu betrachten, die er wirklich erhalten hat. Bei allen Abstimmungen im Parlament nimmt er mit dieser Stimmenzahl teil.

Die nächste Aufgabe, die an uns herantritt, ist selbstverständlich die rechte Form für den Abschluss des Konzentrationsprozesses zu finden, oder mit anderen Worten die Frage zu beantworten, »bis zu welchem Punkt soll die Konzentration fortgeschritten, um eine Wahl zu konstituieren?«

Dieses Problem scheint den Gesetzgebern niemals als eine Frage vorgeschwebt zu haben, über die man nachzudenken brauchte. Man hat ohne weiteres zu dem von dem alten Regime ererbten Ausweg gegriffen, im voraus jedem Wahlkreise eine gewisse Anzahl Vertreter zuzuerteilen. Wenn diese nach dieser oder jener Methode gewählt worden sind, ist der Prozess natürlicherweise fertig.

Wie gestaltet sich nun dieser Ausweg von dem allgemeinen

Gesichtspunkt aus, den wir gewählt haben? Wir denken uns ja die Wahl als einen beständig fortschreitenden Prozess, durch welchen die Macht allmählich in immer weniger Hände gerät. Die Frage ist: »Wann soll dieser Vorgang unterbrochen werden?« Die Beantwortung dieser Frage setzt zwar eine ungefähre Bestimmung der Grösse der Volksvertretung voraus; dieser Gesichtspunkt ist jedoch von wenigem Belang und jedenfalls ist eine absolute Zifferbestimmung nicht von Wichtigkeit.

Was dagegen wichtig ist, ist, dass die Konzentration des Wählerkorps wirklich ein gewisses Stadium erreicht hat, dass die, welche man als gewählt erklärt, auch wirklich Wähler auf sich vereinigt haben. In dieser Hinsicht fordern die gewöhnlichen Wahlgesetze absolut nichts. Man nimmt ganz einfach eine gewisse Anzahl heraus von denen, die in einem gegebenen Moment die grösste Macht haben und erklärt, dass sie gewählt sind, ganz abgesehen davon, eine wie grosse oder geringe Macht ihnen zuteil geworden sein kann und abgesehen davon, ob möglicherweise andere Kandidaten den Vorzug bekommen könnten, wenn der Konzentrationsprozess noch ein Stück weiterginge.

Diesen Gründen zufolge kommen wir zu unserem zweiten Prinzip:

2) Damit ein Kandidat als gewählt betrachtet werden soll, ist es erforderlich, dass er eine gewisse, für das ganze Reich gleiche Minimalanzahl Stimmen erhalten hat.

Diese beiden Prinzipien bilden die eigentliche Grundlage für die Wahlmethode, die ich nun vorschlagen will. Es scheint mir, dass sie in einem so unauflöslich logischen Zusammenhang mit dem Begriff der Parlamentsbildung selbst stehen, dass man ihre Richtigkeit kaum bezweifeln kann. Es erübrigt demnach nur die Wahltechnik zu finden, die diese Prinzipien am besten zur Geltung bringt.

Wir denken uns die Wahl als einen fortdauernden Vorgang, der darin besteht, dass die Wähler ihre Macht einer kleineren Anzahl Personen übertragen. Dies kann am einfachsten dadurch verwirklicht werden, dass jedem Wähler eine »Stimme« zuerteilt wird, die er darauf derjenigen Person giebt, von der er vertreten werden will. Die Haltbarkeit unserer Prinzipien wird am besten dadurch bewiesen, dass diese äusserst einfache Wahltechnik wirklich ein in gewissem Grade befriedigendes Resultat ergibt: jede Partei

wird in mathematischer Proportion zu ihrer Anzahl vertreten.

Indessen können wir uns nicht mit diesem Ergebnis begnügen, wenn es auch aus gewissen Gesichtspunkten mehr befriedigend ist als irgend eine bisher vorgeschlagene Wahlmethode. Es leidet nämlich an einem Fehler, den wir nun erörtern wollen.

Wir denken uns, dass die Zahl, die erforderlich ist, damit ein Kandidat als gewählt betrachtet werden soll, auf 1000 bestimmt ist. Wir denken uns ferner eine Partei, die innerhalb eines gewissen Wahlkreises 2500 Anhänger zählt. Diese Partei erhält unserer Methode gemäss nur einen Vertreter innerhalb des Parlaments. Vom Gesichtspunkte der reinen Votierungsmacht der Partei ist dies ja freilich nicht zu beklagen. Es kann aber eintreffen, dass die Partei zwei Personen mit hervorragenden Fähigkeiten besitzt, deren Talente oder persönlichen Einflusses sie sich bedienen will. Und dieser Wunsch ist ja vollkommen berechtigt, wenn die Partei gross genug dazu ist.

Nun kann man ja sagen, dass nichts die Partei hindert, sich in zwei gleich grosse Gruppen zu teilen, die jede für sich ihren Kandidaten durchbringt. Eine solche Operation ist aber derartig, dass keine Wahlmethode sie voraussetzen kann. Eine Wahlmethode soll automatisch zu dem besten möglichen Resultate führen, das mit dem Standpunkt der Wähler vereinbar ist, und darf keine Mitwirkung von Wahlmanövern geschickter Parteiführer voraussetzen.

Also: die Wahlmethode muss grosse Parteien in den Stand setzen, ohne Schwierigkeit mehrere Vertreter zu wählen. Dieser Zweck wird am einfachsten dadurch gewonnen, dass jedem Wähler mehrere Stimmen zuerteilt werden. Wie viele, wird natürlicherweise abhängig von dem Vorrat an politischen Talenten, sowie von der Grösse der Wahlkreise, ist aber im übrigen von untergeordneter Bedeutung. Wir nehmen in dem Folgenden an, dass jeder Wähler zwei Stimmen hat.

Eine unmittelbare Folge dieser Veränderung ist, dass die Wahlziffer von 1000 auf 2000 erhöht werden muss, vorausgesetzt, dass man dieselben Bedingungen zur Wählbarkeit wie vorher beibehalten wünscht.

Bei den vorherrschenden Wahlmethoden, wenn es gilt, eine gewisse Anzahl Vertreter für einen Wahlkreis zu wählen, pflegt man auch jedem Wähler eine Mehrzahl von Stimmen zuzuteilen, nämlich gerade so viele, wie die Wahl Plätze bezweckt. Die Absicht hiermit ist deutlich, die Wahl der gewünschten Anzahl von Vertretern zu erleichtern. Hieran pflegt man aber auch die Be-

stimmung zu knüpfen, dass jeder Wähler verpflichtet ist, seine Stimmen auf verschiedene Kandidaten zu verteilen. In der That ist es diese ganz unbegründete Bestimmung, die die wichtigste Ursache zur vollständigen Unterdrückung der Minorität ist.

Nehmen wir an, dass die Wähler eines Wahlkreises aus zwei Parteien bestehen, von denen die eine 810, die andere 402 Anhänger hat. Nehmen wir ferner an, dass dieser Wahlkreis 6 Vertreter haben soll. Die grössere Partei bringt ihre 6 Kandidaten durch, die kleinere wird nicht vertreten. Warum? Das einfachste Nachdenken sagt uns, dass ein natürlicher Konzentrationsprozess dieser Parteien 4 Vertreter für die eine Partei und 2 für die andere ergeben würde. Hierbei würde fast jede Stimme zur Anwendung kommen. Nun hat dagegen die kleinere Partei ihre Stimmen weggeworfen, hätte sich ebenso gut der Wahl enthalten können. Warum soll man denn diesen ungeheuer grossen Verlust von 402 Stimmen haben, einen Verlust, der in Wirklichkeit noch grösser zu sein pflegt?

Die Antwort auf diese sehr berechtigte Frage ist einfach genug: Das Wahlgesetz zwingt die kleineren Parteien, sich auf mehr Kandidaten zu zersplittern, als sie sich vernünftigerweise denken können, bei der Wahl durchzubringen, und bringt sie dadurch mit Notwendigkeit dazu, ihre Stimmen wegzuworfen.

Will man dem einzelnen Wähler eine Mehrzahl Stimmen zuerteilen, dann gebietet auch der Grundsatz der Wahlfreiheit unwillkürlich, dass man es dem Wähler überlässt, nach Gutdünken über diese Stimmen zu verfügen. Dass jedem Wähler 2 Stimmen zuerteilt wurden, hatte ja in unserer Methode zum Zweck, den grösseren Parteien Gelegenheit zu bieten, sich von ein paar Abgeordneten vertreten zu lassen. Dies können die kleineren Parteien nicht erstreben und darum müssen ihre Wähler auch nicht mehr als einem Kandidaten ihre Stimmen geben.

Von unserem Gesichtspunkte aus ist es deutlich, dass die Wähler, die einer kleineren Partei angehören, ihre ganze Macht einem einzigen Kandidaten übertragen müssen; der Konzentrationsprozess darf nicht unterbrochen werden, ehe er bis zu diesem Punkte gelangt. In einer grösseren Partei dagegen braucht die Konzentration nicht so weit getrieben zu werden; niemals weiter, als bis alle die, welche Macht besitzen, genug davon haben, um

einen Platz in der Volksvertretung einnehmen zu können. Deshalb kann auch ein Wähler innerhalb einer derartigen Partei die Macht, die ihm zukommt, auf eine Mehrzahl von Kandidaten verteilen.

Als dritte Regel unserer Wahlmethode stellen wir also auf:  
3) »Der Wähler mag nach Gutdünken über die ihm zukommenden Stimmen verfügen«.

Nun entsteht eine Schwierigkeit, der jedoch vergleichsweise leicht abzuhelfen ist. Wir haben angenommen, dass jeder Wähler 2 Stimmen besitzt und dass es 2000 Stimmen erfordert, damit ein Kandidat gewählt werde. Nehmen wir nun an, dass eine Partei glaubt 2 Vertreter wählen zu können, und berechnet, bei der Wahl über 2000 Anhänger aufstellen zu können. Indessen zeigt es sich bei der Wahl, dass die Beteiligung nicht so gross wird; die Partei zählt nicht mehr als 1900 Stimmen. Keiner der beiden Kandidaten der Partei erhält alsdann die vorgeschriebene Anzahl Stimmen und die Partei erhält keinen Vertreter.

Was bedeutet das von unserem Gesichtspunkte aus? Offenbar, dass die Konzentration der Wähler noch nicht weit genug fortgeschritten ist. Hätte die Partei dieses Resultat im voraus gewusst, dann hätte sie vielleicht alle ihre Stimmen für den einen ihrer Kandidaten abgegeben. Nun ist dies indessen nicht geschehen und darum bin ich der Meinung, dass die Wahlmethode als eine Vervollständigung dieses unvollkommenen Konzentrationsprozesses wirken soll.

Nennen wir die beiden Kandidaten der Partei A und B. Die Wahlmethode soll dann auf die Weise wirken, dass die 1900 Stimmen, die dem einen Kandidaten zugefallen, auf den anderen übertragen werden. Wer von ihnen soll aber auf seine Stimmen verzichten, A oder B? Dies ist eine Frage, die wohl kaum durch ein Prinzip mit demselben unwidersprechlich logischen Charakter wie unser voriges entschieden werden kann. Andererseits aber ist es von keiner fundamentalen Wichtigkeit, welcher von beiden gewählt wird, A oder B. Die Partei hat ja beide als ihre Kandidaten aufgestellt und muss also zufrieden sein, möge nun A gewählt werden oder B. In beiden Fällen wird jede Stimme der Partei von Nutzen, die Machtstellung der Partei bleibt in beiden Fällen die nämliche.

Selten dürfte es eintreffen, dass A und B die ganz gleiche Stimmzahl erlangen. Oft giebt es Gruppen, die der Haupt-

partei nahe stehen und die nur dem einen Kandidaten ihre Stimme geben. Einzelne Stimmen von Personen, die sich keiner Partei anschliessen wollen, können auch eine Ungleichheit herbeiführen. Genug, es trifft in den meisten Fällen ein, dass der eine, sei es A, mehr Stimmen bekommt als der andere. Dies scheint mir das natürlichste und einfachste Kriterium, welcher der beiden Kandidaten vorzuziehen ist, und hierdurch gelange ich zu folgender Regel:

4) »Wenn ein Kandidat nicht die hinlängliche Anzahl Stimmen erhalten hat, um gewählt zu werden, wird jede Stimme, die er bekommen, in gleiche Teile unter die auf demselben Wahlzettel stehenden Kandidaten verteilt. Diese Regel wird successiv angewendet und der Anfang wird mit dem Kandidaten gemacht, der die geringste Anzahl Stimmen erhalten hat. Nach jeder derartigen Stimmenüberführung werden die Stimmen für jeden übrigen Kandidaten aufs neue summiert. Wenn es keinen Kandidaten mehr giebt, dessen Stimmensumme die bestimmte Zahl nicht erreicht, werden die übrigen als gewählt erklärt, ein jeder mit der Anzahl Stimmen, die er erhalten, sei es direkt oder durch Stimmenüberweisung.«

Um diese Wahlmethode und zwar besonders die letzte Regel zu veranschaulichen, habe ich die Tabelle auf S. 603 aufgestellt — das Wahlprotokoll der neuen Methode. Ich habe hier angenommen, dass jeder Wähler 6 Stimmen besitzt, sowie dass 3000 Stimmen erforderlich sind, wenn die Wahl eines Kandidaten Gültigkeit haben soll. Ich brauche nicht zu sagen, dass mein Beispiel nur als schematisch aufzufassen ist, da ich nur mein Augenmerk darauf gerichtet habe, alle vorkommenden Fälle zu exemplifizieren.

In der am weitesten nach links befindlichen Kolumne finden wir die Anzahl Listen jeder besonderen Type. Die oberste Reihe enthält die Namen der einzelnen Kandidaten. In den entsprechenden Kolumnen stehen die Stimmenszahlen, die jeder Kandidat erhalten.

Die erste und grösste Partei hat ihre Stimmen an 6 Kandidaten abgegeben; da jeder Wähler 6 Stimmen hat, hat er also jedem Kandidaten eine Stimme gegeben. Indessen ist die Partei

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
1500	1500	1500	1500	1500	1500	1500													
1300	1300	1300	1300	1300	1300								1300						
2050							2050	2050	2050	2050	2050	2050							
1600	3200												3200	3200					
910															2730	2730			
505		100											100		100		3030		
50								20										80	
20								20	20	20									
10																			
50			100													100	100		
300																			1800
15									90	90	90						90		
45																			
	6000	2900	2900	2800	2800	1500	2090	2160	2160	2140	2070	2050	4600	3200	2930	2920	3030	80	1800
		300	300	300	300	—	40				40								
							410	410	410	410	410	—							
							615	615	615	615	—								
							60				—								
			50												2730	—			
															50	—			
															—	—			
	6300	3200	3250	3100	3100		3215	3185	3185	3165			4600	3200	5710		3030		

über den sechsten Kandidaten nicht einig geworden, demzufolge sie mit zwei besonderen Listen auftritt, von denen die eine 1500, die andere 1300 Anhänger zählt. Zusammen zählt die Partei 2800 Anhänger und kann also, auch wenn sie ganz einig ist, sich nicht auf 6 Stellen Rechnung machen, sie hat also ihre Stimmen an zu viele Kandidaten abgegeben, was indessen, wie wir sehen werden, der Partei nicht den geringsten Verlust verursacht.

Die dritte Liste zählt 2050 Anhänger. Sie umfasst auch 6 Kandidaten, was offenbar zu viel ist. Die Partei verfügt ja über  $6 \times 2050$  Stimmen; wird diese Anzahl Stimmen auf 4 Kandidaten verteilt, erhält jeder 3075 Stimmen. Also ist diese Partei im stande, 4 Kandidaten durchzubringen. Da es aber schwierig ist, 6 Stimmen auf 4 Kandidaten zu verteilen, thut die Partei klug daran, wenn sie 6 Kandidaten ihre Stimmen giebt, sofern sie sich nicht möglicherweise mit 3 begnügen will. Die Wahlmethode wählt selbst 4 von den Kandidaten der Partei aus und verteilt unter dieselben die ganze Stimmenzahl der Partei.

Die vierte Liste enthält nur 3 Kandidaten; jedem von ihnen fallen also 2 Stimmen von jedem Stimmzettel zu und da die Partei 1600 Anhänger hat, erhält also jeder Kandidat 3200 Stimmen,

und kann unmittelbar gewählt werden. Diese Partei hat übrigens einen Kandidaten A mit der ersten gemeinsam.

Die nächste Partei teilt sich in zwei Kandidaten, giebt einem jeden von ihnen 3 Stimmen. Die Partei ist aber, wie wir sehen, zu klein, sie kann nicht mehr als einen Kandidaten durchbringen. Ferner haben wir eine Gruppe, die sich um einen einzigen Kandidaten vereinigt, der also die gesammelte Stimmenzahl der Gruppe  $6 \times 505 = 3030$  erhält und gewählt wird.

Ausserdem haben wir noch einzelne Stimmen von verschiedenen Arten; eine Gruppe von 20 Wählern hat eine Stimme für G, eine für K und 4 für R abgegeben. Die Bedeutung der Ziffern dürfte übrigens keine nähere Erklärung erfordern.

Nachdem man wie gewöhnlich die Stimmzetteln verlesen und dieses Wahlprotokoll notiert hat, sind zuerst die Stimmen jedes Kandidaten zu summieren. Darauf beginnt man mit dem Kandidaten, der die geringste Anzahl Stimmen erhalten hat. Dies ist R. Da er nicht mehr als 80 Stimmen hat, kann er nicht gewählt werden. Seine Stimmen sollen also zu gleichen Teilen auf die auf seinem Stimmzettel stehenden übrigen Kandidaten G und K verteilt werden. Diese sind 2 und erhalten also je 40 Stimmen mehr. Dies wird unten angemerkt; ein Strich unter R's Kolumne zeigt, dass seine Stimmen überwiesen worden sind, dass er also nicht gewählt ist.

Auf diese Weise fährt man nun fort. Der nächstfolgende Kandidat ist F. Seine 1500 Stimmen werden zu gleichen Teilen auf A, B, C, D und E verteilt. Ferner haben wir S. Er kann nicht gewählt werden und seine Stimmen können auch keinem Anderen zu gute kommen, da er auf den Wahlzetteln, die seinen Namen enthalten, allein ist. L's Stimmen werden gleichmässig unter G, H, I, J und K verteilt. Trotzdem hat K doch eine unzulängliche Stimmenzahl; seine eigenen 2050 Stimmen, sowie die 410, die er von L geerbt, werden jetzt auf G, H, I, und J verteilt, wodurch jeder von ihnen noch 615 Stimmen erhält. Die 40 Stimmen, die er von R geerbt, sollen aber alle auf G übertragen werden; so auch die 20 Stimmen, die er von Anfang an auf denselben Stimmzetteln erhalten. Also bekommt G noch 60 Stimmen.

Nun kommt die Reihe an P. Seine 2730 Stimmen gehen alle auf O über. Dagegen hat er 100 Stimmen, die unter O und C geteilt werden, sowie 90 Stimmen, die nicht zur Anwendung kommen.

Hiermit nun ist der Prozess zu Ende. Eine Summierung der

Stimmen zeigt nämlich, dass die übrigen Kandidaten jeder an und für sich Stimmen genug bekommen hatten, um gewählt zu sein. Diese Stimmenzahl wird in der untersten Reihe notiert und jeder Gewählte wird als mit der Stimmenzahl gewählt erklärt, die ihm zukommt.

Die Operationen, die hier vorausgesetzt werden, sind von der Beschaffenheit, dass jeder, der überhaupt lesen und schreiben kann, sie muss lernen können. Auch erfordert die Ausrechnung der Wahl keine längere Zeit. In Bezug auf einfache Technik dürfte also unsere Methode auch weitgehenden Forderungen Genüge leisten.

Es erübrigt uns jetzt nur noch, unsere Prinzipien und die Resultate, zu denen sie führen, etwas näher zu erörtern.

#### 5. Nähere Erörterung der Lösung.

Man stellt oft die Begriffe »unvertreten« und »nicht stimmberechtigt« zusammen. Wie falsch ist dies jedoch! Infolge dieser Fiktion haben die demokratischen Bestrebungen sich wesentlich auf das sog. allgemeine Stimmrecht gerichtet. Allgemeines Stimmrecht ist an und für sich ein Vertretungsrecht nur für einen Bruchteil der Bevölkerung.

Es giebt zweierlei Gründe für einen Stimmberechtigten, sich nicht an einer gewöhnlichen Abgeordnetenwahl zu beteiligen: entweder »mein Kandidat wird ohne meine Stimme gewählt«, oder »er wird auf alle Fälle nicht gewählt«. Der erste Grund giebt dem Missverhältnis Ausdruck, dass die Stimmen, die ein Kandidat ausser der notwendigen Anzahl erhält, von keinem Nutzen sind. Der zweite ist eine Folge des Widersinns, dass auf die Minderzahl der Stimmen keine Rücksicht genommen wird. Diese beiden Umstände machen die Zahl derer, die wirklich etwas bei einer Wahl gewinnen, zu einem Bruchteil der Anzahl, die daran teilnimmt, und selbstverständlich zu einem noch geringeren Bruchteil der Zahl der Stimmberechtigten.

Dem letzteren dieser Mängel kann einigermaßen abgeholfen werden durch irgend eine der Methoden, die man vorgeschlagen hat, um das Recht der Minderzahl zu wahren. Bis jetzt aber hat noch keine Wahlmethode es verstanden, dem Kandidaten, der auf seinen Namen verschiedene politische Gruppen vereinigt und hunderte von Stimmen mehr als viele der übrigen Gewählten bekommen hat, einen dem entspre-

chenden grösseren Einfluss zu sichern. Dieser äusserst bedenkliche und meines Wissens bisher völlig unbeachtete Fehler der gebräuchlichen Wahlmethoden ist es, dem ich abhelfen will durch die Bestimmung, dass jedem Vertreter die Anzahl Stimmen, die er bei der Wahl erhalten hat, zu gute kommen sollen, und dass er mit dieser Anzahl Stimmen an den Abstimmungen in der Volksvertretung teilnehmen soll.

Dieses Prinzip liefert einen neuen Beitrag zur Lösung des Problems von einer proportionalen Volksvertretung. Denn insofern als die Wähler sich in Gruppen vereinigen, die gross genug sind, wenigstens einen Kandidaten durchzubringen, ist die Machtstellung in der Volksvertretung völlig dieselbe, wie bei einer Volksabstimmung, wo jeder Wähler sich direkt aussprechen kann. Weiter kann man nicht gelangen.

Der Gesichtspunkt aber, auf den ich besonders aufmerksam machen will, ist die relative Anzahl nützlicher Stimmen, wie ich sie nennen möchte. Die Quote zwischen der Anzahl Stimmen, die von den Gewählten vertreten werden und der Anzahl Wahlberechtigter scheint mir ein besonders gutes Kriterium für die Tauglichkeit einer Wahlmethode zu sein.

In dieser Hinsicht liefern die gewöhnlichen Methoden wirklich entmutigende Resultate. Betrachten wir die Wahlen in Frankreich 1881, die arrondissementsweise stattfanden<sup>1)</sup>. Die Mittelzahl von »abstentions« für das ganze Land war 31.3 Proz.; die Mittelzahl von geschlagenen Stimmen war 23.7 Proz. Von 100 Stimmberechtigten werden also nur 45 vertreten. Im Jahre 1886 wurde die Listenwahlmethode angewandt: 23 Proz. der Stimmberechtigten enthielten sich der Wahl, 33.13 Proz. wurden geschlagen und 43.7 Proz. wurden vertreten. Die Gewählten vertraten also in beiden Fällen eine Minderzahl der Stimmberechtigten. Bei Listenwahlen ist natürlich die Anzahl geschlagener Stimmen bedeutend grösser als bei Arrondissementswahlen. Dies darf jedoch nicht ganz den Arrondissementswahlen zu gute geschrieben werden, denn es ist klar, dass wenn nur eine Person gewählt werden soll, der Ausgang leichter vorauszusehen ist und die Minorität enthält sich dann mehr des Abstimmens. Dies geht auch deutlich aus den Ziffern hervor und in den schliesslichen Resul-

<sup>1)</sup> Ich benutze die Ziffern, die von Mr. *Turquan* zusammengestellt sind in »La représentation proportionnelle«, Paris F. Pichon 1888.

taten giebt es in beiden Fällen keinen nennenswerten Unterschied.

Und diese Resultate sind nicht eigentümlich für Frankreich: es ist eine allgemeine Thatsache, dass die vertretenden Versammlungen der Jetztzeit oft nur eine Minderzahl der Stimmberechtigten vertreten. Und wenn dies wahr ist, wenn es die Volksvertretung im ganzen gilt, wie viel schärfer muss dann diese Wahrheit hervortreten, wenn man bedenkt, dass eine Majorität in der Vertretung es ist, die de facto regiert.

Man hat versucht, eine hohe Quote von nützlichen Stimmen zu bewirken, indem man eine absolute Majorität vorschreibt, die man durch Nachwahl zu sichern sucht. Ich will hier keine Worte vergeuden über die Kritik einer Methode, die gründlich verurteilt worden ist lange ehe sie eine grössere Rolle spielen konnte; sondern ich möchte in dieser Hinsicht auf *Condorcet*: »Projet de constitution Française« hinweisen.

Nur darauf will ich in diesem Zusammenhang aufmerksam machen, dass wenn es auch auf diese Weise gelingt, hübschere Ziffern zu erreichen, so ist dies nur ein scheinbarer Fortschritt, der dadurch gewonnen ist, dass man Wähler zwingt, eine Person zu wählen, die niemals deren Stimmen bekommen hätte, wenn es sich nicht darum gehandelt hätte, ein in ihren Augen noch schlechteres Wahlergebnis zu verhindern. Ich bin demnach der Meinung, dass hiebei die höhere Anzahl nützlicher Stimmen nur auf Kosten einer Qualitätsverschlechterung erreicht wird: der Gewählte kann nicht in demselben Grade wie vorher als Vertreter seiner Wähler betrachtet werden.

Die verschiedenen Methoden, die man vorgeschlagen hat, um das Recht der Minderzahl zu wahren, sind natürlich geeignet, die Anzahl nützlich angewandter Stimmen wesentlich zu erhöhen, ein Ziel, das indessen unendlich viel vollkommener durch die vorliegende Methode für die Bildung der Volksvertretung gewonnen wird. Denn diese Volksvertretung giebt so weit möglich jede abgegebene Stimme zurück. Dies ist nicht nur eine unumgängliche Voraussetzung zu einer wirklichen Proportion, sondern auch ein an und für sich bedeutender Vorteil. Welch ganz andere Lebhaftigkeit und Beteiligung an den Wahlen wird nicht stattfinden, wenn die Minorität Aussicht hat, vertreten zu werden, und wenn die Wähler wissen, dass jede Stimme, die ihr Kandidat ausser der zu seiner Wahl erforderlichen Stimmenzahl erhält, ein Mehr ist in seiner Machtstellung innerhalb der Volksvertretung!

Aber, wendet jemand ein, Vertreter mit verschiedener Macht einzuführen, kann bewirken, dass eine einzige Person einen geradezu dominierenden Einfluss erhält, was zu gewissen Zeiten, wie z. B. zur Zeit des Boulangismus in Frankreich, mehr als bedenklich sein kann. Diese Anmerkung ist richtig, wenn man gemeinsame Wahlen für das ganze Land oder sonst sehr grosse Wahlkreise hat. Es ist daher noch eine Veranlassung ausser denen, die ich vorher hervorgehoben, eine Wahlkreiseinteilung anzuwenden.

Wie soll nun diese Einteilung gemacht werden? Die Antwort hängt natürlich von den Verhältnissen ab. Das leitende Prinzip ist, dass die Wahlkreise natürlich begrenzte Gebiete sind, so dass man eine grosse Personalkennntnis sowohl unter den Wählern selbst als auch in Bezug auf die Kandidaten voraussetzen kann. Die verhältnismässige Grösse der Wahlkreise ist von untergeordneter Bedeutung, doch darf selbstverständlich keiner so klein sein, dass die wichtigeren Parteien ausser stande gesetzt werden, Vertreter zu wählen. In Frankreich z. B. könnten die Departements füglich als Wahlkreise angewandt werden. Man könnte, wie in unserem Beispiel, jedem Wähler 6 Stimmen zuerteilen. Wenn man für ganz Frankreich 5 Millionen Teilnehmer an der Wahl berechnet, würde man folglich eine Stimmensumme von  $6 \times 5$  Millionen = 30 Millionen haben. Fordert man dann 50 000 Stimmen, damit ein Kandidat als gewählt erachtet werden soll, so würde das Parlament aus höchstens 600 Mitgliedern bestehen. Da indessen mancher Gewählte eine weit grössere Anzahl Stimmen auf sich vereinigen würde, könnte es natürlicherweise eintreffen, dass die Anzahl der Vertreter eine viel geringere würde.

Nach unserem zweiten Prinzip soll die zur Wahl eines Kandidaten erforderliche kleinste Stimmenzahl im ganzen Lande die gleiche sein. Man kann sich nun diese Ziffer auf zweierlei Weise bestimmt denken: entweder vor oder nach der Wahl. Sie im voraus zu bestimmen, ist natürlich das Einfachste. Man könnte einwenden, dass in diesem Falle die Kammer viel zu klein werden könnte. Hierauf will ich antworten, dass bei einer Wahl gewöhnlich eigentlich die Anzahl der Teilnehmer abzuwechseln pflegt; diese Abwechslung wirkt aber bei unserer Methode an und für sich weniger auf die Anzahl der Gewählten als auf die Anzahl der Stimmen, die den betreffenden Vertretern zukommen.

Die Anzahl der Vertreter wird wesentlich durch andere Faktoren bestimmt, sowie Vorrat an hervorragenden Politikern und vor allem durch die Parteiverteilung. Aus diesen Gründen glaube ich, dass die Variationen in der Anzahl der Vertreter, die entstehen würden, thatsächlich ohne jede praktische Bedeutung sein würden.

Man kann aber auch die Wahlziffer erst nach der Wahl bestimmen, und dann kann man sie ja so abpassen, dass man eine angemessene Anzahl Vertreter erhält. Man kann z. B. die Forderung aufstellen, dass das Abgeordnetenhaus zwischen 500 und 600 Mitglieder haben soll. Ferner bestimmt man 50 000 Stimmen als eine normale Wahlziffer. Zeigt es sich nun nach der Wahl, dass das Haus aus mehr als 600 Mitgliedern bestehen würde, so erhöht man die Wahlziffer successive auf 51 000, 52 000 u. s. w. bis die Anzahl der Gewählten unter 600 beträgt. Hat hingegen unter Anwendung der normalen Wahlziffer das Haus weniger als 500 Mitglieder erhalten, so senkt man die Wahlziffer allmählich zu 49 000, 48 000 u. s. w. herab, bis eine hinlängliche Anzahl gewählt worden sind.

Zur Ausführung dieser Operation brauchte man natürlicherweise ein Zentralbureau in der Hauptstadt, zu welchem die Wahlprotokolle eingesandt werden. Im übrigen ist indessen die ganze Berechnung besonders einfach und für jeden leicht zu kontrollieren.

Unser drittes Prinzip erlaubt dem Wähler, nach Belieben die Stimmen zu verteilen, die ihm zukommen. Jetzt gebräuchlichen Bestimmungen gemäss ist hingegen der Wähler verpflichtet, der für den Kreis im voraus bestimmten Anzahl Kandidaten seine Stimmen zu geben.

Wenn es nun aber nicht mehr als 5 passende Kandidaten giebt und man gezwungen ist, 20 zu wählen? Wie fängt man es dann an? Ja, dann füllt man die leeren Plätze mit Nullen aus, mit Namen, die die Wähler gar nicht kennen, denen sie aber ihre Stimmen geben müssen, damit die Liste voll werde und natürlich auch um den wirklichen Ziffern ihren rechten Wert zu geben — oder um deutlich zu sprechen — die wirklichen Vertreter mit einer Schar stimmender Trabanten zu versehen. Daher alle diese Stimmenschiene und all dieser Parteiführerübermut, der einen der hervorragendsten Züge der Nationalversammlungen der Jetztzeit ausmacht.

Ein anderes Ergebnis dieser künstlichen Einschränkungen in

der Freiheit der Wahl ist der unnatürliche Kompromiss zwischen ganz verschiedenen Parteien. Wenn eine Partei stark genug ist, 3 Kandidaten aufzustellen, die Wahl aber 5 umfassen soll, so muss sich die Partei einen Bundesgenossen suchen, der selbst 2 Kandidaten durchbringen kann. Anderenfalls erhält die Partei nicht einen einzigen Vertreter. Wenn die erste Partei 600 Anhänger hat, so muss die zweite mit Recht 400 haben, jeder Wähler hat 5 Stimmen. Der Kompromiss besteht dann darin, dass die erste Partei der zweiten  $2 \times 600$  Stimmen giebt, die zweite giebt als Wiedervergeltung  $3 \times 400$  Stimmen.

Nun fragt es sich: wozu soll dieses wunderliche Manöver dienen? Ist es nicht viel natürlicher, dass die erste Partei alle ihre 3000 Stimmen behält und sie direkt ihren eigenen Kandidaten giebt, so dass deren Wahl gesichert wird, und gleichzeitig die zweite Partei mit ihren 2000 Stimmen ihre Kandidaten durchbringt?

Natürlicherweise ist eine Vereinigung zwischen gewissen nahestehenden Gruppen von Wählern wünschenswert — ja in der That eine unumgängliche Voraussetzung, damit eine Wahl überhaupt zustande kommt. Vereinigungen obengenannter Art sind aber und bleiben stets eine Unnatürlichkeit, die in den willkürlichen Bestimmungen einer veralteten Wahlmethode wurzelt, ja, sogar eine direkte Folge davon ist.

Aber nicht genug damit, dass derartige Kompromisse unnütz sind, sie sind direkt schädlich, sie wirken herabsetzend auf das politische Leben und haben mehr als irgend ein anderer Umstand zu dem geringen Ansehen beigetragen, das den Wahlbewegungen und deren Führern gewöhnlich zuteil wird.

Ein moderner Wahlstreit besteht bekanntlich darin, dass die streitenden Parteien auf alle Weise die Kandidaten ihrer Gegner heruntersetzen. Die Absicht dieser Taktik ist offenbar, dass diese Kandidaten nicht gewählt werden sollen, was ja hinwieder eine notwendige Voraussetzung ist, damit die eigenen Kandidaten der Partei gewählt werden. Unter den hier dargestellten Formen wird die Wahl einen anderen und hoffentlich mehr zivilisierten Charakter annehmen. Die wenigen Stimmen, die man durch die gewöhnliche Schwärzungstaktik zu gewinnen hoffen kann, wirkt nicht länger wesentlich auf den Ausgang der Wahl. Alle bedeutenden Parteien werden ja so wie so ihre Kandidaten durchbringen. Das wichtigste wird werden, diesen so viele Stimmen wie möglich zu verschaffen, und die Wahltaktik wird also wohl wesent-

lich darauf ausgehen, im voraus so viele Gesinnungsgenossen wie möglich zu vermögen, an der Wahl teilzunehmen.

Wir haben als einen charakteristischen Zug der alten Ständevertretung angeführt, dass die Verteilung der Macht unter den verschiedenen Volksklassen von der Anzahl ihrer Vertreter unabhängig war. Dies ist auch, wie wir gesehen haben, ein Grundzug der nun vorgeschlagenen Volksvertretungsform. Der Einfluss, den eine gewisse Gruppe der Bevölkerung in der Volksvertretung erlangen kann, ist keineswegs abhängig von der Zahl der Volksvertreter, den diese Gruppe sich verschaffen kann; er beruht in erster Linie auf der Tauglichkeit dieser Vertreter.

Die Ständevertretung gab verschiedenen Volksklassen neben einander Raum und wusste nichts von den exklusiven Bestrebungen der modernen Wahltaktik. Ich habe gesucht, etwas von diesem zu bewahren; ich habe es mir zum Ziel gesetzt, jeder Gruppe Gelegenheit zu geben, zu ihrem Rechte zu gelangen, ohne das Recht anderer mit Füßen zu treten.

Um das vierte Prinzip — die Ueberweisung von Stimmen von einem Kandidaten auf den anderen — noch deutlicher zu erklären, will ich auf einen Augenblick zu unserem Wahlprotokoll zurückkehren. Es gab zwei Kandidaten, die fast die gleiche Anzahl Stimmen erhalten hatten, O und P. Unsere Regel giebt O den Vortritt. Dadurch wird dieser mit 5710 Stimmen gewählt. Untersuchen wir, wie es gegangen wäre, wenn P den Vortritt erhalten hätte. Dann wären die 2710 Stimmen, die O erhalten, auf P übergegangen; ferner würden 100 Stimmen so geteilt worden sein, dass B 50 und M 50 erhalten hätte, und schliesslich 100 Stimmen ebenso unter C und P. P würde also mit 5700 Stimmen gewählt worden sein — gerade 10 Stimmen weniger als die Anzahl, mit welcher O wirklich gewählt wurde.

Auch nach diesem Berechnungsgrund hat also O den Vortritt vor P, und zwar einen ebenso grossen Vortritt wie nach dem vorigen. Dieses Ergebnis, das völlig allgemein ist, scheint mir eine entscheidende Probe von der Tauglichkeit unserer Regel. Ich will darauf aufmerksam machen, dass die Stimmenüberweisungen, die in der *Hare'schen* Methode und in mit derselben verwandten Methoden vorkommen, diese Probe nicht bestehen.

Eine andere Probe von der Haltbarkeit der Methode ist, dass, wenn man die Wahlziffer senkt, ganz dieselben Personen wie vorher gewählt werden, und möglicherweise noch einige, was natür-

lich eine unumgängliche Forderung an eine vernünftige Wahlmethode ist.

Zuletzt eine Frage von mehr technischer Natur: Wie soll man Abstimmungen in einer Volksvertretung vornehmen können, wenn jedes Mitglied seine besondere Anzahl Stimmen hat? Natürlich kann man dies auf die gewöhnliche Art und Weise thun, so dass die verschiedenen Stimmen notiert und gezählt werden. Diese Methode verursacht jedoch vielen Zeitverlust. Die Abstimmung kann mit Hilfe von Rechenmaschinen und dergleichen wesentlich erleichtert werden. Sie kann auch so unternommen werden, dass jeder Vertreter auf den einen oder den anderen von zwei auf seinem Tische angebrachten elektrischen Knöpfen drückt. Die Summierung der Stimmen kann alsdann mit gebührender Rücksicht auf die verschiedene Anzahl Stimmen der Vertreter von einer zu diesem Zwecke konstruierten Maschine, die den Ausgang der Abstimmung automatisch angiebt, augenblicklich vollzogen werden. Der Kontrolle halber kann man ja auch die Maschine die ganze Abstimmung drucken lassen, so dass jeder untersuchen kann, ob die Maschine richtig funktioniert hat. Die Konstruktion eines derartigen Apparates bietet der modernen Technik keine Schwierigkeiten, und es ist eine Schande, dass beschliessende Versammlungen noch am Ende des 19. Jahrhunderts ihre kostbare Zeit damit verschwenden müssen, rund um die Wahlurne zu stiefeln und Stimmzettel zu zählen.

Man kann auch — im eigentlichen Sinne des Wortes — die Stimmen wägen: jeder Vertreter hat eine silberne Kugel, die so viele Milligramm wiegt, wie seine Anzahl Stimmen angiebt. Man hat ausserdem eine Wage mit zwei Schalen, eine für »Ja« und eine für »Nein«. Wenn man will, kann man auf optischem Wege die Wagezunge an eine Wand projizieren, so dass die Kammer die Bewegungen der Wage während der Abstimmung beobachten kann. Eine derartige Abstimmung wäre wenigstens interessanter zu verfolgen als das gebräuchliche Verlesen von »Ja« und »Nein«.

## II. Kritische Bemerkungen.

Wir haben von Anfang an die beiden Fragen aufgestellt: von wem und in welcher Form soll das Recht der Besteuerung ausgeübt werden, damit man einer gerechten Steuerverteilung sicher sei? Wir haben nun die erste beantwortet: die Besteuerungs-

funktion soll einer Volksvertretung übertragen werden, die alle Klassen der Bevölkerung vertritt; und wir haben die konstitutionellen Formen angegeben, die unter allen Verhältnissen uns eine so beschaffene Vertretung sichern.

Es erübrigt uns, die F o r m e n für die Steuerbeschlüsse dieser Vertretung zu bestimmen. Zu diesem Zwecke wird es jedoch notwendig sein, tiefer in die Natur der Steuern einzudringen und zu versuchen, die Frage zu beantworten: was ist unter einer gerechten Steuer zu verstehen?

Auf diese Frage wurden stets und werden noch immer die von einander abweichendsten Antworten gegeben, die sich hauptsächlich auf den allgemeinen staatsrechtlichen Standpunkt des Beantworters gründen.

Von diesen verschiedenen Standpunkten können wir gleich zu Anfang einen abfertigen, der für die gegenwärtige Untersuchung ohne allen Wert ist, ich meine den sozialistischen. Der Zweck einer Steuer ist meines Erachtens, eine Ausgabe des Staates zu decken, und dieser Zweck ist der ausschliessliche. Von sozialistischer Seite hat man indessen in die Besteuerung ein Moment von Konfiskation einlegen wollen, man hat geltend machen wollen, dass die Steuern ausser ihrem eigentlichen Zweck auch der Aufgabe dienen sollten, die schärfsten ökonomischen Gegensätze auszugleichen.

Ich will hier die Frage nicht erörtern, ob diese letztere Aufgabe eine derartige ist, dass es sich empfiehlt, dass der Staat sie zu seiner eigenen macht; aber wenn der Staat es auch thäte, so hätte er damit eine ganz neue Funktion übernommen, die gar nichts mit der Besteuerung zu thun hat, und die keineswegs die Lösung der Steuerfrage beeinflussen darf. Darum meine ich, dass die erwähnte sozialistische Forderung in diesem Zusammenhang ausser Rechnung gelassen werden kann, und dass Personen, die zu derselben weit entfernte Standpunkte einnehmen, sich doch um einen gemeinsamen Ausgangspunkt für die Behandlung des reinen Steuerproblems einen können.

Unter den wissenschaftlichen Schriftstellern, die einen solchen Standpunkt verfechten, nimmt *Adolf Wagner* den ersten Raum ein. Laut *Wagner* beruht die Frage von der Gerechtigkeit eines Steuersystems mit Notwendigkeit auf der Frage von der Gerechtigkeit der ganzen jetzigen Besitzverteilung und des jetzigen privatökonomischen Konkurrenzsystems. Acceptiert man dieses System, dann muss man auch die Besteuerung so einrichten, dass

sie in keiner Weise die relative ökonomische Stellung verändert. Und für denjenigen, der sich auf diesen Standpunkt stellt, giebt es keinen vernünftigen Grund für die modernen Steuerreformen wie progressive Einkommensteuer, Abzug eines Existenzminimums u. s. w. Dergleichen Reformen können nur durch den, wie *Wagner* ihn nennt, sozial-politischen Standpunkt motiviert werden, der die jetzige ökonomische Stellung als ungerecht ansieht und der zielbewusst darnach strebt, durch die Besteuerung diese Stellung allmählich zu verbessern.

Es scheint mir, dass diese Begründung äusserst gefährlich ist. *Wagner* mag noch so sehr versuchen, sich von den Beschuldigungen der Willkür frei zu machen, es steht doch fest, dass sein sozialpolitischer Standpunkt eine Willkür zulässt, die sich zwischen den Grenzen für eine augenblickliche Konfiskation und Vermögensausgleichung einerseits und einem passiven Widerstande gegen eine noch weitere Entwicklung der ökonomischen Gegensätze andererseits bewegt<sup>1)</sup>.

Soll der Besteuerungstheoretiker gezwungen sein, die Gerechtigkeit des bestehenden volkswirtschaftlichen Systemes in Betracht zu ziehen, so muss er sich also an die für sein Problem sinnlose Regel binden, die ökonomische Stellung relativ unverändert zu lassen, oder auch muss er einen Standpunkt acceptieren, der der absurdesten Willkür Raum giebt. Deutlicher kann man nicht darthun, wie unzweckmässig es ist, mit dem Besteuerungsproblem Aufgaben zu kombinieren, die demselben fern stehen.

Aber, wendet jemand ein, in der Praxis macht man oft eine derartige Kombination. Schon wahr, allein das ist wohl kein Grund, weshalb der Mann der Wissenschaft dasselbe thun sollte. Nehmen wir die Erbschaftssteuer als ein Beispiel. Eine mässige Abgabe für eine Erbschaft kann wohl zu den Steuern gezählt werden. Wenn aber der Staat z. B. erklärt, dass das Erbrecht sich dergestalt verändert hat, dass der Staat überall da, wo keine Leibenserben vorhanden sind, als alleiniger Erbe eintritt, dann kann dies unmöglich als Besteuerung betrachtet werden, es ist ganz einfach eine veränderte Auffassung des Eigentumsrechtes, die in der Gesetzgebung zum Ausdruck gebracht worden ist. Man kann zwar darüber diskutieren, ob diese Veränderung zweckmässig ist;

1) Dass der grosse Gelehrte auf eine bewunderungswürdige Weise es verstanden hat, seinen Weg zwischen den Extremen zu wählen, macht indessen meines Erachtens den Standpunkt selbst nicht haltbarer.

diese Diskussion fällt aber ganz und gar ausserhalb des Bereiches unseres Gegenstandes.

Betrachten wir nun das reine Steuerproblem, so können wir bekanntlich von alters her zwei Prinzipien unterscheiden, die wir zunächst als das »Interessenprinzip« und das »Gleich-Opfer-Prinzip« bezeichnen können. Der Gegensatz zwischen diesen Prinzipien hat zuäusserst seinen Grund in einer verschiedenen staatsrechtlichen Auffassung.

Die Entstehung des Interessen- oder Bezahlungsprinzips kann aus der alten Kontraktstheorie hergeleitet werden, laut welcher das Verhältnis zwischen dem Mitbürger und dem Staate am besten mit einem Kontrakt zu vergleichen war: der Mitbürger bezahlte so und so viel, der Staat lieferte als Ersatz gewisse Leistungen, damals hauptsächlich Schutz für den betreffenden Mitbürger.

Seitdem man diese etwas krasse Theorie aufgegeben hat, ist dem Interessenprinzip eine etwas beschränktere Rolle zu teil geworden. Es giebt gewisse Staatsausgaben, die selbstverständlich für gewisse Gruppen der Bevölkerung von grösserem Interesse sind und der Staat kann alsdann verlangen, dass diese Gruppen mehr beitragen. Diese moderne Form der Theorie, die ja ohne Zweifel etwas dem allgemeinen Rechtsgefühl Ansprechendes besitzt, leidet jedoch noch an zwei wesentlichen Mängeln.

Erstens hat man nicht angegeben, unter welchen konstitutionellen Formen man eine solche Besteuerung wird verwirklichen können; und zweitens fehlt es an einem zuverlässigen Mass für das Interesse, das die speziellen Staatsausgaben für die verschiedenen Gruppen der Bevölkerung haben können.

Wir wollen nun diese Fragen und zwar eine jede einzeln für sich erörtern.

Es ist bezeichnend für die Art und Weise, wie man im allgemeinen Steuerfragen behandelt, dass man die erste Frage ganz ausser acht gelassen; man hat sich ganz einfach damit begnügt, zu sagen, dass der Staat höhere Steuern fordern soll, wo höhere Interessen es motivieren. Dass in einer steuerbewilligenden Volksvertretung der Schritt von »sollen« zu »handeln« ein sehr langer ist, hat man ganz übersehen.

Der Erste, der meines Wissens die Frage etwas vertieft hat, ist *Wagner*, doch nur was die Kommunalbesteuerung betrifft<sup>1)</sup>.

1) Siehe Finanzwissenschaft, Leipzig 1880, S. 346 u. f.

Der Staat ist noch immer die hohe Person, deren Handlungen nicht durch Gesetze reguliert zu werden brauchen; in der Kommune aber ist es notwendig, »eine methodische Scheidung der Ausgaben« und »eine gesetzliche Kombination zwischen gewissen Ausgabekategorien und Steuerarten« durchzuführen. Und weiterhin: »Um gerade hier (in der Kommunalbesteuerung) leicht drohende Klassenkämpfe oder den übermächtigen Einfluss einzelner Klassen der Bevölkerung zu vermeiden, empfiehlt es sich, gesetzlich die allgemeine Regel aufzustellen, welche Steuerarten für die einzelne Ausgabekategorie in erster Linie zu verwenden und bis zu welcher Maximalquote diese Ausgaben eventuell durch andere Steuerarten zu decken seien.«

Hier ist also die Begründung ganz mit dem Gesichtspunkt übereinstimmend, der dieser Abhandlung zu Grunde liegt. In welcher Hinsicht ist aber die Gefahr eines einseitigen Klasseneinflusses grösser bei der Kommunalbesteuerung als bei der Staatsbesteuerung? A priori kann man keine Veranlassung dazu entdecken, und richtet man sich nach der Erfahrung, so zeigt dieselbe, wenigstens bei uns in Schweden, eher das Gegenteil. Der Umstand aber, dass *Wagner* seine Reformvorschläge auf die Kommunen beschränkt hat, hängt wohl nahe zusammen mit dem Mittel, das er zur Anwendung des Interessenprinzipes ergreifen will: eine im voraus gesetzlich, d. h. durch den Staat bestimmte Regelung der Kommunalbesteuerung.

Versuchen wir es, diese Methode auf die Staatsbesteuerung zu überführen! Gesetzlich sollte alsdann eine Kombination zwischen Ausgabekategorien und Steuerarten festgestellt werden; welche Garantie würde man aber dadurch erzielen? Wenn ein einseitiges Klasseninteresse einen Steuervorschlag gegen dieses Gesetz durchsetzen wollte, bedürfte es ja nur des kleinen Umweges, das Gesetz verändert zu bekommen. Man wendet ein, dass man wenigstens die Einwilligung der Regierung als Sicherheit haben könnte; wie viel Wert hat aber die Garantie in einem konstitutionellen Staate, wo die Regierung im allgemeinen gerade die Interessen der Majorität der Volksvertretung vertritt? Könnte man denn nicht das gedachte Gesetz in der Konstitution feststellen? Unmöglich; denn ein solches Gesetz würde stetige Änderungen erfordern, je nachdem sich das ökonomische Leben entwickelte, und man stösst auf die oft von mir hervorgehobene Schwierigkeit, für die Veränderlichkeit der Konstitution zu sorgen.

Nichts ist gefährlicher, als der Volksvertretung oder vielmehr deren Majorität einen entscheidenden Einfluss auf die Beschränkung ihrer eigenen Machtsphäre zu überlassen.

So lange man das Mittel darin sucht, durch das Gesetz Grenzen zwischen verschiedenen Steuerarten und Ausgabekategorien zu ziehen, wird man nie dem Interessenprinzip eine wirksame Rolle in der Staatsbesteuerung einräumen können. Es wird sich einfach als unmöglich erweisen, jedesmal mit Sicherheit bestimmen zu können, zu welcher Kategorie eine neue Steuer oder eine neue Ausgabe gehört. Auch in der Kommunalbesteuerung wird diese Schwierigkeit eine häufige Anwendung des Prinzipes unmöglich machen. *Wagner* ist selbst gezwungen, eine Klasse von Ausgaben anzugeben, die er als zweifelhaft bezeichnet. Wir fragen nur, wer soll entscheiden, welche Ausgaben als zweifelhaft anzusehen sind? Sobald Majorität und Minorität darüber uneins sind, wohin eine Ausgabe zu zählen ist, dann ist sie ja schon »zweifelhaft«. Und dasselbe gilt ja von den Steuern, falls der Staat nicht im voraus ihre Form völlig fixiert hat.

Nichts ist so beweglich wie das ökonomische Leben und das Problem besteht nicht darin, einige mehr oder minder durchdachte Steuerreformen festzustellen; die Aufgabe ist die, derartige konstitutionelle Formen zu finden, die durch ihre eigene innere Mechanik uns Sicherheit gewähren, dass die Steuern, die künftig auferlegt werden, mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit übereinstimmen. Und dieses Problem bleibt sich wesentlich gleich, ob von einem grösseren oder von einem kleineren Gemeinwesen die Rede ist; ich werde daher in dem Folgenden die Kommunalbesteuerung nicht besonders erwähnen.

Viel weiter ist die Frage von *Kunt Wicksell* in seiner Arbeit »Finanz-theoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens« (Jena 1896) geführt worden und man kann sagen, dass *Wicksell* in dieser Arbeit der Interessentheorie einen gewissen Abschluss gegeben hat. Ich will suchen, sein System mit einigen Worten zu skizzieren.

Die Kombination von Ausgaben und Steuern geschieht auf die Weise, dass bei jedem einzelnen Ausgabenbeschluss angegeben wird, welche spezielle Steuer die Mittel zur Deckung der resp. Ausgabe liefern soll. Es ist dies das ökonomische Prinzip, das der Anschlagsfrage einen bestimmten Sinn giebt und einem

jeden erlaubt zu beurteilen, in welchem Masse eine vorgeschlagene Staatsausgabe für ihn das Interesse besitzt, dass sie dem ihm von der vorgeschlagenen Steuer verursachten Opfer entspricht. Demnächst haben wir das konstitutionelle Prinzip, das die Minorität in den Stand setzt, sich gegen die Uebergriffe der Majorität zu verteidigen: für jeden Steuerbeschluss ist eine qualifizierte Majorität erforderlich.

Es ist daher klar, dass wenn eine Gruppe in der Volksvertretung einen Anschlag vorschlagen will, sie den Steuerhinweis so machen muss, dass die Kosten hauptsächlich diejenigen treffen, die ein Interesse an der Sache haben. Thut sie das nicht, so hat sie gar keine Aussicht, die vorgeschriebene qualifizierte Majorität zu erhalten; thut sie es dagegen, dann braucht sie selbst nicht einmal eine einfache Majorität auszumachen: wenn andere Gruppen der Bevölkerung nicht von den Ausgaben betroffen werden, so haben sie ja im allgemeinen keine Veranlassung dazu, gegen den Vorschlag zu stimmen.

Auf diese Weise hat also *Wicksell* die erste grosse Hauptfrage der Interessentheorie gelöst: konstitutionelle Formen anzugeben, die wirklich eine Besteuerung nach dem Interesse garantieren. Und — ich komme jetzt zur zweiten Hauptfrage — er hat damit zugleich einen sicheren Massstab gefunden für das Interesse, das verschiedene Volksklassen von verschiedenen Staatsausgaben haben können.

So lange man sich nur fragte: wie würde es dieser oder jener Volksklasse ergehen, wenn der Staat ganz einfach zu existieren aufhörte, so lange schwebte natürlich jede Diskussion über Interessen von verschiedenen Staatsausgaben vollständig in der Luft. »Wenn der Staat seiner ersten Aufgabe, der Aufrechthaltung der Gesetzlichkeit, untreu würde, auf welcher Seite würde dann die Gewalt den Sieg davontragen?« Das war die ziemlich sonderbare Formulierung, die die Besteuerungsfrage annahm.

Daher die sog. Assekuranztheorie, die von allem Unwissenschaftlichen, das über Steuerfragen je geschrieben worden, wohl das Absurdeste ist. Da es ziemlich unmöglich war, die Frage zu beantworten, begnügte man sich damit, zu sagen, dass die Gefahr von dem Aufhören des Staates für jeden Mitbürger im Verhältnis zu dessen Vermögen oder Einkommen stehe, und ein Mann wie *Thiers* scheute es nicht einmal solchergestalt die Finanzwissenschaft bei den Versicherungsdirektoren in die Lehre

gehen zu lassen um von ihnen das »Prinzip« zu lernen, dass die Prämien im Verhältnis zu dem versicherten Betrage stehen müssen!

Erst nachdem die Grenzwerttheorien durch *Fevons*, *Menger* und *Walras* entwickelt worden waren, gab es eine Aussicht, die Messung des »Interesses« zu vervollkommen. Es war dann nicht länger die Rede, wie es gehen würde, wenn der Staat mit dieser oder jener Funktion ganz aufhörte; es handelte sich darum, den Wert, den das letzte hinzugefügte Moment der Funktion des Staates auf einem gewissen Gebiete für eine gewisse Gruppe der Bevölkerung besitzt, mit den Kosten zu vergleichen, die hierdurch dieser Gruppe verursacht werden.

Und die Möglichkeit eines solchen Vergleiches will das *Wicksell'sche* System verwirklichen. Das Verfahren, wodurch die Mittel zu besonderen Staatszwecken veranschlagt werden, ist ganz gleichbedeutend mit einem gewöhnlichen Kaufe. Jede Gruppe der Bevölkerung beurteilt gewiss selbst am sichersten, welchen Wert eine in Frage gestellte Staatsleistung für dieselbe haben kann und wird auch gezwungen, die notwendigen Kosten zu tragen. Diese Messung des »Interesses« dürfte also wenigstens ebenso sicher sein wie die Interessenschätzung, die die Voraussetzung irgend welchen Tausches bildet. Man kann die Interessentheorie unmöglich zu grösserer Vollkommenheit bringen.

Das *Wicksell'sche* System bedeutet auch gewissermassen eine Erweiterung des Steuerbegriffes; denn wie ich schon erwähnt, ist die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, dass eine Minderzahl, die sich für eine gewisse Sache interessiert, die nötigen Mittel durch eine Steuer herbeischaffen kann, die dann natürlicherweise diese Minderzahl trifft. Diese Steuer ist etwas anderer Natur als unsere gewöhnlichen Steuern, für welche mit Notwendigkeit eine Majorität erfordert wird.

Und diese Erweiterung des Steuerbegriffes scheint mir besonders glücklich. Wie wird nämlich unter den jetzigen Verhältnissen eine Majorität für eine Staatsausgabe erzielt? Oft durch die merkwürdige Methode, die den Namen Kompromiss führt. Diese Methode besteht darin, dass wenn zwei Parteien A und B jede eine Sache kaufen wollen, sie sich zusammenthun und zuerst eine Sache für A und darauf eine für B kaufen. Der Gewinn bei diesem kleinen Umwege besteht gewöhnlich darin, dass es nebenbei gelingt, eine dritte Partei C zu zwingen, zu den Kosten beizutragen. Wir müssen uns fragen: ist es nicht viel natürlicher,

und, fügen wir hinzu, gegen die dritte Partei auch ehrlicher, A und B selbst ihre Kosten tragen zu lassen? Ist es nicht wahrscheinlich, dass diese Parteien es gern thun würden, wenn die konstitutionellen Formen es nur ermöglichten? Und würde nicht diese Möglichkeit, eine Sache zu fördern, deren Bedeutung nur von einer verhältnismässig geringen Anzahl verstanden würde, auf das kräftigste dazu beitragen, unser soziales Leben zu entwickeln?

Die gewöhnlichste Einwendung, die gegen die *Wicksell'sche* Lösung der Besteuerungsfrage gemacht wird, ist, dass dieselbe eine weit getriebene Differentierung des Budgets voraussetzt, die unüberwindliche Verwickelungen herbeiführen würde. Dies ist ohne Zweifel eine sehr ernste Bemerkung; teils kann man aber in der Praxis eine Menge Vereinfachungen einführen, ohne darum die Prinzipien selbst zu verrücken oder die Freiwilligkeit einzuschränken. Teils darf man sich nicht allzu sehr darüber beunruhigen, dass die technischen Schwierigkeiten auf einem so frühen Stadium unüberwindlich erscheinen: sicherlich würden auch unsere jetzigen Staatsfinanzen unseren Vorfahren ausserordentlich verwickelt erscheinen.

Was in der jetzigen Lage der Frage von der grössten Wichtigkeit ist, das ist, die Prinzipien zu diskutieren, nachzusehen, ob der Standpunkt selbst haltbar ist: in dieser Beziehung sind wesentliche Anmerkungen zu machen, ich will sie aber bis zum nächsten Kapitel aufschieben.

Wenn die individualistische Anschauung der ganzen Interessentheorie zu Grunde liegt, so beruht die »Gleich-Opfer-Theorie« auf einer ganz entgegengesetzten Auffassung des Staatsbegriffes. Da wo diese Anschauung ihre höchste philosophische Ausbildung erreicht, ist der Staat eine »vernünftige Person«, die von den Mitbürgern jedes erforderliche Opfer heischen kann. Soll die Besteuerung auf diese Philosophie begründet werden, so muss der Staat das Recht haben, für seine Bedürfnisse die nötigen Mittel zu fordern. Wenn man aber auch so weit ginge, dieses Recht als quantitativ unbegrenzt anzusehen, so kann es doch nie das Recht bedeuten, die Lasten der Steuern willkürlich zu verteilen. Wenn z. B. der Staat sich anmasste, zu fordern, dass ein gewisser, reicher Mitbürger das ganze Budget allein bezahlen sollte, so hätte er ja damit seine Befugnis überschritten, er hätte wenigstens jedes Recht verwirkt, als vernünftige Person angesehen zu werden.

Also muss das Besteuerungsrecht des Staates insofern begrenzt sein, um die Steuerverteilung nach solchen Prinzipien stattfinden zu lassen, dass sie Allen ein gleiches Opfer verursacht.

Es ist ja nicht zu leugnen, dass dieser ganze Gedankengang eigentlich auf eine absolutistische Konstitution passt: der Staat wird ja hier von einer wirklichen Person, dem Staatsoberhaupte, vertreten und man kann bei demselben, wenigstens theoretisch, die über allen Interessen erhabene Stellung voraussetzen, die eine gerechte Steuerverteilung sichert.

Doch, wie ich schon in der Einleitung geäußert, es ist unmöglich, eine derartige Voraussetzung auf die Volksvertretung zu übertragen, die in der modernen Gesellschaft wenigstens in Steuerfragen den Staat vertritt. Eine derartige Volksvertretung ist keine »vernünftige Person«; sie vertritt *I n t e r e s s e n*, die zwar zuweilen die des Staates, zuweilen aber auch diejenigen einzelner Gruppen der Bevölkerung sind. Darum ist es unmöglich, einer unverantwortlichen Volksvertretung ein auf dem persönlichen Staatsprinzip gebautes Besteuerungsrecht ohne irgend welche Kontrolle zu überlassen.

Unser Zeitalter hat sich immer mehr von der alten individualistischen Auffassung von dem Verhältnis zwischen Mitbürger und Staat entfernt und sich der von mir soeben dargelegten staatsrechtlichen Auffassung genähert. Gleichzeitig aber hat man eine demokratische Regierungsform ausgebildet und speziell hat man die ökonomische Macht in die Hände der Volksvertreter gelegt.

Dieser Gegensatz ist es, der die Besteuerungsfrage so verwickelt und besonders eine sichere Anwendung der Gleich-Opfer-Theorie unmöglich gemacht hat.

Diese Theorie laboriert aber auch wie die Interessentheorie an einer anderen Schwierigkeit: es fehlt ihr an einem Massstab für ein »gleiches Opfer«.

Die Frage von »Proportion oder Progression« hat ihre eigentliche Bedeutung in Bezug auf diese Theorie: Es hat mir immer geschienen, als sei diese Frage etwas einseitig formuliert. Die Steuer soll ja als eine Funktion des Einkommens betrachtet werden und die eigentliche Aufgabe besteht darin, die Form dieser Funktion zu bestimmen. Es liegt aber kein bestimmtes Prinzip in einer speziellen Funktionsform, und für die Proportionalität ist wohl eigentlich niemals ein anderer Grund angeführt worden als der, dass sie so einfach ist. Die mathematische Formulierung

ist schon sehr gut, sie beweist aber an und für sich gar nichts; sie kann nur ein einfacher Ausdruck sein für eine auf wirklichen Gründen gebaute Untersuchung.

Um die Frage von einem »gleichen Opfer« zu beantworten, kann man also unmöglich einen Nutzen von mathematischen Methoden haben. Dies scheint mir am allerdeutlichsten durch *Cohen-Stuart's* Untersuchungen bestätigt. Der holländische Nationalökonom raisonneert so: Um das Opfer zu beurteilen, das jemand bringt, wenn er eine Mark ausgiebt, muss man erst wissen, wie grossen (subjektiven) Nutzen er von jeder einzelnen Mark seines ganzen Einkommens hat. Man ordnet diese Mark zu einer Reihe, mit denen beginnend, die für die notwendigsten Zwecke ausgegeben werden. Der Nutzen, den ich von jeder einzelnen Mark haben kann, wird dann eine Funktion der Ordnungszahl dieser Mark; und es gilt nun, die Form für diese Funktion zu finden. Es scheint mir, dass man auf diese Weise unser Problem nur auf ein noch schwierigeres zurückführt, auf eine Aufgabe, die ganz einfach nicht mit der nötigen Genauigkeit beantwortet werden kann. Und der ganze, grosse mathematische Apparat heilt diesen Grundfehler nicht, wenn er auch der Methode ein mehr exaktes Aussehen verleiht.

Wenn ich eine gewisse Steuerskala aufstelle, kann nie die Rede davon sein, beweisen zu wollen, dass dieselbe der Ausdruck für ein gleiches Opfer ist. Die Sache ist eine reine Definitionsfrage, und es gilt nur die Definition so zu stellen, dass sie der allgemeinen Vorstellungsweise so nahe wie möglich kommt. Jeder Versuch zu einer Definition muss von diesem Gesichtspunkte aus betrachtet werden und mit diesem Vorbehalt will ich die folgenden Auseinandersetzungen aufstellen.

Damit es überhaupt möglich sei, das Opfer zu messen, das eine Steuer mit sich bringt, müssen wir völlig von dem Nutzen absehen, den der Steuerzahler möglicherweise von den Staatsausgaben ziehen kann, für die die Steuern berechnet sind. Mit anderen Worten: wir müssen alle Rücksichten, die der Bezahlungstheorie angehören, völlig ausser acht lassen; wir müssen unseren Standpunkt, dass Steuern zahlen eine allgemein mitbürgerliche, absolute Pflicht ist, ausschliesslich aufrecht erhalten.

Wir können alsdann die Aufgabe so vereinfachen: »Einen Massstab für den subjektiven Verlust zu finden, den eine Person erleidet, wenn sie 100 Mark verliert«. Wenn ich hier das Wort

subjektiv anwende, muss ich daran erinnern, dass das Steuerproblem nur Volksklassen, nicht Individuen berührt und dass also unsere Person als ein abstrakter Typus einer gewissen Vermögensklasse gedacht werden muss. Wenn ein gewisser Teil von dem Einkommen einer Person wegfällt, kommt die Person in eine andere Stellung als vorher und die beiden Fälle werden ziemlich inkommensurabel. Um den Verlust mit grösserer Sicherheit beurteilen zu können, ist es also vorteilhaft, sich die bisherige ökonomische Stellung dieser Person als wiederhergestellt zu denken.

Nehmen wir ein Beispiel: ein Mann mit einem Jahreseinkommen von 1000 Mark verliert 100 Mark. Sein Einkommen beträgt dann nur 900 Mark und er muss nun von ökonomischem Gesichtspunkte aus als eine andere Person betrachtet werden. Es ist ohne Zweifel ausserordentlich schwierig, einen Massstab dafür zu finden, wie viel unvorteilhafter die neue Stellung für unseren Mann ist. Man kann sich ja denken, dass er das Gleichgewicht in seinem Budget dadurch wiederherstellt, dass er einem Teil der Nützlichkeiten entsagt, die ihm früher zu Gebote standen. Diese Ent-sagung ist aber kein quantitativer Begriff.

Dagegen stellt sich das Problem viel leichter, wenn man sich denkt, dass unser Mann sein früheres Einkommen durch gesteigerte Arbeit wieder gewinnt. Er befindet sich dann in einer ökonomischen Lage, die mit der früheren ausser in Bezug auf die vermehrte Arbeit identisch ist. Der Unterschied in den beiden Fällen besteht also jetzt nur in einer vermehrten Arbeit; diese Arbeit ist aber völlig messbar; sie wird ganz einfach nach der längeren Arbeitszeit bemessen. Das beste Mass, das man für den subjektiven Verlust finden kann, den jemand dadurch erleidet, dass er 100 Mark verliert, sind also die Anzahl Arbeitsstunden, die er sich über seine frühere Arbeitszeit auferlegen muss, um diesen Verlust zu ersetzen. Wenn also eine Steuer so verteilt werden soll, dass er alle ebenso fühlbar trifft, von allen ein gleiches Opfer erheischt, so bedeutet dies, dass ein jeder verpflichtet ist, ebenso viele Arbeitsstunden für den Staat zu opfern. Diese Formulierung hat vor allen anderen den Vorzug, dass die Gleichheit absolut ist, in keiner Art Proportionalität oder überhaupt in keinem Funktionszusammenhang zwischen Steuer und Einkommen besteht.

Und dieser Gleichheitsbegriff ist der herkömmlichen staatsrechtlichen Auffassung nicht fremd. Der Staat legt ja allen Män-

nern eine Wehrpflicht von gewisser Zeitdauer auf. Warum sollte der Staat eigentlich nicht demgemäss fordern, dass jeder Mitbürger für Rechnung des Staates z. B. 30 Stunden des Jahres arbeitete?

Es ist leicht zu ersehen, dass eine derartige Forderung unter jetzigen sozialen Verhältnissen zu einer mässig progressiven Besteuerung führt. Gehen wir nämlich zu den niederen Volksklassen, so finden wir, dass ihre Arbeitszeit im Durchschnitt sehr hoch ist <sup>1)</sup>, sagen wir z. B. 10 Stunden per Tag. Bei den höheren Klassen dagegen ist die entsprechende Zeit z. B. 5 Stunden.

Denken wir uns einen solchen Durchschnittsmann der ersten Kategorie mit einem Jahreseinkommen von 1500 Mark. Er arbeitet, sagen wir 300 Tage des Jahres, 10 Stunden täglich. Das macht 3000 Arbeitsstunden und 50 Pfennige per Stunde. Die Steuer, die der Forderung des Staates von 30 Arbeitsstunden entspricht, ist also 15 Mark oder 1 Prozent des Jahreseinkommens.

Wir gehen nun zu einem Manne, der die „upper ten thousand“ repräsentiert. Er arbeitet 1500 Stunden im Jahre und erwirbt 20000 Mark. In 30 Stunden verdient er also 400 Mark, was folglich der Belauf ist, den seine Steuer betragen muss (2 Prozent des Jahreseinkommens).

Wir sehen, dass unsere Prinzipien und die besonderen Voraussetzungen, die wir betreffs der durchschnittlichen Arbeitszeit gemacht haben, uns zu einer Steuerskala führen, deren Progression sich zwischen 1 und 2 Prozent bewegt.

Wäre der Unterschied in der Arbeitszeit bei verschiedenen Volksklassen geringer, würde selbstverständlich die Progression weniger scharf werden, um in reine Proportion überzugehen, wenn ein Mensch ebenso angestrengt für seinen Verdienst arbeiten müsste, welcher Klasse er auch angehörte.

Ich habe mir bei diesem Vergleich zwei Personen gedacht, deren ganzes Einkommen von Arbeit herrührt. Würde man nun mit diesen eine dritte vergleichen, deren Einkommen ganz oder teilweise von einem Kapital herrührte, so ist es ja im voraus klar, dass man sie nicht niedriger besteuern kann als eine Person mit demselben Einkommen der vorigen Kategorie. Die meisten volkswirtschaftlichen Schriftsteller stimmen wohl weit eher darin über-

1) Wir dürfen natürlicherweise nicht vergessen, bei Berechnung einer derartigen durchschnittlichen Arbeitszeit nur diejenigen Fälle zu berücksichtigen, wo Arbeit wirklich zu erhalten ist, also die Arbeitslosigkeit, die in gewissen Arbeitsbranchen periodisch auftritt, nicht auf die Durchschnittsarbeitszeit deprimierend einwirken zu lassen.

ein, das fundierte Einkommen etwas höher zu besteuern. Auf diese Frage will ich indessen jetzt nicht eingehen.

Es ist klar, dass man auf diese Weise nur eine ungefähre und ganz allgemeine Schätzung des »gleichen Opfers« erlangen kann, was übrigens mehr ist, als irgend eine der bisher dargelegten Theorien erreicht hat. Bei den kleinsten Einkommen, denen, die nicht zum dürftigsten Lebensunterhalte genügen, kann kaum die Rede von einem Vergleiche sein; das Opfer, das eine Besteuerung hier verursacht, ist ganz anderer Natur; die Steuer kann nicht von der Verlängerung einer schon bis zum Uebermass getriebenen Arbeitszeit aufgewogen werden. Und dies motiviert den Vorbehalt eines steuerfreien Existenzminimums. Aber mehr von dieser Frage weiterhin!

## 2. Positive Behandlung des Besteuerungsproblems.

*Seligman* hat eine Arbeit: »Progressive Taxation« veröffentlicht, in der er verschiedene Nationalökonomen nach der Stellung einteilt, die sie zur Interessentheorie und zur Gleich-Opfer-Theorie eingenommen haben<sup>1)</sup>. Es ist klar, dass eine derartige Klassifizierung sehr künstlich werden muss; manche Verfasser können ganz einfach nicht einer dieser Rubriken allein zugezählt werden, weil sie gesucht haben, ihre Auffassung der Taxationsfrage auf Motive von beiden Theorien zu stützen. Einen solchen Verfasser nennt *Seligman* aber unlogisch, „inconsistent“. Dieser Schematismus ist es, der aus der Welt geschafft werden muss, wenn das Besteuerungsproblem überhaupt etwas mit dem wirklichen Leben zu thun haben soll. Es ist gerade ein für die modernsten Fortschritte der Finanzwissenschaft bezeichnender Zug, dass man auf beide Theorien Rücksicht genommen hat: es hat sich nicht länger darum gehandelt, zu entscheiden, welche Theorie die richtige sei, die Aufgabe ist vielmehr geworden, die Grenze zu ziehen zwischen den Bereichen, innerhalb welcher die verschiedenen Theorien ihre richtige Anwendung finden<sup>2)</sup>.

Die Lösung dieser Aufgabe ist keine leichte. Denn man kann sich keineswegs damit begnügen, Steuern aufzuzählen, die nach dieser oder jener Theorie berechnet werden müssen. Die

1) Baltimore 1894.

2) Besonders deutlich spricht sich *Wagner* in dieser Richtung aus. Siehe Finanzwissenschaft 1880 S. 344.

finanzielle Entwicklung geht schnell, und was heute passt, taugt nicht für morgen. Es genügt auch, wie ich schon früher bemerkt, nicht, zu untersuchen, was die richtige Grenze ist, man muss auch die konstitutionellen Mittel studieren, durch welche die Theorie verwirklicht werden kann.

Der Einzige, der diese konstitutionelle Frage ernstlich angegriffen, ist *Wicksell*; er ist aber so ausschliesslich ein Anhänger der Interessentheorie, dass er sie in der Besteuerung allein herrschend machen will. Und er giebt eigentlich nur eine einzige Ausnahme zu, nämlich wenn es die Steuern für Verzinsung und Bezahlung der Staatsschulden betrifft: dann kann ja nicht gern die Rede von »Interesse« sein.

In dieser Einseitigkeit besteht die hauptsächlichste Schwäche des *Wicksell*'schen Systemes. Es ist ihm soviel darum zu thun, die Separatinteressen der verschiedenen Gruppen der Bevölkerung zu schützen, dass er denselben fast ganz das objektive Staatsinteresse preisgiebt, für das er jeden Verständnisses zu entbehren scheint.

Und denken wir uns jetzt, was ein solches System bedeutet, wo die Steuern von einer Volksvertretung bewilligt werden. Es bedeutet zwar einerseits die grösstmögliche Garantie für eine Minorität gegenüber Staatszwecken, zu denen sie nicht beitragen will, nicht besteuert zu werden; es bedeutet andererseits auch eine ausserordentliche Gefahr für die Einheit des Staates.

Denn wenn auch die Minorität dieses Recht haben muss, von Steuern befreit zu sein, die sie nicht bewilligt hat (was freilich nicht unbedingt zugegeben werden kann), so darf sie doch ihre Macht nicht dahin erstrecken, dass sie das Beschliessungsrecht der Majorität zu nichte macht.

Ich will dies durch ein Beispiel verdeutlichen. Bei uns in Schweden haben wir eine Staatskirche, welcher alle Mitbürger steuerpflichtig sind, sie mögen nun dieser Staatskirche angehören oder nicht. Angenommen, dass die *Wicksell*'schen Prinzipien für die Ausübung des Besteuerungsrechtes in Schweden Anwendung fänden, sicherlich würde alsdann eine bedeutende Minorität verweigern, zur Staatskirche Steuern zu zahlen, und wir nehmen an, dass diese Minorität gross genug wäre, ihren Willen geltend zu machen.

Angenommen jedoch, dass die Anhänger der Staatskirche einfache Majorität besässen, wären sie, um die Staatskirche zu

erhalten, genötigt, selbst die Kosten zu tragen, was in diesem Falle bedeutete, allen freien Austritt aus der Staatskirche und demzufolge kirchliche Steuerfreiheit zu gestatten.

Diese Resultate sind offenbar in voller Uebereinstimmung mit den Grundsätzen der *Wicksell*'schen Selbstbesteuerung. Es könnte indessen eintreffen, dass die Minorität sich doch nicht damit begnüge. Die avanciertesten anti-religiösen und freien Gemeinden angehörenden Gruppen würden sich vielleicht auf den Standpunkt stellen, dass es grundsätzlich unrecht sei, dass der Staat irgend welche Religionsgemeinde unterstützte, und also gegen jeden Anschlag stimmen, auch wenn derselbe sie nicht im geringsten ökonomisch berührte. Dann wendet ja die Minorität ihre Macht nicht länger zur Verteidigung gegen eine beabsichtigte Steuerüberwälzung an, sondern dazu, sich geradezu des Beschliessungsrechtes in der Volksvertretung zu bemächtigen.

Dies muss verhindert werden. Es gilt, der Majorität die Mittel an die Hand zu geben, ihren Willen trotz des prinzipiellen Widerstandes der Minorität durchzusetzen, es gilt aber gleichzeitig, Garantien zu schaffen, dass diese Macht nicht zu einer ungerechten Besteuerung missbraucht wird. Dies ist das zentrale Problem der ganzen Besteuerungsfrage. Kann man dieses nicht lösen, so kommt man entweder wieder auf das traditionelle Steuersystem zurück, wo die eine Klasse auf Kosten der anderen über alles mögliche beschliesst, oder auch hat man die Macht der Volksvertretung vernichtet und eine Splitterung geschaffen, die in gewissen Fragen und unter ungünstigen Umständen einem polnischen »liberum veto« nahe kommen kann.

*Wicksell* giebt übrigens selbst zu, dass es Ausgaben giebt, die notwendig geschehen müssen und die deshalb einer einfachen Majorität zu überlassen sind. Man kann also nicht einmal den Satz aufrecht erhalten, dass die Minorität nicht zu bezahlen nötig hat, wenn sie nicht will.

Man muss es darum in gewissen Fällen der einfachen Majorität überlassen, Steuern zu bewilligen. Dies kann natürlich eine Beschränkung des Rechtes der Minorität herbeiführen, ist indessen nicht zu vermeiden; die schliessliche Lösung des Besteuerungsproblems muss gewissermassen den Charakter eines Kompromisses zwischen denjenigen beiden Theorieen annehmen, die von jeher einander gegenüber gestanden haben.

Es gilt, diesen Kompromiss so zu gestalten, dass jedes der

beiden Prinzipien, die »Interessenbesteuerung« und die »staatsbürgerliche Besteuerung«, in seinem Bereiche so wirksam wie möglich wird. Der Grund der Interessenbesteuerung ist das Interesse des Besteuerten, derjenige der staatsbürgerlichen Besteuerung das der Mitbürgerschaft. Erstere wird von einer qualifizierten Majorität, letztere von einer einfachen Majorität ausgeübt. Für die erstere hat die Frage von einer Steuerskala gar keinen Sinn: jede Gruppe der Bevölkerung kann ja bewilligen was sie will, dies und nichts mehr. Für letztere dagegen ist die Skala eine Hauptsache. Denn man kann einer einfachen Majorität nicht die Verteilung einer Steuer anvertrauen; hier muss eine höhere Macht die Kontrolle ausüben, und diese höhere Macht kann keine andere sein als die Konstitution. Darum muss die Steuerskala der staatsbürgerlichen Besteuerung in der Konstitution festgestellt werden, eine eigene Steuerform bilden, die ich im Folgenden als die *Normalsteuer* bezeichnen werde.

Die Interessenbesteuerung muss die Regel sein, die andere Form nur dann angewendet werden, wenn das Wohl des Staates es wirklich erheischt: man darf aber nicht im voraus bestimmen, wann diese oder jene Form zur Anwendung kommen soll, denn alle derartigen Lösungen müssen als unerlaubt betrachtet werden: die Konstitution muss hinlänglich elastisch sein, um auch zukünftigen sozialen Formen Raum geben zu können.

Das Problem muss so gelöst werden, dass die Besteuerung sich selbst automatisch reguliert. Und die Lösung ist in folgenden einfachen Regeln enthalten:

- 1) Jeder Anschlag wird mit einem Hinweis auf eine bestimmte Steuer kombiniert.
- 2) Ein derartiger Anschlagsbeschluss erfordert im allgemeinen eine qualifizierte Majorität.
- 3) Wenn ein Hinweis auf die Normalsteuer stattfindet, ist nur eine einfache Majorität erforderlich.

Die erste Regel ist mehr technischer Natur und bildet die Grundlage für die beiden folgenden. Die zweite giebt die Grenzen für die Interessenbesteuerung an. Die dritte bezeichnet den Bereich für die »staatsbürgerliche Besteuerung«.

Man kann sich denken, dass die Besteuerung im allgemeinen nach der Regel Nr. 2 stattfindet. Es trifft aber zuweilen ein, dass eine Ausgabe, die notwendig gemacht werden muss, auf diese Weise nicht mit einer Steuer gedeckt werden kann; es kann ein-

treffen, dass die Minorität sich einem Anschlag widersetzt, wie auch die Majorität die Steuer verteilen will; dann verlangt das Staatsinteresse, dass ein Beschluss zu stande kommt. In einer repräsentativen Staatsform wird dieses Staatsinteresse von einer einfachen Majorität vertreten; und diese Majorität wird ihren Willen infolge der dritten Regel durchsetzen. Die Besteuerung, die alsdann ausgeübt wird, hat nicht — wenigstens nicht allgemein — ihren Grund in dem Interesse des Besteuernten, sondern sie wird aus dem Grunde ausgeübt, weil das Interesse des Staates es erheischt; sie verursacht also ein Opfer, das der Besteuerte bringen muss, weil er ein Mitbürger ist. Hier ist demnach die Gleichopfertheorie am rechten Platz: es giebt keinen Grund, weshalb dem einen Mitbürger ein grösseres Opfer als dem anderen aufgebürdet werden sollte.

Deshalb muss die »Normalsteuer« im wesentlichen nach der Bedingung reguliert werden, allen Mitbürgern ein gleiches Opfer zu verursachen.

Aber, wendet jemand ein, und der Einwand liegt nahe bei der Hand, es kann ja eintreffen, dass die Majorität ihr Bestimmungsrecht über die Normalsteuer missbraucht, und dann befindet man sich auf demselben Punkt wie vorher, dann ist ja die Freiwilligkeit, die man in der Besteuerung einführen wollte, eine reine Illusion.

Ja, freilich kann es geschehen, dass die Majorität ihre Stellung missbraucht, aber auch wenn sie es thut, gerät man gar nicht in die bisherige Lage. Denken wir uns das Aeusserste, dass die Majorität alle Staatsausgaben auf die Normalsteuer wälzte, um sie nach Belieben bestimmen zu können, dann würde man zwar in Bezug auf die Aufgaben sich in einer ebenso schlechten Lage wie gegenwärtig befinden, die Steuerverteilung unter den verschiedenen Klassen der Bevölkerung würde jedoch eine weit gerechtere sein.

Dieses Aeusserste ist aber natürlicherweise nicht zu befürchten: es ist unmöglich, dass auch nur ein grösserer Teil des Budgets einer einzigen Steuer aufgebürdet werden würde. Und besonders kann man sich davor schützen, dass die Normalsteuer allzu oft in Anspruch genommen wird, indem man derselben die fühlbarere Form der direkten Steuer giebt.

Es ist auch von diesem Gesichtspunkt aus äusserst wichtig, dass die Normalsteuer wirklich allen ein gleiches Opfer verursacht,

so dass keine Klasse der Bevölkerung es für ihre Zwecke besonders vorteilhaft findet, sie anzuwenden. Und hierin liegt ein ganz neues Kriterium des »gleichen Opfers«, ein Kriterium *a posteriori*, das bei der Gleichopfertheorie ungefähr dieselbe Rolle spielt wie die *Wicksell*'schen Prinzipien bei der Interessentheorie. Denken wir uns, dass man eine gewisse Skala für die Normalsteuer festgestellt hat, z. B. nach den Gründen, die ich bereits für das »gleiche Opfer« angegeben habe. Denken wir uns ferner, dass die Erfahrung einer längeren Zeit schon gelehrt, dass die höheren Klassen mit Vorliebe diese Normalsteuer für ihre Spezialinteressen anwenden, ohne dass die Umstände im übrigen es auf irgend eine Weise motivieren. Dann würde man hieraus den Schluss ziehen können, dass die Steuerprogression zu schwach sei, um den Wohlhabenden dasselbe Opfer wie den Ärmeren zu verursachen. Umgekehrt, wenn die Vertreter der ärmeren Klassen in vorwiegendem Grade die Normalsteuer für ihre Sonderinteressen anwenden würden, ginge daraus hervor, dass die Steuer fühlbarer für diese Klassen gemacht zu werden brauchte.

Auf diese Weise bekommt der Ausdruck »gleiches Opfer« einen viel bestimmteren Sinn, als derselbe sonst enthält.

Damit dieses ganze System gut funktioniere, ist es natürlich von fundamentaler Wichtigkeit, dass die Volksvertretung wirklich das ganze Volk vertritt. Man versteht dies unmittelbar, wenn es das Interessenprinzip gilt: jede Gruppe der Bevölkerung muss ihre Vertretung haben, teils um ihre Interessen geltend machen zu können, teils um sich gegen Uebergriffe zu schützen.

Doch auch, wenn es die Anwendung unseres dritten Prinzips gilt, tritt die Wichtigkeit einer allseitigen Volksvertretung hervor. Wenn die Vertretung allen Gruppen und Interessen der Bevölkerung Raum giebt, ist es selbstverständlich unendlich viel schwieriger, eine Majorität für ein einseitiges Klasseninteresse zu sammeln, als wenn die Volksrepräsentation schon an und für sich der Ausdruck einer solchen Einseitigkeit ist. Und hierin liegt noch ausserdem eine Garantie gegen den Missbrauch der Normalsteuer.

Denken wir uns noch, dass die proportionale Volksrepräsentation auf der Grundlage gleichen Stimmrechtes einmal den ärmeren Klassen Majorität gäbe. Die Gefahr, dass der Einfluss der besitzenden Klassen auf das Budget völlig unterdrückt werden würde, ist dann beseitigt, erstens durch die hier dargestellte

Repräsentationsmethode, zweitens durch die Regel von der qualifizierten Majorität. Es ist natürlich eine Gefahr vorhanden, dass die Majorität unsere dritte Besteuerungsregel missbrauchen könnte, wenn auch diese Gefahr nach dem, was ich vorher ausgeführt, im wesentlichen eingeschränkt werden kann.

Man muss sich hierbei erinnern, dass die besitzenden Klassen in der Masse, wie sie Bildung und Fähigkeiten repräsentieren, die Gelegenheit haben, sich auf die Weise geltend zu machen, die für sie die natürliche sein müsste, d. h. durch die Stärke der Beweisführung und durch moralische Ueberlegenheit; und unsere Wahlmethode ist gerade dazu angethan, diesen Klassen Vertreter zu geben, die mehr durch ihren persönlichen Wert als durch grosse Stimmenzahl wirken.

Man kann aber natürlicherweise, wenn die Verhältnisse es erheischen, die numerische Machtstellung der höheren Klassen der Bevölkerung vergrössern. Angenommen, dass sie über ein Drittel der Volksvertretung, nach der Stimmenzahl berechnet, verfügen. Man könnte ja dann, indem man jedem Wähler dieser Klassen nur eine verdoppelte Stimmenzahl gäbe, bewirken, dass die beiden Parteien in der Volksvertretung bei der Abstimmung gleichgestellt würden. Und dann wäre es doch merkwürdig, wenn die Gebildeten es nicht vermöchten, sich in einem ganz überwiegenden Grade geltend zu machen.

Als Vergleich hiermit diene die nicht ungewöhnliche Weise, die Stimmenzahl mit dem taxierten Einkommen proportional zu machen, also die Stimmenzahl der Begüterten 10fach und 100fach zu vervielfältigen. Es ist doch eine sonderbare Garantie gegen Ueberbesteuerung, die man auf diese Weise gewinnt!

### 3) Von der »Normalsteuer« und von den Progressions-Steuerskalen im allgemeinen.

Wir sind zu einer Steuerform gelangt, die ich als Normalsteuer bezeichnet habe, und die eine direkte Steuer, am besten eine Einkommenssteuer sein müsste, wo der Steuerfuss zwischen ein Prozent für die geringeren Einkommen und zwei Prozent für die höheren wechselte. Unsere Aufgabe ist es nun, eine Steuerskala darzustellen, die diese Bedingungen und ausserdem die Forderungen erfüllt, die man von mehr technischem Standpunkt aus aufzustellen Grund haben kann.

Diese Untersuchung ist aber nicht nur für unseren besonderen

Zweck von Bedeutung, sondern auch überhaupt für die Technik der progressiven Steuerskalen. Darum habe ich mir die allgemeine Aufgabe gestellt, einmal diese technischen Fragen zu entwirren, die sowohl Nationalökonomien als Staatsmännern viel mehr Kopfzerbrechen verursacht zu haben scheinen, als sie wirklich verdienen.

Die allergewöhnlichste Einwendung gegen progressive Besteuerung ist, dass »die Progression mit Notwendigkeit zuletzt das ganze Einkommen verschlingen würde«. Wenn ich sage, dass es eine Schande für die politische Bildung ist, dass eine derartige Behauptung unser ganzes Jahrhundert hindurch immer und immer wieder hat wiederholt werden können, so ist das freilich ein hartes Wort; ich kann aber nicht einsehen, wie ich ein milderes wählen könnte. Denn das Argument ist nicht nur von Dilletanten, sondern auch von Vertretern der Wissenschaft, nicht nur von Zeitungsschreibern und Volksrednern, sondern auch von hervorragenden Staatsmännern gebraucht worden.

Am allermeisten bezeichnend ist vielleicht die Art, auf die man die eigentümliche Behauptung zu widerlegen versucht hat: man hat gesagt, dass es ja angeht, die Progression zu unterbrechen, wenn es wünschenswert erscheint. Damit hat man zugegeben, dass eine *u n b e s c h r ä n k t* progressive Skala notwendig mit der Konfiskation des ganzen Einkommens oder wenigstens dessen ganzen Zuwachses enden müsse. »Das ist aber bei langsamer und mässiger Steigerung des Steuerfusses eine ganz entfernte, praktisch genommen unwesentliche Gefahr. . . . Diese Gefahr lässt sich indessen auch durch eine kleine Modifikation des Prinzips für wenige extreme Fälle vermeiden«. Die angeführten Worte finden sich bei *Wagner* (Finanzwissenschaft II. S. 361) und zeigen ganz deutlich, wie die bedeutendsten Vorkämpfer der progressiven Besteuerung die Sache auffassen.

Man ist dahin gelangt, die »Progression« als eine Art Prinzip aufzufassen, das man der »Proportion« als Gegensatz gegenübergestellt hat. In Wirklichkeit ist natürlicherweise die Proportion eine äusserst spezielle und willkürliche Form einer Steuerskala, während Progression eine unendliche Menge derartiger Formen umfasst. Hierzu kommt noch, dass dieses Progressionsprinzip niemals eine exakte Definition erhalten hat.

»Progressiv« muss man jede Steuerskala nennen, wo das Steuerprozent im allgemeinen höher

für höhere Einkommen ist.

Diese Bedingung kann aber eine Steuerskala sehr gut für alle Einkommen erfüllen, ohne darum bis zu unsinnigen Zahlen zu steigen. Unsere Aufgabe hier ist es gerade, eine Skala zu bilden, die niemals zwei Prozent überschreitet und doch auf allen Punkten progressiv ist.

Diese Aufgabe wird ausserdem noch durch zwei andere Gesichtspunkte bestimmt, nämlich durch die Forderung eines steuerfreien Existenzminimums und durch die Forderung von Kontinuität.

Unsere Normalsteuer war im wesentlichen dadurch bestimmt, dass sie allen ein gleiches Opfer verursachen sollte. Durch eine besondere Methode sind wir zu einer so ziemlich annehmbaren Taxierung dieses gleichen Opfers für Einkommen, die von 1500 Mark aufwärts steigen. Das Opfer aber, das eine Steuer auf ein schon bestimmt unzulängliches Einkommen verursacht, scheint mir in keiner Weise mit diesen anderen verglichen werden zu können. Und dies ist ja an und für sich ein vollgültiger Grund dazu, diese geringsten Einkommen unbesteuert zu lassen. Hierzu kommt noch der oft erwähnte rein technische Gesichtspunkt, dass man nie eine Steuer auferlegen soll, die man nicht abfordern kann, oder wenigstens nicht abfordern, ohne dass die Kosten die Steuer übersteigen.

Das Prinzip von einem steuerfreien Existenzminimum ist übrigens so allgemein anerkannt, dass ich es hier nicht zu motivieren brauche. In gewissen Beziehungen hat man es aber verschiedentlich angewandt. Entweder lässt man den Abzug nur von dem Einkommen abhängen, oder auch nimmt man Rücksicht auf die Grösse der Familie des Steuerpflichtigen. Letzteres ist das Gewöhnliche bei den neueren Einkommensteuergesetzen und muss wohl als die rationellere Methode betrachtet werden.

Es kann aber in Frage gestellt werden, ob man die richtigste Form für die Abhängigkeit des Abzuges von der Grösse der Familie gefunden hat. Wenn, wie in Preussen, das allgemeine Existenzminimum 900 Mark beträgt, so ist es offenbar zu wenig, ausserdem nur noch 50 Mark für jedes Kind abzuziehen. Mir scheint, dass keine dieser Ziffern wirklich den Charakter eines Existenzminimums hat. In dem Schweizer Kanton Wadt dagegen ist der Abzug 400 fr. ebenso gross für den Steuerzahler selbst und für jedes Mitglied seiner Familie. Dies repräsentiert das zweite Extrem: ein für alle gleiches Existenzminimum.

Soll der Abzug wirklich den Charakter eines Existenzminimums tragen, so muss man einen Mittelweg einschlagen: der Abzug für den Steuerpflichtigen selbst muss zwar niedrig, aber doch etwas höher als der für deren Kinder sein; mit Recht muss auch der Abzug für die Kinder je nach verschiedenen Altern verschieden sein, wenigstens höher für das schulpflichtige Alter als für jüngere Kinder. Und diese Abzüge müssen gross genug sein, um den Charakter wirklicher Existenzminima für die Kinder zu haben.

Ferner haben wir die Frage zu beantworten, ob der Abzug für alle gelten soll oder nur für die, die unter einer gewissen Einkommensgrenze stehen. Von technischem Standpunkt aus gesehen ist es natürlich am einfachsten und darum am besten, den Abzug für alle Einkommen gleich zu machen.

Und da die Steuerskala bis auf weiteres unbestimmt ist, hat die Frage auch keine reale Bedeutung, ausgenommen vom Standpunkte des Familienversorgers. Denn es ist klar, dass ein allgemeiner Abzug auch in den höheren Klassen die Häupter der Familien in eine günstigere Lage versetzen wird, als die Junggesellen. Und ein Abzug eines Existenzminimums für jedes Kind kann wohl damit motiviert werden, dass es die Schuldigkeit des Familienvaters ist, den Kindern diesen Minimalunterhalt zu bereiten.

Alle Gründe sprechen also dafür, den Abzug von der Grösse des Einkommens unabhängig zu machen und nur den Rest als ein Nettoeinkommen zu besteuern. Für diese Besteuerung brauchen wir nur eine Steuerskala aufzustellen, die mit einem Nettoeinkommen von 1 Mark beginnt.

Hier soll nun die äusserst wichtige Forderung von Kontinuität geltend gemacht werden.

Man könnte, wenn auch nur unvollständig, diese Forderung in den folgenden zwei Regeln ausdrücken:

- 1) Das höhere Einkommen wird, absolut genommen, beständig höher als das geringere besteuert.
- 2) Von dem höheren Einkommen muss, nachdem die Steuer bezahlt ist, mehr als von dem geringeren übrig bleiben.

Diese Regeln bringen uns dahin, die klassifizierte Einkommenssteuer zu verwerfen. Anstatt zu suchen, die Steuerpflichtigen genau nach ihrem wirklichen Einkommen zu taxieren, hat man sie zuweilen in Gruppen eingeteilt und bestimmt, dass alle Steuer-

pflichtigen, die einer gewissen Gruppe angehören, d. h. deren Einkommen zwischen zwei angegebenen Werten liegen, einen und denselben Steuerbetrag entrichten sollen.

Als Grund für eine derartige Steuertechnik hat man die grosse Schwierigkeit angeführt, die es der Taxierungsbehörde sowohl als auch, und zwar besonders dem Steuerpflichtigen selbst, wenn er der Deklarationsschuldigkeit unterworfen ist, bereitet, sein Einkommen genau anzugeben. Man hat es also für leichter gehalten anzugeben, zu welcher Klasse ein gewisses Einkommen gehört, als dessen wirklichen Belauf genau zu bestimmen. Dies kann ohne Zweifel richtig sein für ein Einkommen, das so ziemlich in der Mitte einer Klasse steht, aber ganz falsch für die Einkommen, die in der Nähe der Grenzen zwischen zwei Klassen stehen. In solchen Fällen giebt im Gegenteil die eigene Beschaffenheit der Steuerskala dem Steuerpflichtigen ein ganz besonderes Interesse, einen Teil seines Einkommens zu unterschlagen.

Man hat es versucht, diesem Uebel auf zweierlei Weisen vorzubeugen. In der Motivierung zu dem sächsischen Einkommenssteuergesetz von 1874 äusserte der betreffende Ausschuss, man müsse die Grenzen zwischen den verschiedenen Klassen so bestimmen, dass Bedienstete und im allgemeinen Menschen mit abgerundeten Einkommen mitten in die Klassen, nicht in die Nähe der Grenzen gestellt würden. Hierdurch würde man die Schwierigkeit bei der Taxierung von Einkommen, die nahe den Grenzen ständen, vermeiden.

Hiergegen kann man nun einwenden, dass Bedienstete zwar ein abgerundetes Gehalt haben können, dass sie aber in der Regel extra Einkommen haben, die völlig die Wahrscheinlichkeit aufheben, dass die totalen Einkommenssummen in die Mitte von mehr oder weniger willkürlich bestimmten Einkommenklassen fallen.

Eine bessere Art und Weise, den Uebelständen abzuhelfen, die mit der Diskontinuität des Steuerbetrages bei dem Uebergang von einer Steuerklasse zu einer anderen verknüpft sind, findet man in dem österreichischen Vorschlage zum Einkommensteuergesetzesentwurf von 1892, wo festgestellt wird, dass der Betrag, der übrig bleibt, wenn man von einem der höheren Klasse angehörenden Einkommen die für diese Klasse bestimmte Steuer abgezogen hat, nicht geringer sein darf als die Summe, die übrig bleibt, nachdem von dem höchsten Einkommen in der nächst

unteren Klasse die für diese Klasse bestimmte Steuer abgezogen worden ist. Wie man sieht, hat diese Bestimmung völlig den Charakter eines Palliativs; es ist übrigens nur eine Anwendung des allgemeinen Prinzipes, das in Nro. 2 der oben aufgestellten Normalforderungen enthalten ist.

Die Uebelstände, die einer klassifizierten Einkommenssteuer anhaften, sind dieselben wie die, welche im allgemeinen jede Diskontinuität einer Steuerskala charakterisieren. Wenn der Steuerfuss auf einem gewissen Punkt plötzlich ein Prozent steigt, so wird die entsprechende Steuer auf einmal mit ein Prozent des Einkommens steigen, das die Grenze bezeichnet und das für eine Vergrößerung des Einkommens, die vielleicht ganz verschwindend ist.

#### Einige Beispiele!

Laut dem norwegischen Steuerbeschlusse für das Budgetjahr 1./7. 1895 bis 30./6. 1896 sollte die Einkommensteuer mit zwei Prozent des Einkommens bis zu 5000 Kr. entrichtet werden, aber mit drei Prozent des Einkommens von 5000—10 000 Kr. und mit vier Prozent des höheren Einkommens. Bei 5000 Kr. Grenze steigt die Steuer also mit ein Prozent, d. h. mit einem Betrage von 50 Kr. Nun wohl, ein jeder kann sich sagen, dass eine direkte Minderung der Steuer mit 50 Kr. eine Prämie ist, die völlig hinreicht, den Steuerpflichtigen zu veranlassen, ganz besondere Anstrengungen zu machen, sein Einkommen etwas unter die 5000 Kr. Grenze herabzusetzen.

Indem er auf irgend eine Weise sein Einkommen um einige Kronen herabsetzt, gewinnt er ja hier ebenso viel, als wenn es ihm sonst gelänge, der Taxierung 2500 Kr. zu entwenden. Bei dem 10 000 Kronenstriche stellen sich die Verhältnisse noch ungünstiger.

In dem Einkommensteuervorschlag, der 1896 von *Doumer* der französischen Deputiertenkammer vorgelegt wurde, ist ein Steuerabzug für Minderjährige im Prinzip festgestellt. Die Formen, die man aber gewählt hat, um diesen Gedanken zu verwirklichen, scheinen mir weniger gelungen, besonders im Hinblick auf die scharfe Diskontinuität, die auf dem Punkte entsteht, wo der Abzug aufhört, und die in ungünstigen Fällen mit einem Sprung die Steuer mit 243,36 fr. steigert. Diese Summe übertrifft die Steuer, die unter entsprechenden Verhältnissen für ein Einkommen von 20 000 fr. entrichtet werden sollte. Dies dürfte wohl mit Recht

ein Prämium für das Verheimlichen einiger Francs des Einkommens genannt werden können.

Wenn man nun auch zugiebt, dass alle diese Mängel vermindert werden, wenn die Steuerklassen zusammengedrängt und ihre Zahl vergrössert wird, ja, dass dieselben praktisch gesehen, völlig beseitigt werden, wenn man nur genügend kleine Klassen wählt, so bleibt doch als unbestreitbares Resultat, dass eine in eigentlichem Sinne diskontinuierliche Steuerskala theoretisch falsch und in der Praxis besonders unzweckmässig ist.

Auch hat man meines Wissens nicht einen einzigen Grund zur Verteidigung einer derartigen Diskontinuität anführen können. Da dieselbe nichts destoweniger in den meisten progressiven Steuergesetzen zu finden ist, kann ich den Grund dazu nirgendwo anders als in den technischen Schwierigkeiten finden, die mit der Anordnung eines kontinuierlichen Tarifes verknüpft sind. Zwar sind diese von mathematischem Gesichtspunkte aus sehr unbedeutend, sie scheinen doch gross genug gewesen zu sein, die Gesetzgebung zu hindern, einen Weg zu betreten, der — wie ich im Folgenden zeigen zu können hoffe — der rationelle ist.

Betrachten wir die Genesis der Steuerskalen, so können wir sie in zwei Gruppen einteilen.

Entweder stellt man eine mehr oder weniger detaillierte Tabelle über diejenigen Steuern auf, die verschiedene Einkommen zu entrichten haben — ich will diese Methode als die Integralmethode bezeichnen. Diese Methode ist es, die eigentlich den Anlass zu Diskontinuitäten giebt. Wenn der Verfasser der Tabelle keinen Sinn für einen mathematischen Funktionszusammenhang besitzt — und dies ist leider nur allzu gewöhnlich — so fehlt es auch an jedem Gesichtspunkt, der die Einzelheiten der Steuerskala regelt, und das Resultat trägt gar oft in bedenklichem Grade den Stempel der Willkür.

Die zweite Methode werde ich als die Differentialmethode bezeichnen. Man denkt sich die Mark, aus denen ein gewisses Einkommen besteht, in einer Serie »Einkommenmark« geordnet, jede mit ihrer eigenen Nummer versehen. Darauf legt man einer jeden derselben ein gewisses Steuerprozent auf. Ist dieses konstant, so hat man eine proportionale Skala; steigt dasselbe, so wird die Skala progressiv. Wieviel er aber auch steigt, kann die Steuer doch nie das Einkommen verschlingen. Denn wenn auch die höchsten Einkommenmark gegen 100 Prozent bezahlen müssen,

so sind doch diese Einkommen in Bezug auf ihre Einkommenmark von niedrigerer Ordnungsnummer anderen Einkommen völlig gleichgestellt. Ausserdem erreicht man durch die Differenzialtechnik, dass die Steuer sich nie sprungweise ändern kann, denn wenn auch die Steuer per Einkommenmark einen unmotivierten Sprung macht, steigt doch die Steuer selbst kontinuierlich. Die Differenzialmethode ist also in mehreren Beziehungen vorzuziehen, wenn auch erstere, auf eine vernünftige Weise gehandhabt, dasselbe Resultat geben kann. Ein Beispiel einer gut durchgeführten Differenzialskala hat man in dem eben erwähnten französischen Einkommenssteuergesetz.

Ich werde für die folgende Darstellung die Differenzialmethode annehmen.

Wir haben gesagt, dass der steuerfreie Abzug, der dem Existenzminimum entspricht, als im voraus abgezogen zu denken ist, und wir haben also schon die erste Einkommenmark zu besteuern. Es ist indessen unmöglich, ein gewisses Einkommen zu bestimmen und zu sagen: dies ist das wirkliche Existenzminimum. Es wird darum notwendig, in Bezug auf die ersten Einkommenmark (diejenigen, die zunächst nach dem Existenzminimum der besteuerten Person folgt) eine gewisse Moderation anzuwenden. Die Steuer per Einkommenmark muss also mit dem Werte Null anfangen, um später stetig zu steigen.

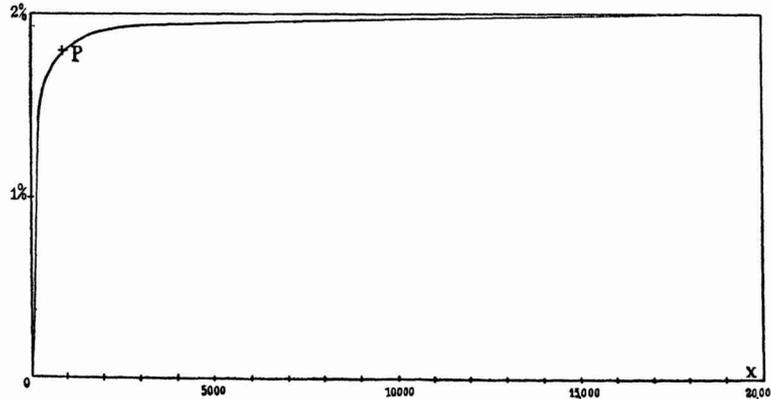
Bezeichnen wir die Ordnungszahl der Einkommenmark mit  $x$ , die entsprechende Steuer per Einkommenmark mit  $y$ . Der mathematische Teil der Aufgabe besteht alsdann darin,  $y$  durch eine Funktion von  $x$  auszudrücken, die von dem Werte 0 stetig steigt, ohne doch jemals eine im voraus bestimmte Grenze zu überschreiten.

Denken wir uns die Einkommen nach einer horizontalen, die  $x$ -Axe (Fig. 1 S. 639) abgesetzt. In vertikaler Richtung setzen wir darauf die Steuer  $y$  ab, die jede einzelne Einkommenmark treffen muss. Indem wir die Endpunkte aller dieser vertikalen Linien vereinen, erhalten wir die Kurve, die die Steuer per Einkommenmark repräsentiert.

Sieht man unsere Aufgabe auf diese Weise graphisch, so ist sie wirklich so einfach, dass ein Kind sie lösen kann. Denn es handelt sich ja nur darum, in einem rechteckigen Feld von dem unteren linken Winkel eine Kurve zu ziehen, die sich gegen die obere Horizontallinie (Fig. 1) hinaufzieht. Hat man ausserdem

noch einen passenden Punkt auf der Kurve bestimmt, d. h. hat man die Steuer für eine bestimmte Einkommenmark von nicht

Fig. 1.



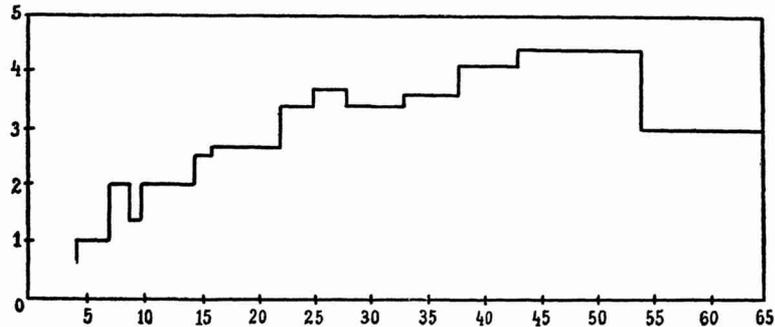
zu hoher Nummer in der Serie angegeben, so ist auch diese graphische Aufgabe ziemlich bestimmt. Denken wir uns z. B. den Punkt P auf der Figur von Anfang an bestimmt, so kann man zwar mehrere Kurven ziehen, die die Bedingungen erfüllen in origo zu beginnen, durch P zu gehen, und sich asymptotisch der oberen horizontalen Linie zu nähern, die Unterschiede zwischen diesen Kurven werden aber sehr unbedeutend und repräsentieren Variationen in den Steuern, die kaum mehr als den 100. Teil ihres Wertes ausmachen.

Also kann man auf diesem einfachen Wege eine Lösung gewinnen, die als ziemlich befriedigend bezeichnet werden kann, und die jedenfalls den Lösungen, die man gewöhnlich sowohl in der Praxis als in »wissenschaftlichen« Werken giebt, weit überlegen ist. Man vergleiche nur die Kurve Fig. 1 mit den Kurven Fig. 2 und 3 (S. 640), die gebräuchliche Steuerskalen, nämlich diejenigen Preussens und Sachsens repräsentieren.

Diese beiden Länder haben bekanntlich klassifizierte Einkommenssteuer. Die Steuer per Einkommenmark kann dann nicht von einer kontinuierlichen Kurve repräsentiert werden. Ich habe es gewählt, Einkommen zu vergleichen, die am Anfang einer jeden Klasse liegen. Bilden wir die Differenz zwischen zwei aufeinander folgenden dieser Einkommen. Die Quote zwischen der entsprechenden Steigerung der Steuer und dieser Differenz bezeichnet die Steuer pr. Einkommenmark an der Grenze zwischen den Klassen.

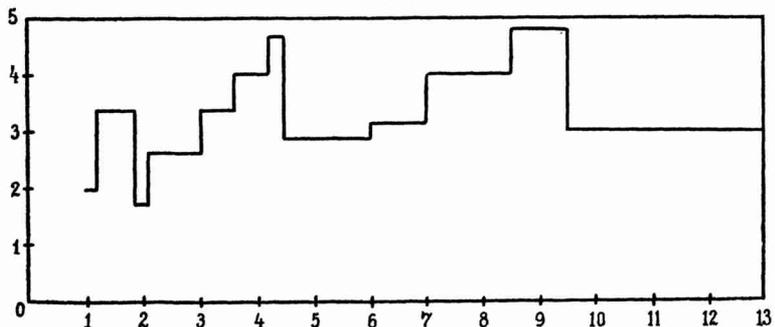
Dies sind die Werte, die die Kurven graphisch darstellen sollen. Sie können indessen auch auf andere Weise gedeutet

Fig. 2.



werden: die Fläche, die zwischen der Kurve und der x-Axe, sowie links von einer willkürlichen Ordinate liegt, repräsentiert die

Fig. 3.



Steuer, die das entsprechende Einkommen zu entrichten hat. Es ist also völlig korrekt, die fraglichen Steuerskalen mit diesen Kurven zu illustrieren. Die Freunde einer progressiven Skala können, scheint es mir, nicht besonders zufrieden damit sein, ihre Ideen auf diese Weise realisiert zu sehen. Mit einem solchen Diagramm in der Hand kann der Widersacher mit Fug von »Willkür in dem progressiven Prinzip« reden. Es ist unmöglich, irgend welchen Gedankengang in der preussischen Skala ausfindig zu machen; in der sächsischen kann man möglicherweise einen finden — den, dass die mittleren Einkommensmark am höchsten, die höheren verhältnismässig niedrig besteuert werden.

In der Praxis spielen indessen diese Ungleichheiten eine verhältnismässig untergeordnete Rolle. Nicht so für die Herren

Theoretiker. Es ist hier nicht der Ort, alle absurden Spekulationen über progressive Steuerskalen zu kritisieren, die dann und wann erschienen sind. Ich will aber einige Worte einem Werke widmen, das kürzlich erschienen ist und das in sich alles Typische dieser Litteratur umfasst. Ich meine *Tullio Martello*, »L'imposta progressiva in teoria e in pratica«<sup>1)</sup>.

Die Idee, die diesem Werke zu Grunde liegt, das sogar die Auszeichnung genossen, von dem Venezianischen Institute preisgekrönt zu werden, ist, zu beweisen, dass »l'imposta progressiva è assurda in teoria ed è impossibile in pratica«. Es scheint nun, als ob es sehr schwierig sei, an der letzteren Behauptung festzuhalten, da so viele progressive Steuersysteme schon längst praktisch geprüft worden sind. *Martello* behilft sich aber damit, zu behaupten, dass diese Systeme im allgemeinen nicht progressiv, sondern proportional sind, obwohl mit gewissen im übrigen ganz willkürlichen Modifikationen für die niederen Einkommen.

Ausserdem — dies ist in *Martellos* Augen ein sehr wichtiger Einwand — ist die progressive Steuer lange nicht so einbringend wie die proportionale. Diese Behauptung scheint etwas eigentümlich, da der Vergleich doch wohl immer darauf beruht, welchen Steuerfuss man der proportionalen Skala zu Grunde legt. Uebrigens ist es wohl ganz klar, dass wenn man im voraus bestimmt, was die Steuer einbringen soll und dann diesen Betrag mit der Summe aller taxierten Einkommen dividiert, man den proportionalen Steuerfuss erhält. Berechnen wir darauf das Durchschnittseinkommen. Selbstverständlich ist es dann immer möglich, einen Teil der Steuern von Einkommen unter diesem Durchschnittseinkommen auf Einkommen über demselben zu überführen. Und dann hat man ja eine progressive Besteuerung, die ebenso viel wie die proportionale einbringt.

Diese Anschauungsweise kann uns übrigens eine Antwort geben auf die so viel debattierte Terminologiefrage von einer »degressiven« Besteuerung. Dieser Ausdruck beruht auf der Auffassung, dass ein gewisser Steuerfuss als der normale betrachtet werden soll, dass man aber aus verschiedenen Gründen für die kleinsten Einkommen Abzüge machen will. Was aber soll man mit einem »normalen« Steuerprozent meinen, wenn nicht die Quote zwischen dem gewünschten Steuerbetrage und der Totalsumma aller Einkommen. Bewilligt man nun Herabsetzungen

1) Atti del R. Istituto Veneto, Tomo VI, Serie VII, Venezia 1885.

von diesem normalen Steuerprozent für Einkommen unter einer gewissen Grenze, so folgt ja daraus, dass man eine entsprechende Steigerung des Steuerprozents für höhere Einkommen vornehmen muss. Eine nur degressive Besteuerung ist also völlig illusorisch. Degression auf der einen Seite hat unwillkürlich Progression auf der anderen zur Folge.

Kehren wir aber zu *Martello* zurück. Es blieb ihm übrig, den theoretischen Beweis für die Absurdität der progressiven Steuerskala zu liefern. Eine Steuerskala, sagt *Martello*, ist nicht progressiv, wenn das Steuerprozent nicht immer zu steigen fortfährt. Also muss einer konstanten Steigerung des Einkommens eine konstante Steigerung des Steuerprozentes entsprechen. Dies führt *Martello* nach einigen sonderbaren Rechnungen dahin, dass die Steuer von einer Parabel repräsentiert werden muss; sie wird dann früher oder später natürlich das ganze Einkommen verschlingen, und damit ist also die Absurdität der progressiven Steuerskala bewiesen.

Dieser »Beweis« ist so typisch für eine gewisse moderne Richtung in der Nationalökonomie, dass ich geglaubt habe, ihn nicht verschweigen zu sollen. Was enthält er von mathematischem Standpunkte aus? Ja, dass die Derivata des Steuerprozentes konstant sein muss, wenn die Steuer progressiv genannt werden soll; dann ist aber das Prozent selbst eine lineare Funktion, die jeden im voraus gegebenen Wert überschreiten kann; und das führt ja zu Absurditäten.

Also, weil *Martello* sich keine andere wachsende Funktion denken kann, als die, deren Derivata konstant ist, darum soll nun alles, was progressive Besteuerung heisst, verworfen werden.

Das ist Aeusserung eines quasi-mathematischen Formalismus, der aufs kräftigste bekämpft werden muss. Man darf nicht glauben, dass weil man einige Seiten mit mathematischen Formeln anfüllt, die Resultate im geringsten mehr exakt als die Prämissen werden. Dies ist aber eine Richtung, die im Begriff ist, in den verschiedenen Zweigen der Nationalökonomie Eingang zu finden — zum grossen Schaden für die Wissenschaft. Denn die Nationalökonomie ist zwar eine Wissenschaft, die sich in quantitativen Begriffen bewegt, und erfordert ohne Zweifel die Hilfe der mathematischen Technik. Gerade darum aber ist es von Wichtigkeit, dieses Hilfsmittel recht anzuwenden und vor allem nicht zu vergessen, dass die Mathematik doch zuletzt Technik, nicht Inhalt,

ist. Daher ist es gefährlich, mit mathematischen Zeichen, die man kaum selbst begreift, den Mangel an wirklichen Gedanken und tieferem Inhalt verdecken zu wollen.

Wir hatten die Steuer per Einkommenmark  $y$  als eine Funktion der Ordnungszahl  $x$  dieser Einkommenmark betrachtet, und es galt, eine derartige Form für diese Funktion zu finden, dass  $y = 0$ , wenn  $x = 0$  war, darauf stetig wuchs und sich für hohe  $x$ -Werte einer oberen Grenze  $p$  näherte. Diese Aufgabe konnte leicht graphisch gelöst werden und diese Lösung hatte wenigstens das Gute, ein für allemal zu zeigen, dass die Aufgabe eine stetig progressive Steuerskala zu schaffen möglich ist, was ja gegenüber Einwänden der Art, wie wir sie soeben kennen gelernt haben, von Nutzen sein kann.

Damit aber die Kurve genügend bestimmt sein sollte, war es notwendig, noch einen Punkt zu fixieren, den sie zu durchlaufen hatte, was ja so viel bedeutet, als die Funktion  $y$  einer neuen Bedingung zu unterwerfen. Dies muss indessen so ausgeführt werden, dass man die Bedeutung der neuen Bedingung leicht ersieht; und in dieser Beziehung dürfte es am einfachsten sein, die totale Steuer zu bestimmen, die ein gewisses mittel-grosses Einkommen zu zahlen hat — soll man die Sache auf diese Weise behandeln, ist es indessen zweckmässig, eine wirkliche arithmetische Berechnung einzuführen.

Es gilt dann zunächst, eine Funktion von  $x$  zu finden, die die soeben angegebenen Bedingungen erfüllt. Das Einfachste dürfte sein zu setzen

$$y = p \left[ 1 - \frac{1}{cx + 1} \right] \text{ — — — — (1)}$$

Man sieht, dass diese Funktion  $= 0$  ist, wenn  $x = 0$  und sich dem Grenzwert  $p$  nähert, wenn  $x$  unendlich gross wird. Unsere Funktion enthält ausserdem noch eine Konstante  $c$ , die willkürlich gewählt werden kann und die Form der Kurve näher bestimmt. Macht man  $c$  unendlich gross, so wird  $y = p$  (die horizontale Linie der Figur). Dies bedeutet, dass das Steuerprozent konstant ist, d. h. man hat eine proportionale Steuerskala. Für sehr hohe Werte von  $c$  wird die Skala beinahe proportional. Für geringere  $c$ -Werte dagegen werden die Abzüge, die den niedrigeren Einkommen bewilligt werden, bedeutend, oder wenn man so will, die Progression wird stark. Man kann also mit vollem Rechte sagen, dass unsere Methode und das Resultat,

zu dem sie führt, hinlänglich allgemein sind, um jeden vernünftigen Standpunkt in Betreff direkter Besteuerung in sich zu schliessen.

Aus dieser Formel wollen wir nun eine neue herleiten, die die totalen Steuerbeträge ( $z$ ) direkt angiebt. Diese Formel hat folgendes Aussehen:

$$z = p \left[ x - \frac{\log (cx + 1)}{c} \right] \text{ --- (2)}$$

Um nicht mit zu vieler Mathematik beschwerlich zu fallen, will ich hier die Herleitung ausschliessen.  $x$  bedeutet hier ein willkürliches Einkommen  $z$  die entsprechende Steuer.

Laut der Methode, die wir für die Berechnung des Existenzminimums acceptiert haben, ist dieses verschieden für verschiedene Personen. Denken wir uns jemand mit einem Existenzminimum von 500 Mark. Wir wollen dann im Einklang mit dem, was wir früher in Bezug auf ein gleiches Opfer geäussert, feststellen, dass wenn dieser ein Einkommen von 1500 Mark hat, seine Steuer 1%, d. h. 15 Mark betragen soll; ferner dass die Steuer für grössere Einkommen sich 2% nähern soll. Hierdurch kann man nun berechnen  $c = 0,01$  und  $p = 2\%$ <sup>1)</sup>. Darauf kann man unmittelbar die Werte von  $z$  tabulieren. Dabei empfiehlt es sich zuerst die Werte des Ausdrucks innerhalb [ ] zu berechnen, die ich in der Tabelle unter der Rubrik »Berechnetes Einkommen« aufnehme. Die Steuer beträgt dann 2% dieses berechneten Einkommens. Dies hat den technischen Vorteil, dass man höhere oder niedere Steuern nach Belieben austaxieren kann, ohne deshalb nötig zu haben, eine neue Tabelle aufzustellen. Kennt man nämlich das taxierte Nettoeinkommen ( $x$ ), so findet man in unserer Tabelle auf S. 645 das entsprechende »berechnete Einkommen«; und von diesem braucht man alsdann nur ein passendes Prozent auf dieselbe Weise wie bei einer rein proportionalen Skala auszutaxieren.

Deshalb muss man ein für allemal eine dataillierte Tabelle ausrechnen; die S. 645 eingeführte enthält nur eine geringe Anzahl von Einkommen als Beispiel.

Wir sehen erstens, dass die Steuer nie 2% überschreitet, obgleich sie für sehr grosse Einkommen, diesem Prozent sehr nahe kommt.

Denken wir uns nun jemand, dessen steuerfreies Existenzminimum auf 500 Mark berechnet wird. Ist sein wirkliches Jahres-

<sup>1)</sup> Es sind diese Werte in die Formel (1) eingefügt, die ich für die Konstruktion der Kurve in Fig. 1 angewandt.

Nettoeinkommen	Berechnetes Einkommen	Steuer (z)
100	30	0,60
200	90	1,80
300	160	3,20
400	240	4,80
500	320	6,40
600	405	8,10
700	495	10
800	580	12
1 000	760	15
1 500	1 220	24
2 000	1 700	34
3 000	2 660	53
4 000	3 630	73
5 000	4 610	92
10 000	9 540	191
20 000	19 470	389
100 000	99 310	1 986
1 000 000	999 080	19 982

einkommen 1500 Mark, so ist sein Nettoeinkommen also 1000 Mark, und er wird laut der Tabelle von einer Steuer von 15 Mark betroffen, d. h. 1<sup>0</sup>/<sub>100</sub>. Ein Mensch dagegen mit einem steuerfreien Abzug von 900 Mark wird von dem Steuerfuss 1<sup>0</sup>/<sub>100</sub> bei einem wirklichen Einkommen von 2400 Mark betroffen. Wird dagegen das Existenzminimum so niedrig wie zu 300 Mark berechnet, so wird der Steuerfuss 1<sup>0</sup>/<sub>100</sub> schon ein wirkliches Einkommen von 1000 Mark treffen.

Wir sehen also, dass eine grössere Familie und im allgemeinen solche höhere Lebenskosten, die ein höheres Existenzminimum bedingen, wie sich gebührt Erleichterungen in der Besteuerung auch für die höheren Einkommen mit sich bringen.

Betrachten wir jetzt unsere Schlussformel, so finden wir, dass die Steuer  $p\%$  des berechneten Einkommens beträgt, was das Nettoeinkommen minus eine gewisse Summe ausmacht. Man könnte also sagen, dass unsere Steuerskala so wirkt, als ob jeder Steuerpflichtige — ausser natürlich dem ein für allemal abgezogenen Existenzminimum — einen Abzug erhielte, der mit dem Einkommen wüchse, jedoch nicht in Proportion zu diesem, sondern weniger schnell. Stellt man die Sache so dar, so muss ja die Form schon in gewissem Grade beruhigend auf diejenigen wirken, die bei dem blossen Worte progressive Besteuerung an Konfiskation denken. Besonders muss diese Darstellung der Sache den Anhängern der sog. standard-of-life-Theorie gefallen, laut welcher die grösseren Einkommenschichten das Recht haben

sollen, ein höheres Existenzminimum abzuziehen, da ihre Arbeit einen höheren Lebens-standard voraussetzen darf.

Ich hoffe nun, meine Leser davon überzeugt zu haben, dass die progressive Besteuerung auf gar keine grossen technischen Schwierigkeiten stösst, sondern sich sehr wohl mit aller möglichen Rücksicht auf Forderungen an Kontinuität und Einfachheit durchführen lässt, dass besonders eine ununterbrochene Progression durchaus keine Konfiskation des Einkommens bewirkt, dass also die Notwendigkeit, irgendwo eine plötzliche und völlig willkürliche Unterbrechung in der Progression zu machen, eine reine Einbildung ist, die ihren Grund nur in der vollständigen Unkenntnis der Technik der Sache haben kann.

Ich hoffe ferner die Vorteile einer auf mathematischer Grundlage gebauten Skala klar dargelegt zu haben. Die Geschmeidigkeit, mit der dieselbe befindlichen Verhältnissen angepasst werden kann und die deren Anwendbarkeit auf fast alle denkbaren Fälle erstreckt, der rationelle Charakter, der sie jeder Anklage wegen unnötiger Willkür enthebt und ihr einen Stempel von Gerechtigkeit verleiht, sowie schliesslich die Einfachheit, Klarheit und Bestimmtheit, die sie der ganzen Frage von dem Abwägen der Progression zuführt, dürfte kaum annähernd von irgend einer der aufs Geratewohl konstruierten Steuerskalen, die jetzt die Gesetzgebung beherrschen, erreicht werden können.

Unser nächster Zweck dieser steuertechnischen Untersuchung war jedoch die Form für die »Normalsteuer« zu bestimmen, deren konstitutionelle Stellung ich im Vorhergegangenen erörtert. Selbstverständlich sind die in oben ausgerechneter Tabelle enthaltenen Resultate keineswegs als definitiv zu betrachten. Man kann ja eine Skala wünschen, die etwas weniger oder möglicherweise etwas mehr progressiv ist. Dies kann auch leicht bewirkt werden, indem man die Werte der in unseren Formeln erhaltenen Konstante  $c$  ein wenig verändert.

Wenn indessen der im Voraus ausgenommene Betrag als ein wirkliches Existenzminimum im eigentlichsten Sinne des Wortes festgestellt wird, weder mehr noch weniger, so dürfte man mit Fug behaupten können, dass die jetzt erhaltene Steuerskala wenigstens annähernd die Bedingung erfüllt, alle gleich zu drücken. Durch eine derartige, in die Konstitution eingeführte Steuerskala, muss also die Normalsteuer ein für allemal fixiert werden.

---

## ZUM KARTELLWESEN UND ZUR KARTELL- POLITIK.

VON

DR. SCHÄFFLE.

---

### ZWEITER ARTIKEL.

#### Zur Kartellpolitik.

#### III. Die allgemeine Bedeutung des Kartellwesens für Gesetzgebung und Verwaltung.

Hat der Staat dem Kartellwesen gegenüber überhaupt ordnend und fördernd einzuschreiten? Wie hat im Bejahungsfalle das Einschreiten zu geschehen? Das sind die Fragen der Kartellpolitik, welche in diesem zweiten Artikel zu erörtern sind, nachdem der erste Artikel (3. Heft) das Kartellwesen abgesehen von den Aufgaben des Staates dem Kartellwesen gegenüber behandelt hat.

Bevor in die Erörterung der einzelnen Fragen der Kartellpolitik eingegangen werden kann, ist volle Klarheit darüber herzustellen, ob das Kartellwesen überhaupt zu gesetzgeberisch und administrativ belangreicher Ausbreitung bereits gediehen ist, und was die »Nachteile« sind, welche von der Kartellpolitik zu bekämpfen wären, was die »Vorteile«, deren Wirksamkeit zu fördern sein würde.

Was nun zunächst die im gegenwärtigen Abschnitt darzustellende Ausbreitung des Kartellwesens betrifft, so lässt sich die grosse Bedeutung dieser volkswirtschaftlichen Zeiterscheinung von keiner Seite mehr in Abrede ziehen, vollends wenn man dabei

die ganze Strömung der Zeit zu thatsächlichen Monopolen, wovon die Kartelle nur einen und nicht den bedeutendsten Arm darstellen, zugleich im Auge behält.

Die »Motive« zum österreichischen Entwurf eines Kartellpolizeigesetzes bemerken das Folgende: »Die Errichtung von Unternehmerverbänden zu dem Zweck, um schädliche Wirkungen des freien Wettbewerbes abzuschwächen oder zu beseitigen und an deren Stelle durch einverständliches solidarisches Vorgehen der Verbandsmitglieder eine für diese möglichst günstige Gestaltung der Produktions-, Preis- oder Absatzverhältnisse der betreffenden Erwerbszweige zu setzen, vollzieht sich in Oesterreich in verhältnismässig kurzer Zeit in immer steigendem Masse; wenn auch erschöpfende Angaben über die Ausbreitung und das Wachstum dieser Verbände fehlen, so unterliegt es doch keinem Zweifel, dass sich diese Entwicklung mit der grössten Schnelligkeit vollzieht, dass Unternehmerverbände auf allen Gebieten des Erwerbslebens, auf dem der Güterbewegung, des Handels, des Verkehrs und des Versicherungswesens vorkommen, dass sie bei genussreifen Schlussprodukten ebenso häufig sind, wie bei den zu deren Herstellung erforderlichen Halbfabrikaten, Roh- und Hilfsstoffen und dgl., kurz, dass sie eine der wichtigsten Erscheinungen unseres Wirtschaftslebens geworden sind.«

Was hier für Oesterreich amtlich bezeugt ist, gilt auch für alle andern fortgeschrittenen Länder. Ueberall ist verbandsmässige und einzelgeschäftliche Beseitigung von Konkurrenz zum Zweck thatsächlich monopolistischer Preisbildung in der Ausbreitung begriffen; auch da, wo der Samen der Kartellierung weniger in die Halme geschossen ist, nimmt man eine desto stärkere Entwicklung einzelgeschäftlicher, konzentrierter Monopolbildung in Trusts, in Ringen und in Einzelmonopolen von Erwerbsgesellschaften und von Privatunternehmungen wahr, so u. a. in den Vereinigten Staaten und in Frankreich.

Was Deutschland betrifft, so hat *Liefmann* in seiner Monographie <sup>1)</sup> allein für die Industrie 345 Kartelle ermittelt. Davon entfallen 82 auf die chemische Industrie, 80 auf die Eisenindustrie, 59 auf die Industrie der Steine und Erden, 38 auf die Textilindustrie, 19 auf die Papierindustrie, 18 auf die Holzindustrie, 17 auf die Kohlenindustrie, 15 auf die metallurgische (ausser Eisen),

<sup>1)</sup> Die Unternehmerverbände, Freiburg, J. C. B. Mohr (Siebeck) 1897.

12 auf die Nahrungsmittelindustrie, 5 auf die Lederindustrie. Dazu kommen noch 6 Kartelle von Transportanstalten.

Dabei war die Entwicklung der Industriekartelle eine rasche, namentlich seit der Rückkehr zum Schutzzollsystem im Jahr 1879. Von den 260 Kartellen, deren Entstehungsjahr *Liefmann* ermittelt hat, bestanden 1865 erst 4, 1875 erst 8, 1885 schon 90, 1890 210 und 1896 260.

Auch die grosse Mannigfaltigkeit der kartellierten Artikel der deutschen Industrie lässt die Kartellentwicklung als eine volkswirtschaftliche Strömung von grossem Umfang erkennen. *Liefmann* zählt auf: Kohlen, Ziegel- und Kalkkohlen, Magerkohlen, Briketts, Grus- und Siebgruskohlen, Koks, Fettkohlen, Braunkohlen, Gasflammkohlen, Lokomotivkohlen. — Eisenstein, Roteisenstein. — Qualitätspuddelroheisen, Thomasroheisen, Gieserei- und Hämatitroheisen, Stabeisen, Bandeseisen, Halbzeug, Träger, Grobbleche, Feinbleche, Giessereiprodukte, Baugusseisen, Spiegeleisen, Façongussstahl, Feinstahl, Federstahl, Tempergiesereiprodukte, Weissblech, schmiedbarer Eisenguss, gewalzte Röhren, Walzdraht, Schienen, Kleinbahn- und Grubenschienen, Schwellen, Radsätze, Radreifen, schmiedeiserne Röhren, Drahtstifte, Temperstahlräder, gegossene Röhren, Gasröhren, Gabeln, Nadeln, Nähmaschinen, Lokomotiven, Waggons, Achsen, Wagenfedern, Holzschrauben, Ketten, Ambos, Pfannen, Kohlenlöffel, Ofenrohre, Hut- und Mantelhaken, Fensterbeschläge, Niete, Schubriegel, Thür- und Fensterbänder, Fenstereinlassecken, Stiefel-eisen, Stahlblechschaufeln, Spaten, Kochlöffel, Schraubstöcke, Pflugscharen, Schlittschuhe, Lettern, Kratzen, emaillierte Eisenwaren. — Rohzink, gewalztes Zink, Blei, Walzblei, Bleiröhren, Kupfer, gewalztes Messing, Tombak, Messingblech und Draht, Messingguss, Britanniametall, Schirmgestelle, verzinkte Waren, verzinktes Drahtgeflecht. — Wismut, Thomasphosphatmehl, Superphosphat, Kali und Kalifabrikate, Schwefelsäure, kaustische Soda, kalzinierte Soda, Ammoniak und Kristallsoda, Chinin, Antipyrin, Cocain, Sulfonat, Chloroform, Salycilsäure, flüssige Kohlensäure, kohlen-saures Ammoniak, Borax, Borsäure, Bleizucker, Alizarin, Anilin, Seifen, Reisstärke, Weinsteinsäure, Oxalsäure und -Kali, Uranfarben, Glanzgold, Jod, Brom, Glaubersalz, Stärkesyrup, Strontianit, Alaun, Pottasche, Zucker, blausaures Kali, Chromkali, Salinenprodukte, Milchzucker, Essig, Thonerdesulfat, Lithion, Paraffin- und Mineralöle, Paraffinkerzen, Ultramarin, Coffein, Gly-

cerin, Speiseöl, Pulver, Dynamit, phosphorsaure Salze, Zuckersäure, Salzsäure, Anilinöl, Kampfer, photographische Papiere, Ammoniak, Kalisalpeter, Chloralhydrat, Zündhölzer, Zündhütchen und Jagdmunition. — Ziegeleiprodukte, Dachziegel, Kalk, gebrannter Kalk, Kalkstein, hydraulischer Kalk, Gips, Zement, Kunstziegel, Elbsandstein, Pflastersteine, Basalt, Schiefergriffeln, Asphalt, Hohlglas, Tafelglas, Milchglas und Cylinder, Spiegelglas, Flaschengläser, Salinglas, Medizingläser, Marmor, Thonröhren, Porzellan, Steingut. — Holz, Grubenholz, Holzstoff, Sägemühlenprodukte, Kinderwagen, Parquett. — Papier, Pappe, Strohstoff, Strohpapier und -pappe, Graupappen, Düten- und Beutelpapier, Pergamentpapier, Zeitungsdruckpapier, Packpapier, Buntpapier, Tapetenpapier, Tapeten, Ledertapeten, Lederpappen. — Leder, Sohlleder, Ledertuch, Schuhe, Filzwaren, Gummibälle. — In der Textilindustrie und verwandten Gewerben giebt es Kartelle der Flachs-, Baumwoll-, Kammgarn-, Woll-, Kunstwoll-, Hanf-, Viggogne-, Schoddy- und Jutespinnereien, der Leinen-, Baumwoll-, Gardinen-, Buntwebereien und der mechanischen Webereien, der Seiden-, Trikot-, Zanella-, Tuch-, Teppich-, Scheuertuch, Lampendocht-, Zwirn- und Nähfaden-, Bindfaden- und Seidefabrikanten, der Seiden-, Wollgarn-, Kammgarn- etc. Färbereien, der verschiedenen Arten Appreturanstalten, der Wollkämmereien, der Stoffdruckereien und der Blaudruckfabriken.

Das sind aber nur die nationalen Industriekartelle. Zu ihnen gesellt sich eine bereits stattliche Anzahl internationaler Gewerbekartelle. Solche haben deutsche Unternehmer: für kohlen-saures Ammoniak, Borax, Strontianit, Oxalsäure und Kali, Glanzgold, Röhren mit England, ferner für Dünger, Thomasmehl, Jagdmunition, Schienen und Stabeisen, Spiegelglas mit Oesterreich, — weiter für Oranfarben, blausaures Kali, Bromkali, Glasröhren mit Oesterreich und mit England, — für Salzsäure, Walzdraht, Kokes und Blei mit Belgien, — für Milchzucker mit der Schweiz, — für Soda mit Frankreich, — für Schienen mit England und Belgien, — für Brom mit den Vereinigten Staaten, — für Jod mit England und Chili, — für Zement mit Skandinavien, — für Rohzink mit Belgien, England und Frankreich, — für Spiegelglas mit Belgien, Frankreich und England. Dazu kommt das ganz internationale Dynamitkartell.

Es sind hienach in der Industrie hauptsächlich Halbfabrikate und Materialien der mechanischen und der chemischen Industrie,

welche kartelliert sind, bei den nationalen Kartellen auch Rohstoffe einer- und Ganzfabrikate andererseits, Artikel, welche in der Qualität gleichartig entstehen und in den Handel kommen, — am wenigsten eigentliche Luxusprodukte. Nicht das ganze Grossgewerbe ist bereits kartelliert, aber doch ein höchst ansehnlicher Teil, namentlich in der chemischen Industrie, im Bergbau, in der Metallurgie, in der Thonwarenindustrie.

Die Industrie ist jedoch nur eines der Gebiete, auf welchen das Kartellwesen sich entwickelt hat. Neben den Industriekartellen finden sich ungezählte Kleingewerbskartelle (vgl. Abschn. I). Sind diese auch überwiegend nur unvollkommener Art (vgl. Abschnitt II), so giebt es doch auch sehr ausgebildete Kleingewerbskartelle, z. B. das in unserem ersten Artikel nachgewiesene Dachdeckerkartell und die Kaminfegerkartelle.

Im Bereich der grossen Verkehrsanstalten ist für Deutschland nur deshalb keine namhafte Verbreitung des Kartellwesens wahrzunehmen, weil diese Anstalten verstaatlicht sind. Wo Letzteres nicht der Fall ist, wie in den Vereinigten Staaten, England, Frankreich, haben sich Kartelle, Trusts und Fusionen mächtig entwickelt.

Für die Landwirtschaft scheint Kartellierung noch nicht vorhanden, wenigstens nicht in grösserem Umfang und in direkter Ausgestaltung nachweisbar zu sein. Vielleicht versteckt sich in manchen Nachfragegenossenschaften der Landwirte dennoch eine thatsächliche monopolistische Beeinflussung der Einkaufspreise und undenkbar ist es nicht, dass in der Landwirtschaft auch das Angebotskartell zur Entwicklung gelangt, wovon in Abschnitt X noch besonders die Rede sein wird. Einige Strömung zum Kartell ist auch in der Landwirtschaft zunächst für die »Nebengewerbe« schon wahrnehmbar. In den jüngsten Berliner Beschlüssen der »Vereinigung der Steuer- und Wirtschaftsreformer« fand diese Richtung lebhaften Ausdruck; es wurde (16. März 1898) über das Thema beraten: »auf welchem Wege ist eine Organisation in der Landwirtschaft behufs besserer Verwertung der Produkte ihrer Nebengewerbe ausführbar unter besonderer Berücksichtigung des Brenneigewerbes?« Die Frage wurde mit folgender Resolution beantwortet: »Die Versammlung beschliesst: 1. Die Bildung von Syndikaten zur Sicherung eines lohnenden Absatzes von Erzeugnissen der Landwirtschaft oder der landwirtschaftlichen Gewerbe scheint bei den gegenwärtigen Verhältnissen

der Weltwirtschaft unter gewissen Voraussetzungen als notwendig und erstrebenswert; 2. das zersplitterte Angebot ist nicht in der Lage, einen massgebenden Einfluss auf die Beseitigung von Missständen des Handels und Verkehrs, der Preisbildung und Güterverteilung auszuüben; diesen erreicht nur die vereinigte Produktion, wie zahlreiche Beispiele auf dem Gebiete der Industrie lehren; 3. insbesondere ist die Bildung von Genossenschaften zum Zweck des gemeinsamen Verkaufs des in landwirtschaftlichen Brennereien hergestellten Spiritus, um genossenschaftlich die Spirituspreisbildung auf einer den Herstellungskosten dauernd entsprechenden Höhe zu halten, eine landwirtschaftliche Notwendigkeit geworden.«

Offenbar haben das Kartellwesen und die verwandten Erscheinungen der Trust- und Ringbildung bereits eine Verbreitung erlangt, welche für die Gesetzgebung und für die Verwaltung höchst belangreich auch dann sein würde, wenn diese thatsächlich monopolistischen Gestaltungen bereits am Ziele angekommen wären. Das Letztere lässt sich aber wenigstens nicht erweisen und ist auch gar nicht wahrscheinlich. Vorläufig beweist das Vorseilen der Industrie im Kartell-, Trust- und Fusionswesen, sowie des Handelsgrosskapitals in der Ringbildung nur das Eine, dass in der Industrie geringere Schwierigkeiten zu überwinden sind, nicht aber das Andere, dass die Ackerbau- und Viehzucht-Unternehmungen zur Kartellierung überhaupt nicht gelangen können. Das Bedürfnis, der unregelmässigen Kaufs- und Verkaufskonkurrenz, damit auch dem ausbeutenden Zwischenhandel zu entgehen, ist gerade in der Landwirtschaft im stärksten Grade vorhanden, wird auch wohl immer lebhafter und allgemeiner empfunden werden. Bei dem stürmischen Andrängen der Landwirtschaft an den Staat um Hilfe ist es sehr in Erwägung zu ziehen, ob denn nicht nächst der Herstellung eines die unproduktive Verschuldung verhindernden Kreditrechtes die landwirtschaftliche Kartellierung einen Haupthebel einer fruchtbaren Agrarpolitik abgeben könnte. Wir kommen hierauf besonders zurück (Abschnitt X).

#### IV. Nutzen und Gefahr, »Vorteile« und »Nachteile« der faktischen Monopole.

Dass die Kartelle, Trusts, Ringe eine für unsere Zeit bedeutende Erscheinung geworden sind, hat der vorige Abschnitt bescheinigt. Wie und wo hat nun der Staat einzugreifen? Das

hängt davon ab, welchen Nutzen und welche Gefahren die faktischen Monopole stiften, bzw. drohen, welche Vorteile und welche Nachteile ihnen erfahrungsgemäss zuzuschreiben sind. Davon ist in der Kartelllitteratur viel die Rede und in die kartellpolitischen Erörterungen der Abschnitte V bis X kann erst eingetreten werden, nachdem man mit Nutzen und Gefahren, Vorteilen und Nachteilen der Kartelle und der den Kartellen verwandten Erscheinungen sich vertraut gemacht hat.

Zuerst die Vorteile! Diese werden am leichtesten und sichersten aufgefunden werden, wenn man die treibenden Ursachen der neuesten Kartellentwicklung nachweist. In dieser Hinsicht ist nun allgemein anerkannt, dass das Kartellwesen ein Produkt der Konkurrenz, oder, um es sogleich deutlicher zu sagen, der »planlosen«, »wild«, »anarchischen«, daher »ruinösen« Entartung der Konkurrenz sei. Worin besteht denn aber diese Entartung, was ist der Sinn dieser Epitheta der Konkurrenz? Planlos, wild, anarchisch und daher ruinös wird die Konkurrenz, wenn den Konkurrenten Kenntnis und Wollen, um das Verhältnis von Angebot und Nachfrage zu ermitteln, und hienach in der Richtung des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage die Geschäfte zu führen, mehr oder weniger abhanden kommen. Dieser Zustand ist nach Einführung der Gewerbefreiheit wirklich eingetreten. Er musste eintreten, als die Verkehrsentwicklung die Grenzen der Marktgebiete ebenso mächtig erweiterte, als in stets neues Schwanken versetzte.

Als die rechtliche Freiheit der Konkurrenz, die »Gewerbe- und Handelsfreiheit« gesiegt hatte, ging die fast allgemeine und von allen Dächern des ultraliberalen Individualismus gepredigte Ansicht dahin, nunmehr werde auch thatsächlich der Preiswettbewerb jeder Unternehmung mit jeder anderen gleicher Art für immer der herrschende Zustand der Volkswirtschaft, gleichsehr auf dem Waren-, dem Kredit- und dem Arbeitsmarkt sein, das Monopol werde thatsächlich weil rechtlich nicht mehr wiederkehren können. Diese Erwartung wäre vielleicht begründet gewesen, wenn die Konkurrenz auf engen Märkten fortgedauert hätte, die Geschäfte in kleinbürgerlichem Massstab herrschend und unter dieser Voraussetzung die Verhältnisse von Angebot und Nachfrage für jeden Konkurrenten übersichtlich geblieben wären. So aber kam es eben nicht, und konnte es, wenn mit der modernen V.W.-Entwicklung grosse, für den Einzelnen unübersehbare und

unbeherrschbare, stets schwankende Marktgebiete entstanden, auch gar nicht kommen. Die Konkurrenz kann nur dann innerhalb der Schranken einer normale Preisbildung bewirkenden Balanzierung von Angebot und Nachfrage sich bewegen, wenn der einzelne Unternehmer Angebot und Nachfrage zu überschauen, der Marktbewegung besonnen zu folgen vermag. Bei der riesigen Vermehrung des Verkehrs, bei der wachsenden Unübersehbarkeit weiter Marktgebiete, bei der Blindheit des einzelnen Geschäfts der Konjunktur gegenüber, war es dem isolierten Konkurrenten unmöglich, sich in der Richtung des Gleichgewichtes zwischen Produktion und Konsumtion, Angebot und Nachfrage zu bewegen. Die Verführung durch Ueberproduktion und durch Unterbieten Sieger im Gewinnwettlaufe zu werden, konnte zunächst gar nicht ausbleiben. Ein wilder Krieg Aller gegen Alle, geführt mit den unlautersten Mitteln, wenn dabei »die Aermel selbst das Zuchthaus streiften«, bildete sich aus. Wer so nicht mitrannte, blieb zurück. Was *Fourier* schon 100 Jahre zuvor weitblickend vorausgesagt hatte, ging thatsächlich vollauf in Erfüllung und der geniale *Proudhon* erhielt glänzend Recht, wenn er schon frühe das scheinbare Paradoxon ausgesprochen hatte: »Die Konkurrenz tötet die Konkurrenz«. Das Ende war, dass die rechtlich freie Konkurrenz thatsächlich in umfassende Beseitigung von Konkurrenz, in die faktischen Monopole der neuesten Zeit umschlug. Das liberale Wirtschaftsrecht gestattet diesen Umschlag, wie es die planlose Konkurrenz erlaubt hatte. Dieselbe Entwicklung des Verkehrs, welche die Märkte erweiterte, die Verhältnisse von Angebot und Nachfrage unübersehbar und unbeherrschbar gemacht hatte, ist auch dem Zusammenschluss berufsgenössischer Unternehmer zu Kartellen und Trusts zu Statten gekommen.

Man muss die Schäden entarteter Konkurrenz denkenden Geschäftsmännern nachempfinden lernen, um ganz zu begreifen, wie die planlose Konkurrenz zu monopolistischer Beseitigung von Konkurrenz geführt hat, und warum in der Aufhebung wilder Konkurrenz und aller übeln Folgen der letzteren der eigentliche »Nutzen« oder »Vorteil« der Kartelle erblickt wird. Kein Praktiker hat die Leiden der planlosen Konkurrenz wahrer geschildert und tiefer begriffen, als der wiederholt erwähnte Industrielle der Thonwarenindustrie, *G. Matern*. Er bemerkt a. a. O. <sup>1)</sup>: »Die Konkur-

<sup>1)</sup> Industriekartelle. 1897.

renz zwingt jeden Arbeitgeber, seine Leute aufs äusserst zulässige Mass auszunützen, — wer sich hierbei von irgend welchen Humanitätsrücksichten seinen Arbeitskräften gegenüber bestimmen lässt, muss im Wettstreit unzweifelhaft unterliegen. Die Gewerbefreiheit läuft deshalb auf die Freiheit der Ausbeutung hinaus, bei der aber nur der Allerrücksichtsloseste einen wirklichen Vorteil erzielt, während der weniger Rücksichtslose das gleiche Los mit seinen Hilfskräften teilt, — er zielt als Besiegter die Strecke. Der Umstand, dass die grosse Masse der nicht organisierten privatkapitalistischen Einzelbetriebe nicht den geringsten Anhalt für die Beurteilung der Frage des Bedarfs besitzt, hat zur Folge einerseits das Hinzutreten immer neuer Wettbewerber und andererseits die Begünstigung der natürlichen Neigung zur Vergrösserung der Produktion der einmal bestehenden Werke: Ueberproduktion. Die neu hinzutretenden Wettbewerber wollen es nämlich nie glauben, dass der Bedarf mehr als gedeckt und keine Seide bei dem Unternehmen zu spinnen sei, und die einmal bestehenden Werke wännen immer, durch eine Vergrösserung ihrer Produktion ihre Generalunkosten verringern zu können. Das unvermeidliche Resultat ist natürlich ein fortgesetztes Unterbieten beim Verkauf der Produkte bis unter die Selbstkosten herunter so lange, bis dem einen oder anderen der Atem ausgeht. Dann herrscht natürlich grosser Jubel bei den Ueberlebenden, der aber nicht lange anhält, weil das Werk des fallierten Berufsgenossen in neue, und gewöhnlich kapitalkräftigere Hände übergeht. Der neue Besitzer hat das Werk vielleicht für die Hälfte des reellen Wertes erstanden und arbeitet infolge dessen erheblich vorteilhafter als der Vorbesitzer, er kann deshalb seinen Konkurrenten — Berufsgenossen kennt man nicht! — schärfere Konkurrenz machen, und thut das auch, bis ein anderes Opfer zur Strecke gebracht wird und so geht es fort.«

Das liesse sich, sagt *Matern*, noch alles ertragen, wenn die Schleuderkonkurrenz Dritten nützen würde. Das sei aber nicht der Fall. Es entstehe unredliche Konkurrenz, der Daseinskampf mit den Mitteln des Betrug, Warenverschlechterung, Schwindel; die Unsicherheit für alle am wilden Kampfe interessierte Existenzen, Kreditnot, Mangel an Lust und an Mitteln zu technischen Verbesserungen, verbreiten sich. Die planlose Konkurrenz liefere den einzelnen Unternehmer dem Zwang des Kaufes

und Verkaufes zu wucherischen Preisen, volkswirtschaftlich unproduktiven Zwischenhändlern und Geldleihern aus.

Die planlose Konkurrenz aller isolierten Geschäfte des Berufszweiges gegen einander hindere endlich eine ökonomisch gesunde Arbeitsteilung. *Matern* exemplifiziert in letzterer Hinsicht sehr interessant auf seine eigenen Erfahrungen in der Thonwaren-Industrie und bemerkt: »An einen Verblendsteinfabrikanten, der einen ganz vorzüglichen rotbrennenden Thon besitzt, tritt häufig die Anfrage nach lederfarbenen Steinen heran, — die Folge ist, dass er sich schliesslich veranlasst sieht, zwecks Befriedigung seiner Kundschaft sich irgendwo gelbbrennenden Thon zu beschaffen und nun neben seinen roten Verblendern auch gelbe zu erzeugen. Dass dies wirtschaftlich und technisch nicht vorteilhaft ist, bedarf keiner weiteren Auseinandersetzung. Bei einer Kartellierung der Verblendsteinfabriken wird es nun im allgemeinen Interesse liegen, dass jede Fabrik denjenigen Artikel anfertigt, den sie den gegebenen Verhältnissen entsprechend am vorteilhaftesten herstellen kann; solches zu thun liegt aber auch in allererster Linie im Interesse der einzelnen Fabrik, sobald ein Kartell-Verband die früheren Rücksichten, die die Fabrik zur Anfertigung eines für ihre natürlichen Bedingungen unpassenden Artikels sozusagen zwangen, beseitigt hat. Oder aber, ein Werk besitzt einen Thon, der die Herstellung grosser Bauornamente schwierig macht, — es muss sich aber trotzdem mit der Anfertigung derselben herumplagen, weil das ganze Geschäft davon abhängt. Ganz anders beim Kartell: Da liefert das eine Werk die Normalsteine, und ein anderes, das besonders gut geeigenschafteten Thon für grosse Bauornamente besitzt und für diese Artikel besonders gut eingerichtet ist, liefert diese. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Arbeitsteilung ebenso sehr im Interesse des Einzelnen wie der Gesamtheit liegt. Es ist ja jedem geläufig, dass Arbeitsteilung und Spezialisierung die Vorbedingung für technisch und ökonomisch vorteilhaftes Arbeiten ist. Diesen Grundbedingungen wird nun durch die genossenschaftliche Organisation der Produktion in höchstem Masse Vorschub geleistet; jeder Einzelne kann sich nun speziell auf denjenigen Artikel werfen, dessen Fabrikation für ihn am vorteilhaftesten ist, — er braucht jetzt dem früher massgebenden Gesichtspunkt, seine Kundschaft mit allen möglichen Artikeln bedienen zu können, gar keine Rechnung mehr zu tragen, da sein Kunde auf jeden Fall von der

Genossenschaft bestens bedient wird.«

Es sei unbegreiflich — meint *Matern* weiter — wie man die planlose Konkurrenz der Berufsgenossen im Stande der hilf- und übersichtslosen Isolierung für eine hohe Entwicklungsform der Volkswirtschaft habe ausgeben können, während diese Konkurrenz doch roh und kulturfeindlich sei. Während man Organisation und Planmässigkeit für menschliche Arbeit schon im begrenztsten Kreise der Bethätigung für unerlässlich zum Erfolg halte, soll nach der Manchesterdoktrin für die Gesamthätigkeit der Masse des Volkes, für die grosse Menge aller gut zu organisierenden Einzelbethätigungen keinerlei Kollektivorganisation nötig sein, sollen sich Bedürfnisse und Befriedigungsmittel ohne Fürsorge für das Gleichgewicht immer haarscharf decken. Die Unvernünftigkeit einer solchen Annahme liege so klar auf der Hand, dass man nicht nötig habe, sie noch besonders zu beweisen. »Vernunft und Erfahrung sagen uns, dass mit zunehmender Kultur und Civilisation die Menschen in ihrem Arbeiten und Geniessen in stets zunehmendem Grade auf einander angewiesen sind, — Arbeit und Genuss vergesellschaften sich immer mehr, — Niemand arbeitet heute noch unmittelbar für sich, ebensowenig wie er irgendwelche Genüsse ausschliesslich sich selbst zu verdanken vermag. Diese gegenseitige Abhängigkeit von einander bedingt die weitgehendste Einschränkung der persönlichen Freiheit; das Zusammenleben gestaltet sich zu einem riesenhaften maschinellen Mechanismus, der natürlich um so sicherer und ruhiger funktionieren muss, je akkurater jeder einzelne Maschinenteil justiert ist; es liegt für jeden denkenden Menschen auf der Hand, dass ein derartig komplizierter, grossartiger Betrieb einer raffinierten Organisation bedarf, wenn er nicht mit ungeheuren Verlusten an Kraft funktionieren und seine Aufgabe nur ganz jämmerlich lösen soll. Es ist unbegreiflich, wie einmal die menschliche Gesellschaft auf den Gedanken kommen konnte, dass ein solch riesenhafter Wirtschaftsbetrieb, wie einen solchen die nationale Güterproduktion darstellt, keinerlei Organisation bedürfe! Es ist unbegreiflich, dass man die üblen Folgen des Mangels jeder Organisation, die für jeden Sehenden zum Greifen nahe liegen, nicht sehen wollte, dass man gewaltsam vor ihnen die Augen schloss, dass man all das Elend, das das wahnsinnige Herumrasen bei der nationalen Arbeit anrichtete, ruhig über sich ergehen liess,

als handle es sich um eine Naturnotwendigkeit und nicht um das Ergebnis eigener Unvernunft!«

Auf Grund dieser und anderer Erwägungen fasst unser geistreicher Praktiker seine Kritik der wilden Konkurrenz in folgende zehn Thesen zusammen: 1. Die freie planlose Konkurrenz ist einer rationalen Arbeitsteilung abträglich, 2. sie ist aus diesem Grunde dem technischen Fortschritt hinderlich, 3. sie bedingt eine grosse Vergeudung an Arbeitskraft und Produktionsmitteln, 4. sie züchtet ein Heer parasitischer Existenzen in der Form eines die Produktion und Konsumtion gleich stark schädigenden Zwischenhändlerturns, 5. sie begünstigt die Produktion möglichst billiger und damit unsolider, die Interessen der Konsumenten schwer schädigender Artikel, 6. sie schädigt in ethischer Beziehung das gesamte Volk aufs schwerste, weil sie naturgemäss sich ganz unmöglich auf die Anwendung von nur sittlich lauterer Mitteln beschränken kann, sondern mit der Gewalt eines Naturgesetzes auf die Anwendung der allerunlauteren Mittel hindrängt, 7. sie ist die alleinige Ursache der unaufhörlichen Krisen, weil sie die Anpassung der Produktion an die Konsumtion ganz unmöglich macht, 8. sie schädigt aufs empfindlichste die Interessen der in der Produktion beschäftigten Arbeiter, weil sie mit der unwiderstehlichen Gewalt eines Naturgesetzes die Arbeitslöhne stets auf ein Minimum herabzudrücken strebt, 9. sie macht ein gutes Einvernehmen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ganz unmöglich, insofern der letztere den Druck auf den Arbeitslohn nicht als das unvermeidliche, vom persönlichen Willen des Arbeitgebers ganz unabhängige Resultat der Wirkung der »freien Konkurrenz« zu erkennen vermag, sondern darin lediglich eine vom selbstsüchtigen Interesse des Arbeitgebers diktierte Massregel erblickt, — die berüchtigte »Mästung des Arbeitgebers mit dem Schweisse des Arbeiters«, — 10. sie ergibt als Gesamtergebnis: a) in ökonomischer Beziehung ein mächtiges Hindernis für eine rationelle Bethätigung der Schöpferkraft des Menschen, sie ergibt b) in politischer Beziehung den mächtigsten Hebel zur Dissociation der einzelnen Volksschichten, und c) in ethischer Beziehung ein unüberwindliches Hindernis für eine intellektuelle und sittliche Hebung des gesamten Volkes.

Man braucht den zehn Thesen über die Schäden der planlosen Konkurrenz nur die gegensätzlich positive Formulierung zu

geben, so hat man den »Nutzen« oder die »Vorteile« des Kartellwesens klar vor Augen und zwar so, wie sie sich in der Erfahrung ergeben haben. Sie sind: 1) planmässigere Erzeugung und Umsetzung der Sachgüter, planmässige Produktion schon auf dem Boden der bestehenden Gesellschaftsordnung, leidliche Uebersichtbarkeit von Angebot und Nachfrage, Möglichkeit des Gleichgewichtes zwischen beiden; 2) als unumgängliches Mittel hiefür ein freies Zusammenstehen der Berufsgenossen, »berufsgenossenschaftliche Organisation« wenigstens der Unternehmer und zwar in zwangsloser Weise sowie in zeitgemässer Form, im ganzen Bereiche kartellierungsfähiger Geschäftszeige; 3) die Möglichkeit, auch den Arbeitnehmern in den Löhnen und in den Forderungen des Arbeiterschutzes besser als jetzt gerecht zu werden, wenn gleich Weiteres, nämlich die s.g. Koalition oder das Arbeiterkartell dazu gehört, um diese Möglichkeit auch zur Wirklichkeit werden zu lassen; 4) stetiger Gang der Geschäfte, Verminderung der Absatzstockungen, Beseitigung von massenhafter Erwerblosigkeit; 5) Kapital- und Arbeitersparung, indem massenhafte Vergeudung von Kapitalnutzung und Arbeitszeit, tote Kosten für Reklame, Geschäftsreisen, Ladenhaltung u. s. w. abgewendet, indem Verluste in Bankerotten und an Schleuderpreisen verhütet oder doch sehr eingeschränkt werden; Verteilung des Schadens bei Einstellung von betriebsunkräftig gewordenen Werken gegen Entschädigung seitens des Kartells; 6) grössere Stetigkeit, Festigkeit, Dauerhaftigkeit der Preise und der Verhältnisse zwischen Unternehmungen und Kundschaften, zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Wegfall extremer Schwankungen, Einschränkung der Krisen und der Erwerblosigkeit; 7) Verminderung und Verhütung des parasitischen Zwischenhändlerturns, der wucherischen Ausbeutung im Waren- und im Leihverkehr, positive Eindämmung unlauterer Führung des privatwirtschaftlichen Vertragskampfes, der Fälschung, der Unsolidität der Ware; 8) Schaffung der Mittel und Verstärkung der Lust zu technischem Fortschritt; 9) Aufrechterhaltung selbständiger und selbstthätiger Unternehmer gegenüber der Aufsaugung in völlig abhängige Geschäftsführungen; 10) infolge alles dessen (1—9) physische, technische, politische und moralische Verbesserung der Bevölkerung, Bekämpfung des die ganze Gesellschaft zerfressenden Klassenhaders und allgemeinen inneren Unfriedens, kurz Beseitigung und Milderung der menschenunwürdigen, bestialen Art der Führung der

sozialen Daseinskämpfe, infolge dessen gesündere sociale Entwicklung, grösserer Friede in der ganzen Gesellschaft.

Man wird sich jedoch sehr davor zu hüten haben, diese »Vorteile« des Kartellwesens zu übertreiben, mit den letzteren das goldene Zeitalter gekommen und der kapitalistischen Organisation die ganze Zukunft vorbehalten zu sehen. Man wird nicht aus dem Extrem optimistischer Lobredneri auf die »freie Konkurrenz« in das andere Extrem verfallen dürfen, zum Verächter aller Konkurrenz zu werden, welche vielmehr im Kartell selbst in veredelter Form weiter zu wirken und auch dem kartellmässigen Monopol als latenter Zügel zu dienen hat. Wenden wir uns daher auch den s.g. Nachteilen oder »Schattenseiten« des Kartellwesens sowie der anderen Arten thatsächlicher Monopole zu! Nicht bloss der Konkurrenz, sondern auch dem Kartell sind in der Kartellliteratur viele Punkte schwarz angestrichen worden.

Bei der Würdigung der Nachteile und Gefahren des Kartells ist nur sogleich zu beachten, dass man vom Kartell nichts absolut Vollkommenes, sondern nur Vollkommeneres als im Zustande planloser Konkurrenz, nur Korrektur der schlimmen Wirkungen der Konkurrenz erwarten darf. Man muss sich durchaus gegenwärtig halten, dass die Kartellierung den Boden der kapitalistischen Volkswirtschaft nicht verlässt, dass sie die Thatsache der Ungleichheit in der Ausrüstung mit den Waffen des wirtschaftlichen Daseinskampfes nicht aufhebt, die voraus überlegene Stellung der Kapitalistenklasse über die Arbeiterklasse nicht beseitigt, die Uebermacht der kapitalkräftigen über die kapitalschwächere Unternehmung nicht aus der Welt schafft. Der Sozialdemokratie, welche absolute und radikale Verbesserung, völlige Beseitigung der Ungleichheit in der Ausrüstung zum Daseinskampf verlangt, wird man daher mit dem Kartellwesen den Mund nicht stopfen können; es fragt sich nur, ob die Sozialdemokratie berechtigt ist, absolute Verbesserung zu fordern, so lange sie selbst eine praktisch ausführbare Radikalreform nicht nachgewiesen hat. Die Anhänger der Verbesserung auf dem Boden der bestehenden kapitalistischen Gesellschaftsordnung sollten sich hüten, vom Kartell die ganze Beseitigung aller Schwächen heutiger Produktionsweise zu erwarten. Sie sollen sich vielmehr auf den soeben geführten Nachweis beschränken, dass das Kartellwesen der planlosen Konkurrenz gegenüber einen Fortschritt der kapitalistischen Volkswirtschaft bedeute, bei entsprechender Fort-

bildung des Wirtschaftsrechtes und der volkswirtschaftlichen Verwaltung wenigstens bedeuten könne. *Matern* scheint mir namentlich allzu sanguinische Hoffnungen für die »berufsgenossenschaftliche Organisation« der Volkswirtschaft, die ich übrigens schon vor 40 Jahren nachdrücklich gefordert habe, vom Kartell zu hegen; den Klassengegensatz zwischen Kapital und Arbeit, die Uebermacht des grösseren Geldbesitzes, den Interessengegensatz zwischen Unternehmungskapital und Leihkapital vermag auch der kartellierende Kapitalismus nicht zu beseitigen.

Man kann nun zunächst versuchen, die Nachteile und Gefahren der Kartellierung auf einen allgemeinen Ausdruck zu bringen, und etwa sagen: wenn die planlose Konkurrenz die Masse der Unternehmer selbst leicht aufreibt, verführt das kartellmässige und sonstige faktische Monopol die Unternehmer leicht dazu, alle Wirtschaftsführungen, welche keine Unternehmungen sind, durch hybride, d. h. die volkswirtschaftlich normalen Sätze überschreitende Preisstellung auszubeuten. Das Monopol macht die Kartelle und Trusts so mächtig, um den Konsumenten und Lieferanten ausbeutende Preise aufzuerlegen, vereinten Druck auf die Löhne auszuüben, den Staatsschatz durch Verteuerung der verzehrungssteuerepflichtigen Artikel zu schädigen, endlich das ganze nichtwirtschaftliche, namentlich politische Volksleben durch den Einfluss der Geldmacht zu beherrschen und zu korrumpieren. Dagegen ist nur sogleich zweierlei zu bemerken. Einmal ist verglichen mit der allgemeinen Wirkung planloser Konkurrenz diejenige des Kartells wenigstens für die Unternehmer eine äusserst vorteilhafte; anderen Falls würden auch diese nicht zur Kartellierung geschritten sein. Sodann geht ja gerade aus der planlosen Konkurrenz ein viel brutaleres Monopol jener letzten Sieger hervor, welche alle ihre Konkurrenten auf die Strecke gebracht haben. Den Gefahren des faktischen Monopols kann auch die kapitalistische Volkswirtschaft überhaupt nicht ganz entrinnen.

Eine ganz allgemeine Vergleichung ergibt jedoch überhaupt keine verwertbare Kritik der »Nachteile« und Gefahren der Kartelle. Man muss die angeblichen und wirklichen Schattenseiten einzeln der Prüfung unterziehen, wobei wir jedoch vorerst die nichtwirtschaftlichen Gefahren zurückstellen wollen, um sie erst in Abschnitt XI einer kurzen Betrachtung zu unterziehen. Die nachteiligen Wirkungen wirtschaftlicher Art können nun hervortreten: 1) an der Qualität der Unternehmer und an der ganzen

Stellung der letzteren in der Volkswirtschaft, 2) im Verhältnis des Unternehmungskapitals zum Leihkapital, 3) im Verhältnis der Unternehmer zu den Lohnarbeitern, 4) endlich in ihrem Verhältnis zu den Konsumenten, ja zu allen Wirtschaften, welche nicht Unternehmungen sind und zu allen Unternehmern selbst, welche den bestimmten gefragten oder angebotenen Wert nicht selbst in den Verkehr bringen oder im Verkehr aufsuchen.

Was nun erstens die Rückwirkung auf die Qualität der Unternehmerthätigkeit betrifft, so wird als nachteilige Folge der Kartelle wie der trusts hauptsächlich hervorgehoben die Schwächung des Unternehmungsgeistes und des Erfindungseifers, die Verwandlung des anregenden Ringens um hohen Unternehmungsgewinn in faules Zufriedensein mit »gesicherter Unternehmerrente«. Ich halte diese Ansicht im Grunde nicht für zutreffend. Der Monopolist, auch der nicht kartellmässige, behält den Antrieb, möglichst hohen Gewinn zu machen und der gesicherte Profit giebt ihm Mut und Mittel, sich dem Erfinden hinzugeben, Patente von Dritten zu erwerben, Meliorationen auf eine weitere Zukunft hin vorzunehmen.

Dazu kommt, dass der kartellierte Unternehmer durch die Kartellierung nicht einmal den Konkurrenzzeifer verliert. Er weiss, dass jeden Augenblick von *outsider's* die Konkurrenz wieder erhoben werden kann, wenn die Gesamtheit der Kartellgenossen dem Schlendrian sich hingiebt. Er weiss ferner, dass er seine Stellung im Kartell verliert und Gefahr läuft, bei Erneuerung des Kartells ausgeschlossen zu werden, wenn er nicht fortschreitet. Er weiss, dass er fortschreiten muss, wenn er die Fesseln des Kartells äussersten Falls soll abstreifen und gegen das Kartell ein Individualmonopol soll erobern können. Er weiss — und das gilt selbst vom Trust und anderen Individualmonopolen — dass sein Gewinn, so gross dieser durch das Monopol werden mag, sich desto mehr steigert, je wohlfeiler er produziert, je vollkommener seine Technik wird, je sparsamer er das Geschäft führt. Mir erscheint daher die erstgenannte Grundbefürchtung bezüglich der Qualität des Unternehmerstandes keinen Grund zu haben. *Matern* wird vielmehr darin Recht haben, dass Unternehmer, welche lohnender Preise sicher sind, mehr Lust und mehr sicheren Kredit haben, technischem Fortschritt stattzugeben. Ich teile auch vollständig *Liefmann's* Ansicht, wenn dieser (a. a. O. S. 187 f.) meint: »In einer möglichst billigen Produktion liegt

bei allen Kartellen, selbst den Gewinnkontingentierungen, noch ein Vorteil für das einzelne Mitglied eines Verbandes, und dieses Selbstinteresse scheint stark genug, den Unternehmer zur Anwendung der neuesten und besten Produktionsmittel zu veranlassen. Die Mitglieder eines Kartells, welche, durch das erhaltene Monopol veranlasst, in der Produktionstechnik nur ein wenig zurückbleiben würden, würden sich damit nur selbst ruinieren und bald vom Markte ausgeschlossen sehen.«

Weiter wird eine Verschlechterung der Lage der kartellierten und der ihnen gegenüberstehenden nicht kartellierten Unternehmungen hervorgehoben. Die Kartellgenossen sollen ihre Freiheit verlieren, die nicht in das Kartell aufgenommenen schwächeren Konkurrenten dem Untergang preisgegeben sein, wie beim planlosen Konkurrenzkrieg. Dem Vorteil der Zurückdrängung des parasitären Zwischenhandels stelle sich als Schattenseite die massenhafte Vernichtung loyal begründeter und redlich thätiger Zwischenhandelsexistenzen gegenüber.

Was nun zunächst die Freiheitsbeschränkung der kartellierten Unternehmer selbst betrifft, so umfasst sie beim Kartell nicht mehr als den freiwilligen Verzicht des Unternehmers auf die Möglichkeit, durch Fortsetzung planloser Konkurrenz sich zu ruinieren. Mir scheint in dieser Hinsicht *Matern* wieder den Nagel auf den Kopf zu treffen, wenn er bemerkt: »jede Organisation hat die Unterordnung des Eigenwillens unter einen Gesamtwillen zur selbstverständlichen Voraussetzung. Ueber das Opfer von Freiheit kommt der verständige Fabrikant leicht hinweg, — es handelt sich für ihn nur um den Wert des einzutauschenden Gutes. Dieser Gegenwert besteht nun in der Beseitigung der ungesunden, unlauteren Konkurrenz und in der dadurch bedingten Aufbesserung der Preise. Da für jeden Fabrikanten der Reinertrag des Geschäftes der alleinige Zweck seiner wirtschaftlichen Thätigkeit ist, so wird er allen Massregeln, die sich auf eine Sicherung des erstrebten Reinertrages richten, vor allen anderen Rücksichten den Vorrang lassen; die Erfahrung lehrt nun, dass angesichts der Desorganisation der Produktion weder technische, noch kaufmännische Intelligenz, weder Kapitalkraft, noch irgend welche andere Kraft die Reinerträge auf einer Höhe zu erhalten vermag, die natürlichen, gesunden Verhältnissen entsprechen. Der einsichtsvolle Geschäftsmann muss unbedingt zu der Erkenntnis kommen, dass

sich alle Geschäftsentelligenz als ohnmächtig erweist, und dass ein gemeinsames Handeln aller Berufsgenossen den natürlichen Wirkungen der Desorganisation steuern muss.«

Die weitere Einwendung, dass das Kartell nicht alle ruinöse Konkurrenz aufhebe, vielmehr gegen die *outsiders* selbst den Vernichtungskrieg führe, auch dem Zerfall unterliege, indem neue Konkurrenz oder Konkurrenz aus der Mitte bisheriger Kartellgenossen wieder hervorbrechen könne, ist doch kaum von Gewicht. Durch das Kartell entfällt immerhin mehr oder weniger von dem Schaden der völlig planlosen wirklichen Konkurrenz und die fortdauernde Möglichkeit erneuter Konkurrenz wirkt latent als Zügel gegen den noch zu erörternden Hauptmissbrauch faktischer Monopole. Nur die sichere Ueberlegenheit kann zum Austritt bewegen, da ausserdem die *Outsider*-Stellung dem Austretenden schwere Verluste droht. Der leistungsfähigste Betrieb wird gerne beim Kartell zurückgehalten werden, die zurückgebliebenen Geschäfte können daher gesperrt und geschlossen werden, was häufig unter Entschädigung der Inhaber geschieht und für diese immerhin ein milderer Ende bedeutet, als der Verlust beim Untergang im planlosen Konkurrenzkampf auf Tod und Leben. Das Auftreten neuer *Outsiders* in Konkurrenz mit dem Kartell ist immerhin dem vereinigten Kartellkapital gegenüber schwieriger, als den einzelnen nichtmonopolistischen Konkurrenten gegenüber. Wenigstens in Unternehmungszweigen mit viel fixem Kapital.

Gegenüber dem Vorteil der Zurückdrängung parasitären Zwischenhandels wird ferner der Nachteil hervorgehoben, dass die Kartelle, noch mehr die Trusts den Händlern, insbesondere den Kleinhändlern den Untergang oder doch schwere Einbusse bringen; das geschehe dadurch, dass die Produzenten im Verkaufs- und die Konsumenten im Kaufsmonopol direkt, d. h. ohne Zwischenhändler mit einander Geschäfte machen, und dadurch, dass beide auch da, wo sie sich des Zwischenhändlers bedienen müssen, diesen auf die Stellung des Agenten mit knapper Provision herabdrücken. Allein soweit das erstere zutrifft, entfällt bloss eine parasitäre, volkswirtschaftlich verwerfliche Vermittlung zwischen Produktion und Konsumtion, eine unproduktive Ausbeutung, welche übrigens bei planloser Konkurrenz noch stärker wuchert. Was den nützlichen Handel betrifft, vermag dieser seine auskömmliche Existenz sich dadurch zu sichern, dass er dem Verkaufskartell ein Einkaufskartell der Zwischenhändler, dem Nach-

fragekartell ein Verkaufskartell der Zwischenhändler entgegengesetzt, während er bei planloser Konkurrenz auch das nicht vermag. Der Uebergang zu einem neuen Geschäftszweig ist dem Handelskapital viel leichter als dem Produktionskapital und der Zusammenschluss zum Kartell für den berufsmässigen Händler mindestens nicht schwerer als für den Produzenten, bezw. Konsumenten. Es ist hienach gar kein zureichender Grund, dem Zwischenhandel zu lieb die Produzentenkartelle zu hemmen und zu belasten. Ausserordentliche Eingriffe des Staates sind übrigens nicht ausgeschlossen (vergl. Abschnitt IX).

Ein zweiter Kreis nationalökonomischer Anwürfe gegen das Kartell und die Trusts betrifft die Schwächung der Stellung der Lohnarbeit dem Kapital gegenüber. In dieser Beziehung bemerkt selbst der österreichische Entwurf: »wie die Kartelle die in der modernen Entwicklung fortgeschrittenste Form von Organisationen der Kapitalkraft darstellen, so werden sie zugleich als ein vervollkommnetes Instrument der Kapitalübermacht gegenüber den wirtschaftlich schwächeren Klassen fühlbar; nicht bloss gegenüber der Masse der Konsumenten, sondern auch gegenüber den in den kartellierten Produktionszweigen beschäftigten Arbeitern; diese werden, wenn sie nicht mehr einzelnen Betrieben, sondern einem das ganze Produktionsgebiet umfassenden einheitlichen Betriebe gegenüberstehen, in der Freiheit der Arbeitsgelegenheit, in der Aussicht auf erfolgreichen Lohnkampf sehr beschränkt und geraten in eine grössere Abhängigkeit von den Unternehmern, wodurch die Klassengegensätze noch bedenklich verschärft werden könnten.« Diesem Anwurf kann ich mindestens nicht so viel Gewicht beilegen, um eine abwehrende Haltung des Staates den Kartellen gegenüber begründet zu finden. Die Lohnkoalition der Arbeitnehmer ist ja selbst ein Kartell der Lohnarbeit im Preiskampf mit dem Kapital. Die Unternehmer haben es auch dann, wenn sie Waren- oder Kreditkartellierungen nicht vornehmen, in der Hand, für den Preiskampf gegen die Lohnarbeit zusammenzustehen. Dieses Zusammenstehen der Arbeitgeber, die »Lohnkoalition der Arbeitgeber« ist auch ohne den Anschluss an die Waren- und Kredit-Kartellierung schrankenlos möglich und wird, wie die grössten Strikes und Aussperungen gerade der jüngsten Zeit beweisen, auch in Anwendung gebracht. Die Koalitionsfreiheit der Arbeitgeber ist so begründet, wie diejenige der Arbeitnehmer; denn sie ist eine Schranke gegen

jene Masslosigkeiten der Arbeiter und Arbeiterführer, welche mangels des Gegengewichts sicher zu gewärtigen sind.

Den Ruhm wird man den Warenkartellen freilich nicht zuschreiben können, dass sie harten Arbeitgebern das Herz ausnahmslos weich machen. Man wird nicht so weit gehen dürfen, mit *Matern* zu hoffen, dass die kartellierten Unternehmer jeden Druck auf die Löhne aufgeben werden, um nicht noch grösseren Gewinn zu machen, als schon die lohnenden Warenpreise ergeben. Der Kampf beider Klassen kann überhaupt nicht ausgeschlossen, sondern nur durch vollendete Organisation von beiden Seiten auf die Bahn gegenseitiger billiger Austräge hingedrängt werden. Wir erwarten, von der »berufsgenossenschaftlichen Aera« der Unternehmerverbände mit Nichten die völlige Beseitigung des Klassenkampfes; es wird immer Arbeitgeber und Arbeiterführer von mitleidlosem Herzen je gegen die andere Klasse geben. Allein das Kartell erschwert die für die Regel billige Entscheidung des Kampfes um den Lohn und um die sämtlichen Arbeitsbedingungen nicht nur nicht, sondern erleichtert sie. Die Arbeitgeber können auskömmlichen und konjunkturell berechtigten höheren Lohn gewähren, wenn sie solchen im Sachgüterverkehr einbringen, d. h. ohne Schaden arbeiten können. Dazu kommt, dass die Arbeitgeber nur desto höheren Wert auf ununterbrochenen Fortgang des Geschäfts legen werden, wenn, was ja an sich schon eine wohlthätige Wirkung des Kartells für die Lohnarbeiter ist, die aus wilder Konkurrenz hervorbrechenden Stockungen und Krisen verschwinden oder wenigstens abnehmen und gemildert werden.

Der Wille der Arbeitgeber zu guten Löhnen und Arbeitsbedingungen mag also durch das Kartell eher gestärkt als geschwächt werden. Daher wird *Matern* wenigstens damit Recht haben, wenn er bemerkt: »Die Konkurrenz der Einzelbetriebe schafft mit der Gewalt eines Naturgesetzes einen unversöhnlichen Antagonismus zwischen den Interessen der Arbeitgeber und denen der Arbeitnehmer; sie zwingt die ersteren mit Naturgewalt im Interesse der Selbsterhaltung zur äussersten Reduktion der Arbeitslöhne und die letzteren *vice versa* zu gewaltsamen Widerstandsmassregeln; sie überträgt den Kampf ums Dasein der Raubtiere auf das Wirtschaftsgebiet des *homo sapiens*. Die genossenschaftliche Organisation der nationalen Produktion bewirkt das Gegenteil: die Möglichkeit einer Teilung der Arbeitsfrüchte unter alle Mitwirkenden nach den Grundsätzen von

Gerechtigkeit und Billigkeit. Wenn die Annahme, dass eine Vereinigung der Arbeitgeber zur Unterdrückung der Arbeitnehmer führen müsse, eine Begründung hätte, so würden wir sie sicher in Nordamerika sich bewahrheiten sehen. Es giebt keine zweite Menschensorte, die so gewinnsüchtig und rücksichtslos und menschlichen Mitgefühls bar ist, wie der Yankee. Uebertriebenen Humanitätsdusel kann man diesem wirklich nicht zum Vorwurf machen. Und gerade in der Union finden wir, dass die relativ befriedigendsten Zustände betreffs der Arbeiter in den kartellierten Industrien herrschen, und dass die dortigen hochentwickelten Arbeitervereinigungen diese günstige Wirkung der Kartelle voll anerkennen. Die Berichte des Dr. *Levy* von Halle-Newyork geben diesbezüglich sehr interessante Aufschlüsse.«

Können Kartelle in der dritten obengenannten Hinsicht, nämlich im Verhältnis zum Leihkapital ungünstige Wirkungen hervorbringen? Die Kartelle wie die Fusionen stärken den Unternehmer dem Leihkapital gegenüber und zur Organisation des Monopolverbandes fügt sich leicht gemeinsame Befriedigung des Leihbedürfnisses in Gestalt verschiedenartigster Kreditgenossenschaften. Kartellen kann in unserer dritten rein wirtschaftlichen Hinsicht wohl nur Gutes, nichts Schlimmes zugeschrieben werden.

So kann nur noch das vierte und letzte rein wirtschaftliche Verhältnis der Unternehmer, dasjenige zu allen Nichtunternehmern ausserhalb jedes Kartells, zu den Käufern und Verkäufern kartellierter Artikel, in letzter Wirkung zu den Konsumenten in Betracht kommen, wenn es sich um die Erwägung der Nachteile und Gefahren der faktischen Monopole handelt. Nach dieser Seite zielt auch der hauptsächlichste Einwurf: das Kartell, wie jedes andere rechtliche oder thatsächliche Monopol kann alle Wirtschaftsführungen, welche nicht den monopolistisch verbundenen Unternehmungen angehören, ebenso durch ausbeutend hohe Preisstellung gefährden, wie die planlose Konkurrenz leicht einen immer grösseren Teil der einander niederkonkurrierenden Unternehmer durch Schleuderpreise und durch alle sonstigen Wettbewerbvergeudungen schädigt. Wenn nicht immer und in jedem monopolisierten Unternehmungsweig, so doch oft, wiederholt und in stets wachsendem Umfang trete, so wird behauptet, diese Folge ein. Hiernach würde — wenigstens unter gewissen Voraussetzungen — das Monopol, wie die Konkurrenz zur Abweichung von der volkswirt-

schaftlich normalen Preisbildung führen, nur in entgegengesetzter Richtung und unter dem Drang anderer Umstände. Dem Verfasser d. will es scheinen, dass die allem thatsächlichen Monopol zugeschriebenen Gefahren abnormer Preisbildung teilweise ebenso bestehen, wie die entgegengesetzten bei planloser Konkurrenz. Man wird die Meinung festhalten dürfen, dass diese Schäden und Gefahren so wenig »von selbst« heilen und verschwinden, wie diejenigen des ruinösen Wettbewerbes.

Freilich wird auch das Gegenteil aus der Erfahrung heraus behauptet. Es wird angeführt, dass selbst die rücksichtslos brutalen Trusts und Kartelle der Verein. Staaten im allgemeinen preisverbilligend gewirkt haben; sogar von dem nach dem Weltmonopol in Mineralöl greifenden *Standard Oil Trust* wird das gerühmt. Allein abgesehen davon, dass von diesem Trustmoloch auch das Gegenteil gesagt wird, ist zu bemerken, dass sich ein allgemeines Urteil überhaupt kaum fällen lässt. Es wird ja anzunehmen sein, dass die Kartelle und Trusts ihre Monopolpreise unter den vorherigen Konkurrenzpreisen halten können, wenn sie die der wilden Geschäftskonkurrenz anhaftenden Kostenvergeudungen wirklich vermeiden. Eine andere Frage aber ist es, ob sie von selbst das auch thun wollen, falls sie nicht mittelbar von den Tauschgegnern oder unmittelbar durch den Staat zur Stellung normaler Preise genötigt werden und genötigt werden können. Nicht die Durchschnittssätze planlos konkurrenzierter Preisbewegung, sondern die volkswirtschaftlich normalen Preise müssen bei dem Urteil über eine im allgemeinen verbilligende Wirkung der kollektiven und der individuellen Monopole zum Ausgang genommen werden. Vom Boden der monopolistischen Produktion können — den früheren Konkurrenzpreisen gegenüber — billigere Preise abnorm sein, nämlich im Verhältnis der billigeren Kosten monopolistischer Produktion.

Als volkswirtschaftlich normalen Preis wird man nun denjenigen zu bezeichnen haben, bei welchem Nachfrage und Angebot sich unter dem möglichst grossen Gesamtnutzen und unter möglichst geringen Gesamtkosten so stellen, dass das letzte und kostspieligst hergestellte Angebot noch verlustlos ist und die letzte noch zahlungsfähige Nachfrage eine für ihre Wirtschaftsführung noch immer vorteilhafte Befriedigung findet. In dieser Hinsicht ist nun die planlose Konkurrenz voraus nicht besser als

das Monopol. Der einzelne Konkurrent selbst übersieht gar nicht Angebot und Nachfrage, kann also auch nicht das volkswirtschaftlich normale Gleichgewicht planvoll herstellen; von der Gesamtheit seiner Konkurrenten aber wird er stossweise, unter fortlaufenden Preisschwankungen, nur aufs Ungefähre dahin gedrängt, früher oder später eine Unternehmung oder eine Nachfrage aufzugeben, bei welcher er nicht auf die Kosten, bzw. in der Nachfrage nicht mehr auf einen für seine Wirtschaft oder s.g. »Zahlungsfähigkeit« positiven Nutzen kommt.

Beim Monopol ist bewusste Einwirkung auf das ordentliche Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wenigstens möglich; alle gerühmten Vorteile der Kartelle und der Trusts im Gegensatz zum aufreibenden Konkurrenzsystem, können nur darauf beruhen, dass wohl die Leitung eines so geschlossenen, wie umfassenden Monopolbetriebes die »objektive wirtschaftliche Sachlage« weit vollkommener zu überschauen und zu beherrschen vermag, als bei Konkurrenz irgend einer der Konkurrenten das im Stande ist. Allein dieser selbe Jemand will aus freien Stücken nicht immer, was er vermag, er will eben seine Kenntnis und Beherrschung der »objektiven wirtschaftlichen Sachlage« nicht zur Herstellung des jederzeitigen Normalpreises der Waren, der Löhne, der Kurse, verwerten, er erstrebt nicht den grössten Nutzen für das Publikum. Er verfolgt den gerade umgekehrten Zweck und will den dem Kartell vorteilhaftesten Preis, ohne jede Rücksicht auf das Verbleiben beim Normalpreis zur Geltung bringen. Von den Kartellanwälten wird freilich immer behauptet, dass die Kartelle nie und nimmer auf monopolistischen Kartellmissbrauch ausgehen. Doch widerspricht dem der ganze thatsächliche Kartellunfug. So arge Wölfe, wie sie oft geschildert werden, werden die Kartelleitungen im allgemeinen nicht sein. Dass es ihnen jedoch Skrupel machen wird, vom Normalpreis abzuschwenken, soweit es ihr Vorteil ist und die »Sachlage« es gestattet, wird niemand glauben. Gemeinnützige Selbstbeherrschung, massvolles Verweilen in der Nähe des Normalpreises, was ihnen erkenntnis- und interessenmöglich wäre, darf man von den Trust- und Kartelleitungen für die Regel nicht erwarten, ohne dass ihnen von aussen, sei es unmittelbar, sei es mittelbar, stärkere Antriebe dahin gegeben werden, auch zu wollen, was sie können, hiermit aber das Konkurrenzsystem durch eine vollkommene Form der

Organisation von Produktion, Absatz und Preisbildung zu verbessern.

Lust zu ausbeutender Preisstellung steckt wirklich jedem Monopolisten, auch dem Kartellbruder, tief im Herzen. Es kommt also darauf an, kartellpolitisch das Wirtschaftsrecht und die volkswirtschaftliche Verwaltung so einzurichten, dass für die Regel und ordentlicher Weise auch das tatsächliche Monopol in die Richtung der normalen Preisbildung gedrängt und der Monopolmissbrauch im Zügel gehalten wird, ausnahmsweise und in besonderen Fällen auf die normale Preisbildung durch ausserordentliche Massnahmen der volkswirtschaftlichen Verwaltung einzuwirken.

#### V. Die Kartellpolitik gegenüber den verschiedenen Kartellierungsmethoden.

Es ist möglich und, wie sich zeigen wird, thatsächlich nachweisbar, dass nach den Objekten der Kartellierung das Bedürfnis staatlicher Förderung und staatlicher Einschränkung ein verschiedenes ist, namentlich was das ausserordentliche kartellpolizeiliche Eingreifen des Staates betrifft (Abschnitt IX). Dagegen die Art der Kartellorganisation, die Verschiedenheit der Methoden der Kartellierung, der Unterschied der vollkommenen und der unvollkommenen Kartellierung haben für das ordentliche allgemeine Verhalten des Staates den Kartellen gegenüber keine Bedeutung. Gefährlich in Beziehung auf ausbeutende Preisbeherrschung können die unvollkommenen wie die vollkommenen, die Geschäftsausteilungs- wie die Gewinnausteilungskartelle werden.

Der rote Faden, welcher bei den Kartellen alles durchzieht, ist die Herstellung gewinnbringender Preise, auch wenn diese eine ausbeutende Höhe erreichen. Daran ändert sich nichts, ob die kartellierten Werke der Reihe nach die erreichbaren Bestellungen gegen einen verabredeten niedrigsten Preis übernehmen, oder ob jedes der Werke nur einen Teil der vorhandenen Nachfrage übernimmt, ob ein Werk den Nutzen allein hat oder einen Teil der erreichbaren Bestellungen und den Nutzen daraus den Kartellgenossen überlässt. Auch ändert sich hieran nichts, ob nach der Leistungsfähigkeit oder nach einem anderen Masse die quantitative Aufteilung der Bestellungen stattfindet. Selbst dann, wenn das Kartell die Bestellungen nicht gemeinsam aufsucht, son-

dern nur überhaupt Produktionsmaxima und Preisminima verabredet, oder wenn nur entweder der Produktionshöchstbetrag oder der Preismindestbetrag genossenschaftlich festgestellt wird, immer ist bestimmender Einfluss auf den Preis Hauptzweck der Kartellierung. Das ist selbst bei der losesten Form der Kartellierung, dem eigentlichen Rayonierungskartell der Fall, bei welchem weder die Produktion, noch der Preis limitiert, sondern das Absatzgebiet geographisch zerlegt wird. Auch wenn die Preisbestimmung dazu dient, die Inlandpreise unter der Gunst der Schutzzölle darum höher zu halten, um im Ausland die Konkurrenten unterbieten zu können, bildet die einseitige Preisbestimmung ohne Rücksicht auf dritte Interessen das Ziel oder doch die Folge der Kartellierung. Dieser gemeinsame Zug zum ausbeutbaren und wirklich ausgebeuteten thatsächlichen Monopol tritt bei den Einkaufs- wie bei den Verkaufskartellen, bei den Börsensyndikaten wie bei den Warenkartellen hervor. Ob die Schädigung den Staat oder das Publikum trifft, ob sie eine unmittelbare ist, wie beim Kapitalanlage-Kartell für diejenigen, welche Wertpapiere gerade verkaufen wollen oder verkaufen müssen, oder mittelbar, indem die Ringoperationen in Wertpapieren Privatvermögen bloss beunruhigen oder den Staatskredit berühren, thut nichts, denn es ändert nichts an der Thatsache, dass der Sondervorteil der Kartellgenossen durch Beherrschung der Preise vermittelt wird. Dasselbe ist nicht bloss den Konsumenten, sondern auch den Lohnarbeitern gegenüber, also nicht bloss bezüglich der Waren sondern auch bezüglich der Arbeits-Preisbeherrschung der Fall.

Nach seinem Ausgangspunkte müsste die Kartellpolizei, wenn solche überhaupt beliebt wird, auch gegenüber Kapitalanlagekartellen von der Art der amerikanischen *investment trusts* Schutz gewähren. Die Art von Handelskartellen, welche sich als Vereinigung von Kapitalisten zur Anlage des Kapitals in Unternehmungen und Wertpapieren verschiedener Art zu dem Zweck einer guten Durchschnittsrente darstellen, hat in Amerika weithin geschadet und den Spekulationsmarkt stark gestört. In dem Masse, als in den Händen solcher Anlagevereinigungen das Kapital für Anlagen wächst, wird es gerne schon zu unmittelbarer Beeinflussung der Wertpapierkurse benutzt, und wird der durch Kauf von Aktien gleichartiger Unternehmungen gewonnene Einfluss dazu missbraucht, unmittelbar die Produktion selbst, durch diese den Absatz und die Rentabilität, hierdurch den Wert der Aktien

zu beeinflussen. In den Vereinigten Staaten hat auch der *Investment Trust* den soliden Teil der Rentnerwelt gegen die Trustfreiheit sehr stützig gemacht.

Selbstverständlich ist staatliches Einschreiten auch gegen die Trusts und die Ringe herausgefordert, wenn solches schon den Kartellen gegenüber angezeigt sein sollte. Die konzentrierteren Monopole haben eher die stärkere Macht, die Preisbildung aus den normalen Bahnen zu drängen, fordern also eher schärfere Aufsicht.

Hienach kommt bei allen thatsächlichen Monopolen entweder kartellpolitisches Einschreiten nicht in Frage, oder ein solches erfolgt jeglicher Methode und Organisation der Kartellierung gegenüber und gegenüber auch den Monopolen der nicht-verbandsmässigen Kapitalkonzentration.

Mit Recht verwirft daher *Liefmann* anderen Kartellschriftstellern gegenüber den Vorschlag, alle jene Kartelle von der staatlichen Regelung auszunehmen, die nicht mit besonderen Organen ausgestattet sind. »Dies würde die allernünftigsten Folgen haben und wäre wohl das Verkehrteste, was man im allgemeinen Interesse thun könnte; denn es würden dadurch die niederen und losen Kartellformen begünstigt, die Entwicklung zu den höheren und festeren Verbänden aber verhindert.« Gerade die einfachen Preiskartelle seien es nämlich, welche in den Preisfestsetzungen am rücksichtslosesten vorzugehen pflegen und kein Mass zu halten vermögen, wofür besonders die chemische Industrie zahlreiche Beispiele biete. — Es würden nicht bloss die vollkommeneren, mehr Mass haltenden Kartelle den unvollkommenen gegenüber belästigt und gehemmt werden, sondern die weniger preisgefährlichen Kartelle überhaupt den preisgefährlicheren *trusts* und Ringen gegenüber.

Bezüglich der Kartellierungsmethoden muss kartellpolitisch das singuläre Eingreifen hienach ängstlich vermieden werden.

#### VI. Die Kartellpolitik und die immanenten Schranken gegen ausbeutenden Gebrauch thatsächlicher Monopole.

Der Staat hat die Ausschreitungen der planlosen Konkurrenz nicht verhüten und bewältigen können, sie zu bewältigen kaum versucht; das Kartell und der Trust haben ohne Zuthun des

Staates Dämme gegen die Entartung der Konkurrenz aufgeworfen, der freien Volkswirtschaft innewohnende, sagen wir immanente Schranken gegen die Schäden planloser Konkurrenz geschaffen. Es fragt sich, ob ausserstaatlich innewohnende Schranken, d. h. Triebe und Kräfte der in die privatwirtschaftlichen Preiskämpfe verwickelten Interessenten selbst, auch gegen die Ausschreitungen der Kartelle, Trusts und Ringe zu gewärtigen oder vielleicht schon wirksam sind.

Darüber kann man sich nur Antwort geben, wenn man ein für alle Mal mit der Ansicht bricht, dass Konkurrenz und Monopol als oberste Prinzipien, als absolute Ziele, nicht als blosse, sogar unzureichende Mittel zur Sicherung normaler Preisbildung in der kapitalistischen Volkswirtschaft anzusehen sind. Man muss sich völlig darüber klar werden, dass es wirksame Schranken gegen den Missbrauch thatsächlicher Monopole neben und ausser der Konkurrenz giebt, — Garantien normaler Preise, welche auch da nicht versagen, wo Konkurrenz und Monopol hohe Preise nicht bewirken. Die ordentliche Aufgabe der Kartellpolitik besteht eben darin, im gemeinen Wirtschaftsrecht diese Garantien zur Geltung zu bringen und sie in der volkswirtschaftlichen Verwaltung zu verstärken, ausserordentliche Eingriffe aber nur insoweit eintreten zu lassen, als das »freie Spiel« der immanenten Tendenzen und der privaten Wirtschaftskräfte die normale Preisbildung nicht herbeizuführen vermag.

Diese Auffassung findet durch eine tiefere theoretische Grundlegung der Kartellpolitik ihre Rechtfertigung.

Der Zweck der Volkswirtschaft ist weder Konkurrenz noch Monopol, vielmehr dieses: das Volk nach seiner ganzen Gliederung möglichst reichlich unter möglichst geringem Aufwand an Arbeit und an Produkten früherer Arbeit mit Sachgütern zu versorgen. In der kapitalistischen Volkswirtschaft ist die Erreichung dieses Zieles dem Kampf der Privaten um die Gewinne, die Löhne und die Renten überlassen. Bei diesen Preiskämpfen ist das Absehen der kämpfenden Parteien jedoch auf keiner Seite dem absoluten Ziel vollkommener, verhältnismässiger und wohlfeilster Versorgung des Volkes mit Sachgütern zugewendet, sondern nur der Erreichung des vorteilhaftesten, höchsten, bezw.

niedersten Preises für jede Partei. Es müssen daher Einrichtungen wirksam sein, welche das Privatinteresse der Parteien des Preiskampfes zu Preisen hindrängen, welche volkswirtschaftlich normal sind, d. h. die billigste Hervorbringung und beste Verteilung der Sachgüter begünstigen.

Fragt man nach diesen Einrichtungen, so ergibt sich sofort, dass weder das unbeschränkte Waltenlassen der Konkurrenz, noch das unbeschränkte Waltenlassen des Monopols ausreicht. Beide bürgen, weder allein noch zusammen dafür, die Sonderbestrebungen in der kapitalistischen Volkswirtschaft dem absoluten Zwecke reichlicher und verhältnismässiger, d. h. den Leistungen entsprechendster Sachgutversorgung aller Glieder der Gemeinschaft zu geringsten Kosten, d. h. dem Prozess der Erreichung dieser Versorgung, der normalen Preisbildung dienstbar zu machen. Dies mag wenigstens hinsichtlich der Sachgüterpreise hier nachgewiesen werden.

Man hat diesfalls zwei Fälle der Preisbildung auseinanderzuhalten, nach einer Unterscheidung, welche schon von den englischen Klassikern der »exakten Nationalökonomie« und von *Hermann* glänzend durchgeführt worden ist. Es ist die Unterscheidung der vermehrbaren oder reproducibeln und der unvermehrbaren oder irreproducibeln Sachgüter.

Was ist der Normalpreis der irreproducibeln, d. h. derjenigen Sachgüter, welche nicht beliebig, sei es zu gleichen, sei es zu steigenden Kosten vermehrbar sind. Es ist derjenige Preis, welcher für den Gesamtumfang des beschränkten Angebotes die dringendste, zahlungsfähigste Nachfrage zur Befriedigung gelangen lässt und dabei das gesellschaftlich mögliche Arbeitskostenminimum, wenn solches bei dieser Gütergattung überhaupt wirtschaftlicher Einwirkung unterliegt, thunlichst zur Geltung bringt. Bei gesellschaftlich möglichem Kostenminimum wird durch Normalpreisbildung in diesem Sinne das gesellschaftlich mögliche Nutzmaximum erreicht.

Bei den »reproducibeln« Sachgütern wird als Normalpreis jener höchste Kostenbetrag anzusehen sein, welcher der letzten zahlungsfähigen Nachfrage noch entgegenkommt; so lange das Produktenangebot hinter der Nachfrage zurückbleibt, wird der Normalpreis dem Gebrauchswerte für den letzten noch zahlungsfähigen Teil der Nachfrage gleichkommen.

Der Normalpreis liegt in beiden Fällen, bei irreproducibeln

und bei reproducibeln Gütern im Interesse gleichsehr der Anbietenden und der Nachfragenden. Allein er kommt dennoch nicht immer und geradeaus zur Geltung. Es fragt sich daher, welche Einrichtung des Wirtschaftsrechts den Normalpreis am ehesten zur Geltung bringt. Da zeigt sich sofort, dass die rechtlich freie Konkurrenz den Normalpreis schon deshalb nicht gewährleistet, weil bei den irreproducibeln Gütern die Konkurrenz entweder gar nicht oder nur teilweise auftreten, also auch nur teilweise den Normalpreis zur Geltung bringen kann, und weil bei reproducibeln Gütern die Konkurrenz selbst durch ihre Blindheit und Planlosigkeit die wirklichen Preise mehr oder weniger vom Normalpreisschwerpunkt hinwegdrängt, wie in Abschnitt III gezeigt ist.

Schwierig wird der Normalpreis durch Konkurrenz schon da zur Geltung gelangen, wo der irreproducible Gegenstand einer gegebenen Nachfrage gegenüber nicht zur Verfügung eines einzigen Verkäufers steht, also auch Verkäuferkonkurrenz vorhanden ist. Zwar ist dem einzelnen Verkäufer auch ohne Individual- oder Kartell-Monopolstellung die Erzielung lohnender Normalpreise möglich; er braucht nur nicht stürmisch und planlos seine Angebote zu machen. Aber das richtige Verhalten wird vom Einzelnen doch nicht ganz leicht getroffen; nicht jeder der im Angebot starken Verkäufer versteht weise Zurückhaltung, der Absatz kann im Einzelnen und daher auch im Ganzen planlos werden.

Noch unzureichender ist die Kraft der Einzelnen, von sich aus in Angebot und Nachfrage auf normale Preisbildung einzuwirken, in dem dritten Falle, dass beliebig vermehrbare, reproducible Güter angeboten und gesucht werden. Der Einzelne kann für sich allein planvoll gar nicht vorgehen, und zwar, nicht obwohl, sondern weil die Konkurrenz regel- und schrankenlos waltet. Und das ist selbst dann der Fall, wenn der unlautere Wettbewerb durch wirksame Gesetze beseitigt wird. Wenn nun der eine oder der andere der Verkaufs- und der Kaufskonkurrenten planvoll, so weit er es überhaupt kann, auf den Markt tritt, steht er zum Vorteil der anderen für gesunde Preisbildung ein, jedoch ohne Erfolg für sich, da bei der Planlosigkeit im Ganzen der Angebots- und Nachfrage-Konkurrenz gar nicht oder doch nur zufällig und tastend jenes Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herbeigeführt werden kann, welches die für die Konjunktur normalen und allseitig lohnenden Preise ergibt.

Der lange Zeit verbreitet gewesene Glaube, die fast als Vor-

sehung der kapitalistischen Volkswirtschaft verehrte Konkurrenzstelle durchgreifend und »von selbst«, d. h. immanent und ohne Staatseingriff allgemein normale Preise her, erweist sich hienach sowohl den reproducibeln als den irreproducibeln Sachgütern gegenüber, voraus als ein nationalökonomischer Aberglaube.

Ebenso wenig ist die Freiheit der Monopolbildung, also auch der Kartellierung eine volle Gewähr der allgemeinen Herstellung normaler Preise. Schon in Abschnitt III hat sich ja gezeigt, dass die Kartellierung gar nicht allgemein anwendbar ist, also auch der aus der planlosen Konkurrenz hervorgehenden Gefahr abnormer Preisbildung nicht ganz zu steuern vermag.

Das Ergebnis ist also dieses: Zur Sicherstellung normaler, d. h. solcher Preise, welche den letzten zur Deckung der Marktnachfrage in Beschäftigung tretenden Unternehmer auf seine Kosten gelangen lassen, ihm ausserdem einen zum Geschäft und zum Fortschritt ermunternden Gewinn übriglassen, ferner allen Unternehmern gestatten, die Nutzungen des Leihkapitals nach dem Werte desselben zu verzinsen und den Arbeitern einen ihrer Leistung entsprechenden Lohn zu bezahlen, — zu den in diesem Sinn normalen Sachgüterpreisen der kapitalistischen Volkswirtschaft reicht weder die Freiheit der Konkurrenz, noch diejenige der Monopolisierung hin. Ohne die Möglichkeit faktischer Monopole, welche gestatten, Angebot und Nachfrage planvoll ins Gleichgewicht zu bringen, würde immer wieder die geschilderte ruinöse Konkurrenz hervorbrechen, aus welcher für die letzten Sieger auf der Wahlstatt dennoch Trusts und Individualmonopole unaufhaltsam hervorgehen würden. Umgekehrt würde ohne fortdauernde Möglichkeit der Konkurrenz, d. h. durch rechtliche Ausschliessung der letzteren oder durch Kartell- und Trustzwang für die Gesamtheit der gleichartigen Unternehmungen, das faktische Monopol in allen seinen verschiedenen Formen einer durch keine Kartellpolizei zu ersetzenden Schranke gegen Entartung in ausbeutende Preise verlustig gehen. Für die Kartellpolitik ergibt sich zwar zuoberst die unverbrüchliche Konsequenz, dass weder die Freiheit der Konkurrenz, noch diejenige der Kartellierung ausgeschlossen werden darf, obwohl beides, wie wir sehen werden, dennoch versucht und ange raten worden ist. Es ergibt sich aber auch weiter, dass weder die Konkurrenz aller Monopulentartung, noch das Monopol aller Konkurrenzentartung zu steuern vermag.

Hienach fragt es sich, ob es nicht immanente Kräfte giebt, welche auf die normale Preisbildung auch beim Bestande tatsächlicher Monopole einwirken, ohne dass der Staat einzuschreiten braucht. Hätte die Kartellpolitik allein für die normale Preisbildung in dem ganzen Umfang zu sorgen, in welchem Konkurrenz und Monopol die Wirkung versagen, so wäre ihre Aufgabe nicht lösbar. Es giebt aber weitere der freien Volkswirtschaft inwohnende Antriebe und Kräfte, welche, durch das gemeine Wirtschaftsrecht und durch die wirtschaftliche Verwaltung gepflegt und gekräftigt, durch Konkurrenzfreiheit und Kartellierungsfreiheit unterstützt, auf normale Preisbildung hindrängen, ohne dass der Staat unmittelbar die Preise macht. Es sind zwei: einmal das Interesse der Monopolisten, das Angebot so weit auszudehnen, dass es den höchsten Gesamtgewinn ergibt, also nicht den höchsten Stückpreis bei dem zahlungsfähigsten Käufer herauszuschlagen, sondern für einen weiteren Kreis auch minder zahlungsfähiger Käufer den Preis so zu stellen, dass der grössere Absatz zu niedrigerem Preise mehr Gewinn ergibt, als der beschränkteste Absatz zum höchsten Preise;

sodann das Interesse und die Macht der dem Monopolisten im Preiskampf gegenüberstehenden Parteien zur kollektiven Führung des privatwirtschaftlichen Preiskampfes. Auch der Monopolist erreicht den höchsten Gewinn nicht ohne Preiskampf mit den Abnehmern; wenn diese sich selbst entweder zu einer monopolistisch geschlossenen einzigen Preiskoalition oder auch nur zu verschiedenen für den Markt respektabeln Teilgenossenschaften für Absatz und Nachfrage zusammenthun, so geschieht es, dass die faktischen Monopole auf normale Preisstellungen eingehen, weil diese für die Regel den höchsten Gewinn ergeben, d. h. im eigensten Interesse der Verbands- und der Individualmonopole liegen werden.

Hienach ergibt sich als zweite Richtschnur bei allen kartellpolitischen Fragen: die volle Freigebung und vorbehaltlose Förderung so der genossenschaftlichen Organisation aller Nichtunternehmer, wie der Unternehmer zur Führung der Vertragskämpfe um Sachgüterpreise, Löhne und Zinsen.

Diese Organisation hat sich denn auch gleichen Schrittes mit der Ausbildung der faktischen Monopole der Neuzeit unwiderstehlich von selbst die Bahn gebrochen, ohne freilich ihrem Ziele

schon nahe gekommen zu sein.

Die Verherrlichung der planlosen isolierten Führung der Preiskämpfe, der zerstückten Rivalität, konnte so lange nur deshalb fortdauern, weil man mangels genügender allgemeiner soziologischer Grundlegung der volkswirtschaftlichen Preislehre es übersah, dass die sozial höhere Art der Führung des Daseinskampfes die kollektive und nicht die isolierte, ist, dass als die an normaler Entscheidung fruchtbarere Art des privatwirtschaftlichen Ringens nicht die Rivalität in Isolierung, nicht die individualistisch vereinsamte Konkurrenz, nicht der Wettstreit aller mit allen, sondern der auf wechselseitig billiges Sichvertragen hindrängende Preiskampf zwischen monopolistisch geschlossenen oder doch genossenschaftlich gruppierten Kollektivangeboten und Kollektivnachfragen anzusehen ist. Die Ansicht, dass dem Menschen die kollektive Führung des Daseinskampfes zieme, dass der kollektive Daseinskampf als organisierter Vertragskampf die für die zivile Entwicklung günstigeren Ergebnisse liefere, eine Ansicht, die ich im »Bau und Leben des sozialen Körpers« nachdrücklichst betont habe, ist ~~von~~ auch für die Führung der privatwirtschaftlichen Preiskämpfe der kapitalistischen Volkswirtschaft gültig und ergiebt die richtige Einsicht über die immanenten Garantien normaler Preisbildung auch für die dem Monopol wieder zueilende modernste Entwicklungsphase. Bei soziologisch freiem und weitem Horizont muss der kollektive Daseinskampf, welcher die Parteien der Preisvereinbarung auf billigen Austrag hindrängt, als eine viel höhere Form der Organisation des kapitalistischen Marktens erscheinen, verglichen mit der Rivalität zwischen den planlos und isoliert konkurrierenden Einzelkäufern und Einzelverkäufern, als der gepriesene Wettstreit des extremen Individualismus, bei welchem so umfangreich ein mit starkem Kapital arbeitender parasitärer Zwischenhandel wucherisch den Preis zu unverdientem Zwischengewinn für sich zu machen in der Lage ist. Gegen die antisoziale, nichtzivile, sondern bestiale Führung des wirtschaftlichen Daseinskampfes erhebt sich in der Kartellfrage jetzt auch *Matern* mit den schönen und richtigen Worten: »Die Menschheit ist nicht [wie die Ultraliberalen annehmen] eine Herde höher organisierter Bestien, die im [vereinzelten] Kampfe ums Dasein gleich allen anderen or-

ganischen Lebewesen nach dem Naturrecht des Stärkeren über den Schwächeren, frei von aller den Naturgesetzen widersprechenden Gefühlsduselei, im Interesse einer höheren Züchtung zu betätigen haben. Nach jener Lehre bedingt der Vorteil des einen immer den Nachteil des anderen. Allein es bedingt der Vorteil des einen keineswegs den Nachteil des anderen, es ist durchaus nicht notwendig, dass im Züchtungsinteresse der Stärkere dem Schwächeren einen Teil seiner Arbeitskräfte gewaltsam entwendet, nach der Maxime des Raubvogels in der bekannten Fabel, wo der Sperber die Bitte des Sperlings um Schonung seines Lebens beantwortet mit: »— — — — Du bist mein; denn ich bin gross und Du bist klein««. Der Mensch der Zivilisation hat durch Vereinigung der Einzelkräfte die Macht, die wirtschaftlichen Daseinskämpfe in billigen Austrägen zu wechselseitig nützlicher Anpassung und Ergänzung hinauszuführen.

Hienach darf angenommen werden, dass wenigstens für die Regel — beim Zusammenstehen aller privatwirtschaftlichen Interessenten zu Gegenkartellen und zu Kreiskampfgenossenschaften — die Monopolisten einschliesslich der Kartellbrüder sich veranlasst finden werden, im eigenen Interesse zur normalen Preisbildung zu streben.

Durch die Gesamtheit der immanenten Schranken gegen Monopolmissbrauch vereinfacht sich hienach die Aufgabe der Kartellpolitik. Ihre Hauptaufgabe ist, den immanenten Gegen Tendenzen gegen Monopolmissbrauch die Bahn im gemeinen Wirtschaftsrecht frei zu machen und in der volkswirtschaftlichen Verwaltung die Wirksamkeit zu sichern. Die Fälle, in welchen die Wirksamkeit der immanenten Schranken gegen ausbeutende Monopolpreise kein Verlass und deshalb ausserordentliches Eingreifen der Kartellpolitik erforderlich ist, bilden die Ausnahme; wir kommen hierauf zurück (Abschnitt IX).

## VII. Die ordentlichen Ziele der Kartellpolitik.

Die Kartelle, Trusts und Ringe verlangen nach dem Vorigen in der Hauptsache nur dies, dass die immanenten Gegenbestrebungen (Abschnitt VI) gegen Monopolmissbrauch durch den freien Spielraum, welchen das gemeine Wirtschaftsrecht kapitalistischer Volkswirtschaft den Interessenten öffnet und offen hält, zur vollen Wirkung gelangen und dass die volkswirtschaftliche Verwaltung diese Wirkung verstärkt, wenn eine straffere Anziehung der Zügel

sich als Bedürfnis erweist, oder mildert, wenn dadurch die gesunde Entwicklung des Kartellwesens gefördert werden kann. Der Inhalt dieser ordentlichen Aufgabe der Kartellpolitik ist nun etwas genauer auseinanderzusetzen.

Angesichts der wohlthätigen Wirkung, welche das Kartell für die Abwendung der Schäden planloser Konkurrenz und für die Milderung der Aufsaugung produktiver Mittelschichten der Gesellschaft durch Trusts und andere Individualmonopole entfaltet, muss vor allem und für immer mit dem Gedanken gebrochen werden, die Kartelle unmittelbar oder mittelbar durch Kriminalverbot abzuwehren oder durch zivilrechtliche Nachteile zu verkümmern oder durch moralische Anschwärzung in Verruf zu bringen. Die Kartellierung ist einer durchaus loyalen und moralischen Anwendung fähig. Der Staat selbst, soweit er Geschäfte treibt, darf nicht bloss, er soll sogar an Kartellierungen sich beteiligen. Das Unternehmertum aber hat alles Recht, dem Vorurteil, als seien Kartellierung und Monopol voraus Sünde und Unrecht, offen die Stirne zu bieten, alle Geheimnisthuerie fahren zu lassen und die Kartellierung im hellen Tageslichte durchzuführen. Es ist wirklich ein Fortschritt, wenn die Unternehmer die von der liberalen Verhimmelung der Konkurrenz verbreitete Scham vor offener Kartellgemeinschaft ablegen, wenn sie sich bewusst werden und bewusst bleiben, dass man bei der Kartellierung das beste und reinste Gewissen haben kann.

Was nun den Inhalt der ordentlichen Kartellpolitik im Einzelnen betrifft, so hat man das reine Geschehenlassen, die rein ablehnende Auffassung vor allem abzulehnen. Diese Auffassung ist immer noch weit verbreitet. Immerfort wird behauptet, die Konkurrenz heile schon selbst und ganz allein die Schäden planloser Konkurrenz, steure der Ueberproduktion und der Verschleuderung, sowie allen übrigen Folgeübeln (Abschnitt IV). Das ist nicht richtig und die auf diese falsche Behauptung gestützte rechtliche Verfolgung sowie moralische Verweh rung der Kartelle ist eben deshalb auch unbegründet. Die Erwartung des ultraliberalen Individualismus ist trügerisch, dass die Kartelle als »künstliche« und »unnatürliche« Gebilde wie Seifenblasen von selbst platzen müssen, da das »ewige Naturgesetz« der freien Konkurrenz »bei neuem Aufschwung der Geschäfte« immer wieder zu voller Geltung gelangen werde.

Es sei diese letztere Erwartung zuerst abgelehnt. Der perio-

dische Aufschwung kann die Kartellierung und die Trustbildung überhaupt nicht aus der Welt schaffen. Schlagend bemerkt *Matern* (a. a. O. S. 57 f.): »Die »freie Konkurrenz« der ganz ohne gegenseitige Verbindung dastehenden Einzelbetriebe kommt in den Zeiten wirtschaftlichen Hochganges als Regulator von Produktion und Preis nur in sehr beschränkter Masse zur Geltung, es herrscht dann nahezu die Willkür; dafür tritt die »freie Konkurrenz« aber in den Zeiten des Niederganges mit um so grösserer Allgewalt auf, weniger freilich in Bezug auf die Produktion als auf den Preis; als Produktionsregulator erweist sie sich auch jetzt als sehr wenig wirksam, um so mehr beeinflusst sie den Warenpreis, — erst wenn sie diesen bis zur äussersten Elastizitätsgrenze heruntergedrückt hat, d. h. wenn in dem Ausgleich zwischen Warenpreis und Produktionskosten die Ersparnisse langer Jahre absorbiert, und damit viele Existenzen ruiniert worden sind, erst dann beginnt die »freie Konkurrenz« auf die Produktion restringierend einzuwirken. Den Gesetzen der Vernunft entspricht es durchaus, dass der Regulator in der grossen Volkswirtschaft in allererster Linie die Produktion beeinflusst. So lange die gesellschaftlichen Zustände noch derart sind, dass das Wort »Ueberproduktion« seinen heutigen Sinn überhaupt noch nicht verloren hat, so lange sind wir auch berechtigt, an unseren Wirtschaftsregulator die Anforderung zu stellen, dass er es zu einer solchen »Ueberproduktion« mit allen ihren entsetzlichen Folgen nicht kommen lässt. Vermag die »freie Konkurrenz« die Ueberproduktion nicht direkt zu hindern, vermag sie solches nur indirekt dadurch, dass sie eine dieser Ueberproduktion entsprechende Anzahl von Produzenten zum Tode verurteilt, so kann sie keinen Anspruch machen auf die Benennung »Wirtschaftsregulator«, und wir müssen uns nach einem besseren umsehen, der wirklich die Produktion zu regulieren vermag ohne den einzelnen Produzenten zu töten. Und ein solcher Regulator ist die Anpassung der Produktion an den Bedarf, die nur durch eine systematische Etatisierung der nationalen Produktion zu erzielen ist.«

»Das ist das grosse Ziel, dem die privatkapitalistische Produktionsform der Einzelindividuen zuzustreben hat, wenn sie ihre Aufgabe richtig erkennt, — andernfalls vollzieht sich die Entwicklung in *Marx-Engels'schem* Sinne, und die Expropriation der Expropriateure durch die Expropriierten bildet das unver-

meidliche Schlusstableau der Entwicklung der privatkapitalistischen Produktionsform.«

Wenn dies richtig ist, so erscheint es überhaupt thöricht, der Kartellbewegung durch Verbote und Rechtsnachteile abschreckend entgegenzutreten.

Die »Intervention auf dem Rechtsgebiet«, wie die Motive des österreichischen Entwurfes das Ding nennen, ist teils eine strafrechtliche, teils eine zivilprozessuale gewesen. Immer hat die nach Obigem grundsätzlich verfehlte »Intervention« auf dem Rechtsgebiet auch praktisch den erstrebten Erfolg nicht erzielen können.

Die strafrechtliche Verfolgung ist in einer brutalen und in einer milderer Form aufgetreten; in beiden Gestalten hat sie sich nicht bewährt. In der einen Gestalt, welche der älteren Justizgesetzgebung eignet, trat sie als Koalitionsverbot auf und erdrückte mit dem Missbrauch auch den rechten Gebrauch, ohne doch den Durchbruch aus der Individualkonkurrenz in das Kartell aufhalten zu können. In der anderen milderer Form, welcher auch das österreichische Koalitionsgesetz vom 7. April 1870 angehört, sei — führen die Motive zum österreichischen Entwurf in vorzüglicher Weise aus — die strafrechtliche Intervention nicht wirksam gewesen und habe besten Falles nur die »krassesten Fälle« des Kartellunfuges erreichen können. Diese spätere Form der strafrechtlichen Intervention hat nicht mehr die Verabredungen der Unternehmerverbände an sich, sondern nur gewisse verbotene Mittel (Drohung, Einschüchterung, Gewalt) verpönt. Ohne Erfolg. Der Hauptgrund für die Erfolglosigkeit dieser strafrechtlichen Versuche liege in der durch die eigentümliche Natur dieses Gebietes hervorgerufenen Schwierigkeit einer entsprechend präzisen Fassung des strafrechtlichen Thatbestandes.

Die zweite Art bisheriger Justizbekämpfung des Kartellunwesens hat sich auf dem Boden des Privatrechtes bewegt, jedoch — auch dieser Beweis gelingt den Motiven vollständig — nicht mit besserem Erfolg. »Die privatrechtlichen Massregeln des Staats bestehen im wesentlichen darin, den Kartellverabredungen die privatrechtliche Wirksamkeit mehr oder minder vollkommen zu entziehen, sei es, dass lediglich die Klagbarkeit versagt, sei es, dass ausdrücklich die Nichtigkeit, Ungültigkeit oder rechtliche Wirkungslosigkeit ausgesprochen wird. Die bloße Versagung der Klagbarkeit ist bisher, soviel bekannt, von keiner Gesetzgebung angewandt worden, wie ja auch eine solche Mass-

regel eine Halbheit und augenfällig ungenügend wäre. Dagegen sind die Gesetzgebungen nicht arm an Versuchen, die Nichtigkeit von Kartellverabredungen zu normieren. Hieher gehören vor allem die Gesetzgebungen der Länder, die an den Thatbestand von Kartellverabredungen strafrechtliche Sanktionen knüpfen, woraus dann als selbstverständliche Folge die Nichtigkeit dieser Vereinbarungen auch fürs Privatrecht fließt. Die rein zivilrechtliche Form der Lösung der Aufgabe streben aber die Gesetzgebungen an, die die Abwehr gemeinschädlicher Wirkungen der Kartelle lediglich in der Verweigerung der zivilrechtlichen Anerkennung der Kartellvereinbarungen suchen. Abgesehen von der Hauptfrage der ausreichenden Wirksamkeit solcher zivilrechtlicher Bestimmungen bietet die gesetzestechnische Seite, nämlich die erschöpfende Gestaltung dieser Bestimmungen für das gesamte einschlägige Gebiet von Kartellvereinbarungen, Schwierigkeiten, und parallel damit wird die praktische Handhabung durch den Richter schon wegen der notwendigen Unterordnung von Einzelfällen unter die aufgestellten wirtschaftlichen Kategorien gewöhnlich schwankend sein, wodurch natürlich die Treffsicherheit der Wirkung des Gesetzes in Frage gestellt wird.« Dies um so mehr, da die Kartellmitglieder nur selten einander verklagen werden; der aus dem Bruch der Vereinbarungen erwachsende Schaden ist so gross, dass schon das wohlverstandene eigene Interesse den Bruch der Vereinbarungen zu hindern geeignet ist.

Die Kartellierungsfreiheit als (vgl. Regel Abschnitt VI) ist die Grundforderung für ein Wirtschaftsrecht, welches der Kartellierung Vorschub leisten will. Doch ist es nicht ausgeschlossen, dass der Staat die Entwicklung des Kartellwesens auch positiv unterstützt.

Dahin gehört die schon von *Kleinwächter* empfohlene Ausstattung der Kartelle mit korporativer Befugnis zur Exekution der Kartellverpflichtungen. Doch ist das von den Kartellen bis jetzt nicht dringend begehrt, was sich daraus erklärt, dass schon das vertragsmässige Schiedsgericht, unterstützt vom Standesehrgefühl, Rechtssicherheit nach innen gewährleistet.

Es ist weiter nicht ausgeschlossen, dass der Staat einen Kartellverband, welcher für seine Zwecke sich zugleich als Kreditverband konstituiert, an allen Vorteilen beteilige, welche die

volkswirtschaftliche Verwaltung dem genossenschaftlichen Kreditwesen angedeihen lässt.

Die staatliche Begünstigung der Kartelle im gemeinen Wirtschaftsrecht darf andererseits nicht in grundsätzliche Aufhebung der Freiheit der Konkurrenz umschlagen. Das Kartell soll ungehemmt walten dürfen, um den Schäden der Konkurrenz zu wehren, aber auch die Freiheit der Konkurrenz ist unbedingtes Bedürfnis, um vom Missbrauch des tatsächlichen Monopols abzuschrecken. Die Freiheit der Konkurrenz ist ein mächtiger Zügel gegen monopolistische Ausbeutung, auch wenn davon in Wirklichkeit selten Gebrauch gemacht wird. Die bloße Möglichkeit erneuter Konkurrenz verhütet vielmehr Missbrauch der Kartellierung. Eine Verletzung der Freiheit der Konkurrenz läge nun vor, wenn ein Kartellzwang eingeführt werden wollte, wie das auch Vertretung gefunden hat. Dieser Zwang hätte zwei Seiten: die Verpflichtung konkurrenzkräftiger *outsiders* zum Eintritt in das Kartell auf Verlangen der schon kartellierten Berufsgenossen, andererseits das Recht der konkurrenzschwachen *outsiders*, die Aufnahme in das Kartell zu verlangen. Damit käme etwas zu Stande, was überhaupt kein Kartell, sondern eine Korporation (vgl. 3. Heft, Abschnitt I) sein würde. Es würde aber auch eine der wirksamsten Schranken gegen den Kartellmissbrauch, die Möglichkeit der Konkurrenz starker *outsiders*, beseitigt. Der immanente Zwang gegen schwache *outsiders*, sich entweder zur Kartellwürdigkeit emporzuarbeiten oder eine wirtschaftlich unhaltbare Position aufzugeben, würde dagegen beseitigt werden. Die Wirkung solchen Kartellzwanges wäre Verteuerung der Produktion, volkswirtschaftlich abnorme Steigerung der Preise, Lahmlegung des Fortschrittstriebes. Man hat nun freilich, um diese Wirkung hintanzuhalten, dem Staat das dreifache Gegenrecht vorbehalten wollen: nach Bedarf neue Konkurrenten zu konzessionieren, die Zolltarife zu ermässigen, die Preise eines derartigen Zwangskartells zu tarifieren. Diese künstliche und daher sehr schwierige Zügelung bleibt dennoch besser überflüssig, indem der Kartellzwang unterlassen, die Willkür ausgeschlossen wird. Der Kartellzwang wäre etwas, was über die Organisation der Volkswirtschaft hinaus in eine irgendwie kollektivistische Ordnung hinüberführt. Er würde wenigstens ein haltloses Mittelding zwischen kapitalistischer und sozialistischer Volkswirtschaft schaffen; selbst vom kollektivistischen Standpunkt aus wird

Kartellzwang als historische Uebergangsbrücke kaum haltbar und zweckmässig erfunden werden.

Den Kartellen gegenüber kommen ferner Verstärkungen der Konkurrenz, soweit der Staat solche in der Hand hätte, in Betracht. Dabei sind namentlich drei Massregeln zu beachten: Herabsetzung und Aufhebung bestehender Schutzzölle, Massnahmen im Verkehrsanstaltentarif, endlich Beteiligung des Staats an der Konkurrenz.

Zuerst die Ermässigung oder Aufhebung von Schutzzöllen! Eine allgemeine Erörterung über Schutzzoll und Freihandel ist an dieser Stelle ausgeschlossen. Es handelt sich nur um die Stellungnahme vom Standpunkt der Kartellpolitik.

Auf den ersten Blick könnte es nun erscheinen, als ob von diesem Standpunkt aus der absolute Freihandel gefordert wäre. Bei näherem Zusehen ist dem jedoch nicht so. Gerade die Regellosigkeit der Konkurrenz kann durch den internationalen Wettbewerb in schädlicher Weise gesteigert sein; Schutzzölle ermässigen unter Umständen eine derartige Konkurrenz und erleichtern den Fortschritt der Kartellierung auf den inneren Märkten, die Bildung von Verbänden für rationelle Preisbildung. Der Aufschwung des Kartellwesens in Deutschland seit der Rückkehr zum Schutzsystem ist wahrscheinlich nicht ganz, aber doch mehr oder weniger den Schutztarifen zuzuschreiben.

Andererseits kann der Schutzzoll der ausbeutenden Preisbildung allerdings Vorschub leisten und bewirken, dass das Ausland vom Inland aus zum Schaden der Inländer Nutzen zieht. Die Kartelle stellen die Inlandpreise höher, die Auslandpreise niedriger und schlagen auf auswärtigen Märkten die Konkurrenz, indem sie die eigenen Landsleute zwingen, ausbeutend hohe Preise zu zahlen. Der erste Entrüstungsturm gegen die Kartelle, welcher sich in Deutschland aus Anlass einer wohlfeileren Bedienung des auswärtigen Marktes erhob, war keineswegs so unbegründet, als es seitdem von einigen Seiten hat dargestellt werden wollen. Diese Art, im Auslande zu unterbieten, ist jedenfalls dann entschieden schädlich und verwerflich, wenn die Preise für das Ausland unter den Durchschnittskosten gestellt werden; weiter dann, wenn die höheren Inlandspreise einer bedeutenden Exportindustrie die Konkurrenz auf dem ausländischen Markt erschweren, endlich dann, wenn das wohlfeilere Angebot an das Ausland den Rückgang der Inlandpreise auf den normalen Be-

trag hindert oder wenigstens verlangsamt. Dass das Eine oder das Andere wirklich der Fall sein kann, wenn z. B. Bleche in Hamburg zum Export zu 93, im Inland aber nahe bei 130 M. die Tonne ausbezahlt werden, wird man mit einiger Sicherheit vermuten können. Der Bestand von Kartellen steigert also die Notwendigkeit, den Schutzzoll restriktiv im Ausmass des Schutzbedürfnisses zu handhaben. Dasselbe gilt von offenen und verdeckten Exportprämien, welche bei Verzehrungssteuerartikeln speziell die kartellmässige Schädigung des Staatsschatzes gestatten. Die Zurückführung der Schutzzölle auf ihr vom Schutzzollzweck bedingtes schlechthiniges Mindestmass und die ebenso strikte Beschränkung der Ausfuhrvergütungen bleiben natürliche und nächste Forderungen, wenn es sich darum handelt, dem Unwesen der Entartung der freien Konkurrenz in thatsächliche Monopole auf die einfachste Weise, d. h. durch Aufhebung künstlich aufgerichteter Konkurrenzschranken, also auf »dem Boden der bestehenden Gesellschaftsordnung« zu steuern. Keinesfalls kann der Gegengrund der Motive des ö. E. ziehen, dass bei Ermässigung der Schutzzölle die Nichtteilnehmer an Kartellen ebenfalls getroffen würden, dass die Zollherabsetzung nach »ihrer wesentlichen Bedeutung eine Strafmassregel und im direkten Gegensatz zur fundamentalsten Forderung alles Strafrechtes, nur den Schuldigen zu treffen, eine ungerechte Strafe für die nicht kartellierten Unternehmer« sein würde; Bestrafung und Strafrecht kommen dabei überall nicht in Betracht. Uns will scheinen, dass das österreichische Finanzministerium, bevor es seinen Kartellpolizei-entwurf zum Schutz des Ertrages der Verzehrungssteuern vorlegte, sich hätte fragen müssen, ob nicht auf dem Boden des Schutzzolltarifes und der Exportprämiensätze zu helfen gewesen wäre. Die Zoll- und Prämienübertreibungen führen das herbei, was der Entwurf beklagt, den Inlandpreis abnorm zu steigern, erzeugen also für die indirekte Besteuerung jenes Uebel, gegen welches der österreichische Entwurf die Keule generalgewaltiger Kartellverbote erheben wollte.

Selbstverständlich wird diese üble Wirkung der Schutzzölle dadurch nicht aus der Welt geschafft, dass den Kartellen auf solche Rohstoffe und Materialien, welche zur Herstellung von Exportwaren erforderlich sind, Exportprämien für die ausgeführten Exportfabrikate seitens der Kartelle verwilligt werden; denn das hebt abnorm hohe Preise nur für die Exportindustrie auf, nicht

für den inländischen Konsum, den es verteuert. Die Thatsache der Bezahlung privater Exportrückvergütungen ist übrigens bezeugt. *Liefmann* (a. a. O. S. 166) führt an: »Im Jahr 1882 verständigten sich die kartellierten Hochofenwerke von Rheinland-Westphalen und Siegerland mit den verschiedenen Gruppen der Walzwerke über einen Preisnachlass des zum Export zu verarbeitenden Roheisens, der Walzdrahtverband gewährte 1888 den Ziehereien, welche exportierten, billigere Preise, das Kokssyndikat zahlte 1892 den Siegerländer Eisenhütten für Spiegeleisen eine Ausfuhrvergütung von 1,50 M. für jede Tonne Roheisen und ebenso 1893 auch dem rheinisch-westphälischen Roheisenverband.«

Einer der Gründe, welche sich für die Ablehnung eines für längere Zeit gebundenen Vertragstarifes anführen lassen, wäre wirklich der, der Regierung im Tarif freie Hand zum Einschreiten gegen Kartellmissbrauch zu geben. Man müsste dann freilich sogleich weiter gehen und, wie es für Kanada geplant ist, Tarifermässigungen der einseitigen Verfügung der Regierungen überlassen. Selbstverständlich lassen sich diese Massregeln nicht einseitig bloss aus dem Gesichtspunkt der Kartellpolitik entscheiden.

Ein zweites Mittel, vom Staate aus die Konkurrenz direkt zu verschärfen, liegt darin, dass der Staat selbst als Konkurrent auftritt, um ausbeutende Preisstellung zu verhüten. Das liegt namentlich dann nahe, wenn er selbst Bergwerks- und Industriebetrieb unterhält. Freilich kann der Staat auch dem Kartell beitreten, um innerhalb des letzteren einer ausbeutenden Preisstellung entgegenzutreten. Der Staat kann auch gegen Ringe im Handel dadurch erfolgreich wirken, dass er Waren aufkauft oder Vorräte zum Verkauf bereit hält. Das russische Finanzministerium ist 1892 und 1893 den Zuckerkartellpreisen durch Einfuhr von Zucker auf Staatskosten wirksam entgegengetreten und hat dabei noch einen erheblichen Gewinn für die Staatskasse erzielt. Das Eintreten des Fiskus in die Konkurrenz gegen Ringe wird freilich in konstitutionellen Staaten für die Regel auf schwer zu überwindende Schwierigkeiten stossen. Die Bedenklichkeit solcher künstlichen Schaffung von Konkurrenz stellen wir überhaupt nicht in Abrede, allein kurzweg lässt sich dieses äusserste Mittel, dem Konkurrenzsystem unmittelbar durch künstliche Verstärkung aufzuhelfen, wenigstens damit nicht abweisen, dass, wie es in den Motiven zum österreichischen Entwurf heisst, »in der äussersten Konsequenz davon die völlige Verstaatlichung

des Produktionszweiges liege«. Das ist durchaus nicht der Fall. Die Gegner der in Frage stehenden Gesetzesvorlage würden mit nicht grösserem Unrecht das vielmehr von der Kartellpolizei des genannten Entwurfs sagen können.

Ein drittes Mittel zur Verschärfung wie zur Milderung, zur Einschränkung wie zur Anregung des Kartellwesens ist im Eisenbahntarif gelegen. Diesen hat der Staat in der Hand, wo die Eisenbahnen verstaatlicht sind. Im Eisenbahntarif lassen sich durch Strecken- und Staffeltarife künstlich innere Märkte für jeden Artikel abgrenzen, wie durch den Zolltarif ein nationales Gesamtmarktgebiet, und zwar desto leichter, je bedeutender der Einfluss des Transportes für die Kosten ist. Es kehren aber analog und in noch höherem Grade dieselben Schwierigkeiten wieder, wie in der kartellpolitischen Verwendung des Zolltarifes. Leicht treibt man dabei Teufel mit Beelzebub aus und erweckt heftige, die Regierung schwächende Parteikämpfe. Ohne dass auf diese intrikaten Fragen hier weiter eingegangen werden will und eingegangen werden darf, wird man doch den Rat äusserster Vorsicht vor erkünstelter Kartellpolitik, welche mittelst der Tarife der öffentlichen Verkehrsanstalten getrieben wird, aussprechen dürfen.

Neben der künstlichen Verstärkung oder Milderung der Konkurrenz können andere Massregeln der ordentlichen Kartellpolitik in Frage kommen, um abnorme Monopolpreise zu verhüten. Vorgeschlagen sind die *Maximalbegrenzung der zulässigen Gewinne und Dividenden*, sowie die *Anteilnahme des Staates am Gewinn*. Wir möchten diese und ähnliche Vorschläge schon deshalb ablehnen, weil sie ungleich und unerheblich wirken, so lange das Kartell nicht zur allgemeinen Unternehmungsform geworden ist.

Die Begrenzung des Gewinnes auf ein Maximum wäre bei der Verschiedenheit der Kartellierungsmethoden schon technisch sehr schwer durchzuführen. Die allgemeine Wirkung würde grössere Lässigkeit und daher Kostspieligkeit der Produktion sein; es würde Steigerung statt Ermässigung der Preise eintreten. Das Maximum liesse sich auch leicht umgehen; man würde durch das bekannte »Wässern der Stocks« das Kapital fiktiv vergrössern können. Es wäre auch ein starker Antrieb geschaffen, den Direktoren und Beamten unverdient hohe Gehalte und Tantiemen zuzuwenden, Scheinkäufe und Scheinverkäufe vorzuschieben, welche

die nominelle Dividende scheinbar herabsetzen. *Hadley* hat in seinen *Economics* aus der Erfahrung der Vereinigten Staaten heraus das Illusorische und Schädliche der Massregel, durch Gewinnmaxima der monopolistisch ausbeutenden Preisstellung zu steuern, m. E. überzeugend nachgewiesen.

Ein weiteres Mittel, den Monopolen normalere Löhne aufzudrängen, bestände darin, ihnen höhere Leistungen für die Arbeiterfürsorge zuzumuten, also den sozialpolitischen Weg der Arbeiterversicherung weiter fortzusetzen. Dieses Ansinnen ist bezüglich der Arbeitslosenversicherung auch lebhaft befürwortet und an sich gewiss beachtenswert. Selbst Anteil der Arbeiter am Kartellgewinn ist empfohlen worden. Indessen wird *Liefmann* Recht haben, wenn er meint: »Es ist klar, dass heute und wohl noch auf lange hinaus sich an die Kartelle Massregeln im Interesse der Arbeiter nicht anknüpfen lassen. Dazu müssten dieselben erst viel allgemeinere und stabilere Erscheinungen geworden sein und der Staat müsste auch die Macht haben, die Erfüllung dieser Aufgabe durchzusetzen«.

Wichtiger als aller unmittelbare Eingriff des Staates zum Zweck der Bekämpfung ausbeutender Monopolpreise erscheint mir die allgemeinste Verbreitung genossenschaftlicher Führung der privatwirtschaftlichen Preiskämpfe, gleichsehr für den Waren-, den Arbeits- und den Kreditmarkt. Dem Preiskampfverband der Unternehmer im einen Unternehmergebiet kann ein solcher der Unternehmer in der Vor- und in der Nachproduktion gegenüberreten. Die Kreditbedürftigen müssen genossenschaftlich ihr Kreditbedürfnis zu niedrigem Zinsfuß zu befriedigen trachten, die Konsumenten zum vorteilhaftesten Einkauf, die Lohnarbeiter zum genossenschaftlichen Lohnkampf sich fest und allgemein zusammenfügen.

Monopolistischer Zusammenschluss je aller Gegeninteressenten der Unternehmer zu einem monopolkräftigen Verbands ist nun zwar nicht gefährlich, aber doch nur beschränkt zu erreichen. Allein schon das massig genossenschaftliche Auftreten im Preiskampf findet bei geschlossenen Unternehmerverbänden, bei faktischen Monopolen überhaupt desto weitergehende Berücksichtigung, je bedeutender, zuverlässiger, zahlungsfähiger und kreditwürdiger die Genossenschaft als anbietende und als nachfragende Gesamtmacht auf den Markt kommt.

Die Genossenschaft zum Preiskampf ist denn auch schon in

umfassendster und vielgestaltigster Entwicklung, nicht nur in der Industrie sondern auch in der Landwirtschaft begriffen. Daran muss man denken, wenn man von den Gefahren der Kartelle, Ringe und *trusts* zu viel Aufhebens zu machen versucht ist. Weit mehr als alle Freiheit der Konkurrenz und nicht wie diese als latenter Zügel kommt die thatsächliche Organisation zum gemeinschaftlichen Preiskampf in Betracht, wenn es sich darum handelt, ausbeutenden Monopolpreisen zu wehren. Den genossenschaftlich organisierten Vertragskampf haben wir der planlosen Konkurrenz gegenüber als die viel höhere, wahrhaft soziale und zivilisierte Form wirtschaftlichen Ringens kennen gelernt. Darauf kann die Kartellpolitik zählen, wenn sie im ganzen den faktischen Monopolen gegenüber eine ebenso zurückhaltende, der bürokratischen »Intervention« ebenso abgeneigte Haltung einnimmt, wie das liberale Wirtschaftsrecht im Zeitalter der Konkurrenzisolation der letzteren gegenüber. Die Hauptsache ist im gemeinen Wirtschaftsrecht die Freiheit jeder Genossenschaft, zum privatwirtschaftlichen Preiskampf aller mit allen Parteien, einzuräumen und unantastbar festzuhalten.

Intensive Pflege der Kreditgenossenschaft und des Sparwesens, welche die Mittel für alle übrige Wirtschafts-, auch die Marktgenossenschaft liefert, erhält und mehrt, ist mächtig geeignet, zum Preiskampfe selbst den Schwachen Stärke zu geben.

Auch für die Lohnarbeiter, und gerade für sie ist die Koalitionsfreiheit die Hauptsache. Die Versicherung, der Arbeiterschutz, die Wohnungs- und Gesundheitspolizei werden ihrerseits dazu beitragen, unter Anwendung der Koalitionsfreiheit Löhne durchzusetzen, welche einen höheren Standard of life decken. Der Staat soll allermindestens die Anwendung der kollektiven Führung der Lohnkämpfe für die Lohnarbeiter, auch die Bildung von Fonden zum Lohnstreit nicht beeinträchtigen.

Im Ganzen wird der Staat auch in der hereingebrochenen Aera der faktischen Monopole, bei allgemein genossenschaftlicher Führung der Preiskämpfe, mit einfachstem Wirtschaftsrechte und mit grösster Beschränkung der ausserordentlichen Verwaltungseingriffe der ordentlichen Aufgabe der Kartellpolitik gerecht werden können.

Genossenschaftliches Zusammenstehen wird wohl auch als die Hauptverteidigungswaffe des überhaupt noch lebensfähigen Kleinhandels gegen Kartelle, Trusts, Ringe, kapitalübermächtige

Privatbazars anzusehen sein. Der Bazar ist volkswirtschaftlich betrachtet ein faktisches Privatmonopol, welches die Zurückdrängung eines parasitären Zwischenhandels bewirkt und deshalb soweit nicht zu verwerfen ist, als es nicht bloss vorübergehend — unter Täuschung des Publikums über die Qualität und mittelst Ramsch- und Schleuderware — Geschäfte macht. Die vom Bazar bedrängten Kleinhändler müssten eben bestrebt sein, dem Privatbazar die Konkurrenz genossenschaftlicher Bazars entgegenzustellen, welche gute Ware zu denselben Preisen anschaffen und abgeben können. Diese Vereinigungen wären wohl auch besser als die Polizei im Stande, von sich selbst aus die Qualität der Waren des Privatbazars zu kontrollieren, Fallit- und Ramschware öffentlich zu brandmarken. Eine Extrabesteuerung aller Privatbazars lediglich zu dem Zweck, lebensunfähigen Kleinhandel künstlich hinzuhalten, vermöchte ich (vgl. m. Steuerpolitik, Band II) nicht zu rechtfertigen. Viel eher eine Anregung zur Bildung von Genossenschaftsbazars aus jenen öffentlichen Darlehenskassen, wie solche neuestens zu Gunsten von Landwirtschaft und Kleingewerbe durch den preussischen Staat dotiert worden sind.

Um jedem Missverständnis vorzubeugen, sei zum Schlusse dieses Abschnittes bemerkt, dass genossenschaftliche Führung des Preiskampfes einerseits nicht aller abnormen Preisbildung wehren kann, und dass andererseits abnorme Preisbildung auch da zu bekämpfen ist, wo sie nicht durch Kartelle, Trusts und andere Monopole bewirkt ist. Kleine, unbemittelte Leute z. B. mögen ganz unfähig sein, genossenschaftlich zum Preiskampf zusammenzustehen und das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage selbst herzustellen; sie mögen auch gar nicht beleihungsfähig sein. Das gilt u. a. gegenüber dem Wohnungsmiet- und dem Dienstmietwucher, sowie gegenüber der parasitären Stellen- und Wohnungs-Vermittlung. In diesen und in ähnlichen Fällen sind andere Massregeln erforderlich, um billige Austräge in den Preiskämpfen und das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herbeizuführen. Auch nur beispielsweise sei aufmerksam gemacht auf öffentliche Arbeitsämter, auf Herstellung von Wohnungen durch Baugenossenschaften oder öffentliche Wohnungsbauämter zum Ausgebot nicht unter dem mittleren Selbstkostenpreis und mit öffentlicher Zinsgarantie für das Baukapital, auf die Aufrechterhaltung von Baugründen im öffentlichen Besitz den Bauplatzspekulanten gegenüber, auf die Belastung der

Bauspekulation mit Baugrund-Abgaben und städtischen Meliorationslasten u. s. w. Wir sind hienach ebenso weit davon entfernt zu meinen, dass der Gegenwart und nächsten Zukunft wucherische Ausbeutung nur vom Kartell, Trust und Privatmonopol drohe, als wir davon entfernt sind, genossenschaftliches Zusammenstehen der von Ausbeutung bedrohten Wirtschaften — sei es mit, sei es ohne Beihilfe des öffentlichen Kredits — für das alleinige und stets anwendbare Mittel gegen abnorme Preisbildung anzusehen.

#### VIII. Kartellpolitik und Kartellpublizität.

Für die Erweckung und Verschärfung der »immanenten Gegentendenzen« gegen Kartell- bzw. Trustmissbrauch kann die Publizität der Bildung und der Geschäftsführung der Monopolgeschäfte von grosser Wirkung werden. Die Abschreckung von einer erneute Konkurrenz wachrufenden Ausbeutung wird hiedurch vermehrt, die genossenschaftliche Führung des Preiskampfes der Nichtunternehmer gegen die kartellierten Unternehmer wird geweckt, die öffentliche Meinung gegen Missbrauch aufgerufen, und der Staat selbst darüber orientiert werden, ob und wie er fördernd oder einschränkend sich zu den Kartellen stellen soll. Die Kartellpublizität ist daher eine Frage von grosser Bedeutung für die Kartellpolitik.

Der zweite Entwurf des österreichischen Kartellpolizeigesetzes von 1897 hat die Kartellpublizität für die Gegenstände der grossen Verzehrungssteuern uneingeschränkt angenommen. Er bestimmte, dass das Kartellregister für Jedermann zur Einsicht aufliegen soll, das Kartellregister aber erstreckte sich auf die ganze Geschäftsbewegung der Kartelle, wenigstens auf alle den Preis beeinflussenden Kartellbeschlüsse.

Dabei erhebt sich zunächst die Frage, wie weit die Kartellpublizität ausgreifen soll, wenn sie überhaupt unmittelbar und obligatorisch, nicht bloss mittelbar und fakultativ — als Recht der Behörden zur Untersuchung und zur Publikation der Untersuchungsergebnisse — verwirklicht werden will.

Da ergibt sich einmal die Publizität des Kartellstatuts. Der österreichische Entwurf sah sie vor, wie folgt: Aus dem nominell zu beglaubigenden, ins öffentliche Kartellregister des Finanzministeriums einzutragenden Statut sollte der Inhalt der Kartellvereinbarung zu ersehen sein, so dass dasselbe Angaben

zu enthalten hat: »namentlich« über den Zweck und die Mittel des Kartells; weiter über den Erwerbszweig und über die Zahl der kartellierten Betriebe; über Namen (Firma) und Betriebsumfang eines jeden der letzteren; ferner über die Rechte und Pflichten der Mitglieder, auch über vereinbarte Konventionalstrafen und die sonst von den Mitgliedern zu bietenden Bürgschaften; sodann über den Sitz des Kartells, bezüglich auswärtiger Kartelle über den Sitz der zu bestellenden inländischen Geschäftsleitung oder Vertretung; auch über die wesentlichen Grundzüge der Geschäftsführung und Leitung, sowie über die Vertretung nach aussen; endlich über die Zeitdauer des Kartells sowie über etwaige Verabredungen zur Austragung der aus dem Kartell entstehenden Streitigkeiten. Für Abänderung am Kartellstatut wurde gleichfalls die notarielle Beglaubigung erforderlich (§ 4, Abs. 3) erklärt. Gegen diese Statutenpublizität wird sich wenig einwenden lassen. Es handelt sich nur darum, ob sie auf alle Kartelle ohne Rücksicht auf den Unterschied der Objekte und der Kartellierungsmethoden Anwendung finden soll.

Einen zweiten Gegenstand der Kartellpublizität — in der Form der Anmeldung zum Kartellregister — können die den Preis beeinflussenden Beschlüsse der Kartellorgane bilden. Der zweite österreichische Entwurf, welcher im Oktober 1897 beim Wiener Reichsrath eingebracht worden ist, hat auch für diesen Gegenstand die Publizität verfügt. Der Anzeigepflicht und hiemit der Publizität sollten unterliegen alle »jene Kartellbeschlüsse, die eine Festsetzung der Preise, der Produktionsmengen, der Einkaufs- und Absatzverhältnisse zum Zweck haben.« Mangels aller zureichenden Erfahrung wird sich über die Zweckmässigkeit einer Publizität solcher Beschlüsse eine bestimmte Meinung zur Zeit nicht gewinnen lassen. Mir erscheint es sehr zweifelhaft, ob das, was der österreichische Entwurf vorschlägt, auf alle Kartelle ausgedehnt werden soll. Ein Bedürfnis hiefür wird sich heute nicht nachweisen lassen. Die Kartelle würden am offenen Fenster arbeiten müssen, während die *outsiders* mit verdeckten Karten spielen könnten. Die gesunde Kartellbildung würde gehemmt werden, die Bildung von *trusts* und anderen geheim arbeitenden Individualmonopolen aber einseitig Vorschub erhalten. Die Publizität der für die Preisbildung bedeutsamen Beschlüsse müsste mindestens auf jene Kartelle eingeschränkt werden, bei welchen die Gefahr der Ausbeutung besonders gross, die immanente Ge-

gentendenz gegen Monopolmissbrauch nicht vorhanden oder sehr schwach ist, also namentlich auf die Kartellierung in Gegenständen des unentbehrlichen Bedarfes (vergl. Abschnitt IX). Da würde wenigstens vorläufig die schon erwähnte mittelbare oder fakultative Publizität der behördlichen Einsichtnahme und Veröffentlichungsbefugnis als genügend anzusehen sein. Letzterer müssten dann aber auch alle Trusts und Individualmonopole unterworfen werden. Die unmittelbare und allgemeine Publizität der für die Preisbildung bedeutsamen Kartellbeschlüsse würde auch einem kaum besiegbaren Widerstande begegnen. Dass solchen auch der österreichische Gesetzgeber erwartet hat, geht aus den fast drakonischen Strafanordnungen seiner beiden Kartellpolizei-Entwürfe hervor. Die Publizität der Kartellbeschlüsse könnte allmählich, aber nie weiter, als ein Bedürfnis dafür hervortritt, ausgedehnt werden.

Einen dritten Gegenstand der Kartellpublizität hätten die Jahresberichte der Kartelle zu bilden. Die Gesetze über Erwerbsgesellschaften und Wirtschaftsgenossenschaften kennen schon die obligatorische Publizität für die Jahresberichte. Diese wird von *Matern* auch für die Kartelle gefordert. Nur darf man auch dieses Stück Publizität in der Verwirklichung nicht als eine ganz einfache Sache sich denken. Wie weit soll man mit dem vorzuschreibenden Publikationsschema gehen? soll und kann dieses die Geschäftszuteilungen, die Preislimitierungen, die Gewinnverteilungen, die Absatzpreise aller der in Abschnitt II abgehandelten Arten von Kartellen für das Kartell — im ganzen und wieder für jeden einzelnen Kartellgenossen — umfassen? Man braucht diese Frage nur aufzuwerfen, um der Schwierigkeiten, welche sich erheben, gewahr zu werden. Daher möchte ich auch bezüglich der Jahresberichte den Standpunkt einnehmen, dass man zunächst nur auf die wirklich preisgefährlichen Kartelle die Berichtspublizität erstrecken und nur der ausserordentlichen Einsichtnahme und Publikation seitens der Behörde in eindringender Weise stattgebe.

Zur Kartellpublizität im weitesten Sinn würde viertens gehören, dass die volkswirtschaftliche Verwaltung befugt wäre, alle für öffentliche Enqueten erforderlichen Untersuchungen über Kartelle zu pflegen.

Ein letztes Stück Kartellpublizität bestände darin, dass die Verhandlungen eines etwaigen zur Auflösung gemeinschädlicher

Kartelle befugten und richterlich gestellten Kartellamtes (Abschnitt IX) öffentlich wären. Die Prozesspublizität könnte auch gegen Kartelle im Strafpolizei- und Strafgerichtsverfahren nur vorteilhaft wirken.

Hienach sind die Schwierigkeiten des Problems der Kartellpublizität wahrlich nicht zu unterschätzen. Andererseits sind die Vorteile einer gelungenen Lösung so gross, dass man diese Lösung auch angelegentlich versuchen muss. Selbst die Publizität der Kartellbeschlüsse stellt verlockende Vorteile in Aussicht und diese Vorteile reizen, bescheidene Anfänge der Publizität schrittweise weiter zu führen. Wir möchten die Vorteile der Kartellpublizität und die Vereinfachung, welche die letztere der Kartellpolitik verschaffen würde, noch näher hervorheben.

Die Publizität gestattet Jedem, welcher durch ausbeutende Kartellpreise sich geschädigt fühlt, den Missbrauch an das Licht zu ziehen; schon damit würde eine gewisse Zügelung masslosen Preisschnellens und Preisdrückens unter dem Einfluss der Macht der öffentlichen Meinung, vollends unter dem starken Walten eines von der Öffentlichkeit beratenen und getragenen Kartellamtes erreichbar werden. Man darf nicht glauben, dass nur der einzelne ohnmächtige Konsument zu der Waffe der Publizität greifen würde, die in seiner Hand allerdings nicht selten als stumpf sich erweisen dürfte; es werden auch die Geschäfte der Vorproduktion, welche an die Kartelle absetzen, gegen den Preisdruck sich wehren, z. B. die Rübenbauer gegen die Zuckerfabriken und Zuckerraffinerien, oder umgekehrt die Geschäfte der Weiterverarbeitung gegen die an sie liefernden Zweige der Vorproduktion. Die Waffe der Publizität würde also nicht ungebraucht am Nagel des Verwaltungsrechtes hängen bleiben. Die Publizität verspricht einer etwaigen Kartellpolizei die Mitwirkung des ganzen interessierten Publikums und vor übereilten Entscheidungen würden die nicht ausbleibenden Repliken der angefochtenen Unternehmerverbände ebenfalls bewahren; mit der Publizität wird auch die Kartellpolizei richtig, ohne Publizität aber nicht ohne viele Fehlgriffe wirken können. Die Gesamtwirkung spricht aber diese zu werden, dass die Kartelle einander selbst in die Richtung normaler Preisbildung und des Gewinnes durch billigen Massenabsatz drängen, d. h. in die Richtung, wobei das konsumierende Publikum und nachhaltig die Kartelle selbst am besten fahren.

Nun wird freilich jene Sorte von Unternehmern nicht so bald aussterben, welche auch der öffentlichen Meinung die Stirne bieten und zu schamloser Ausbeutung immer fortschreiten, wenn bei letzterer am meisten Geld verdient wird. Allein gegen sie sind die Gegeninteressenten und als Hort derselben die Staatsverwaltung nicht wehrlos. Gerade gegen sie wird sich Konkurrenz sofort wieder einstellen, sobald man Dank der Öffentlichkeit die Rentabilität solcher Kartelle fortlaufend überschauen kann und zwar wird gegen sie Konkurrenz wieder eintreten nicht bloss von neu zu gründenden Privatgeschäften, sondern auch von Wirtschaftsgenossenschaften, von staatlichen Betrieben, soweit der Staat Industrieller ist, endlich von Gegenkartellen. Und weiter wird in dem Fall, als zur Kartellpublizität Kartellpolizei hinzukommt, auch die Öffentlichkeit des Kartellamtverfahrens immerhin mächtig vom Kartellmissbrauch abhalten und die anständigen Geschäfte zu Interessenten kartellpolizeilicher Bekämpfung der »falschen Brüder« machen.

#### IX. Ausserordentliche Massregeln der Kartellpolitik: Kartellpolizei.

Die ordentliche Kartellpolitik reicht mit ihrem einfachen Grundmittel, die immanenten Zügel des ausbeutenden Monopolgebrauches frei walten zu lassen und in besonderen Fällen zu verstärken, selbst dann nicht aus, wenn sie die Publizität kräftig wirken lässt.

Es giebt Fälle und Zeiten, da selbst beim stärksten Antrieb der Genossenschaftsgegner der normale Preis nicht mit dem Eigeninteresse des Monopolisten sich deckt. Dies ist bei jenen Werten der Fall, welche mehr oder weniger unentbehrlich sind. Durch hohe Preise, welche nur von der zahlungsfähigsten Nachfrage erschwungen, von dieser aber mit Zurücksetzung alles mehr oder weniger entbehrlichen Bedarfs noch erworben werden, kann hoher Preis bei minderem Angebot mehr Gewinn ergeben, als Massenangebot zu volkswirtschaftlich normalem Preis.

Dies gilt namentlich dann und so lange, als nicht auch auf Seite des Monopolisten ein Zwang waltet. Nämlich ein Zwang zum Absatz (bezw. Bezug), sei es, dass der ausgebeutete Artikel nicht lange gelagert werden kann, sei es, dass der Bezug von auswärts leicht rasch und wohlfeil bewerkstelligt werden kann,

sei es, dass vom Bedürfnisträger Surrogate in Verwendung genommen werden.

Zu den ausbeutungsgefährlichsten Artikeln gehören heute die unentbehrlichen Güter — Brotstoffe, Kartoffeln, Futterstoffe u. s. w. — dank der heutigen Entwicklung der Verkehrsmittel kaum mehr; wenigstens nicht für gewöhnliche Zeiten, sondern nur unter ausserordentlichen Konjunkturen, wie Krieg, Verkehrsstörungen, Elementarereignisse, welche die Märkte sperren oder schwer zugänglich machen. Immerhin giebt es auch heute noch Artikel, welche »ausbeutungsgefährlich« im oben bezeichneten Sinne sind, und zwar solche, welche in der Gewalt von Kartellen, Trusts, Ringen sich befinden können: u. a. Waffen, Munition, Kohle, gewisse Metalle, Eisenbahn- und Schiffahrtslinien, Kriegskonserven. Die Artikel der Verzehrungsbesteuerung gehören dazu für die Regel nicht, wenn die Konsumsteuern, was der Fall sein soll, nur auf mehr oder weniger entbehrliche Objekte gelegt sind.

Jenen Artikeln gegenüber und unter ausserordentlichen Umständen auch andern Artikeln, namentlich den notwendigen Lebensmitteln gegenüber bedarf es überhaupt oder doch bei besonderen Ereignissen ausserordentlicher Vorkehrungen. Da tritt das Verlangen zur polizeilichen Herstellung normaler Preise auch an den Staat heran.

Es fragt sich nur, welche Mittel der Staat in Anwendung zu bringen hat und ob nicht auch da ohne ausserordentliche Intervention des Staates eine erträglich normale Preisbildung faktischen Monopolen gegenüber geschaffen werden kann.

Unter den dem Staat und den Gemeinden angesonnenen Massnahmen steht nun obenan die Taxe, die polizeiliche Feststellung eines Maximal-, bzw. Minimalpreises, welcher, wenn er seinen Dienst thun soll, dem volkswirtschaftlich normalen Preis, d. h. demjenigen, bei welchem Angebot und Nachfrage unter grösstem Gesamtnutzen und geringstem Gesamtopfer sich ins Gleichgewicht stellen, gleich oder doch möglichst nahe kommen müsste.

Zur Taxe hat den Kartellen gegenüber der Gesetzgeber in Oesterreich und den Verein. Staaten gedrängt werden wollen, mittelbar in versteckter, unmittelbar in offener Weise.

Der österreichische Entwurf hat es mittelbar versucht, indem er über den Kartellen das Damoklesschwert der Auflösung im Falle ausbeutender Monopolpreise aufhängte, um die Kartelle

zu zwingen, nicht über den Preis hinaufzugehen, welchen die mit der Kartellaufsicht betraute Behörde als den normalen ansehen und noch dulden würde. Es ist von Interesse, über diese Art behördlicher Geltendmachung des Normalpreises ein klares Urteil zu gewinnen.

Der § 7 des österreichischen Entwurfes bestimmte: »Das Ministerium kann die Ausführung der Kartellbeschlüsse untersagen, wenn sie geeignet sind, in einer durch die objektive wirtschaftliche Sachlage des betreffenden Industriezweiges (namentlich durch die jeweilig für die Preisbildung und die Konkurrenzverhältnisse oder sonst für die Konjunktur massgebenden Umstände) nicht begründeten und das Erträgnis der [indirekten] Abgaben oder die Steuer- oder Konsumtionskraft der Bevölkerung offenbar schädigenden Weise die Preise einer Ware oder Leistung zum Nachteile der Abnehmer oder Besteller zu steigern, oder zum Nachteile der Erzeuger oder Leistenden herabzudrücken. Ebenso kann der Bestand eines Kartells selbst, sowie die Abänderung eines Kartellstatuts untersagt werden, wenn das Kartell einen der bezeichneten Zwecke verfolgt. In diesen Fällen sind die Leiter des Kartells, unter Umständen auch die beteiligten Unternehmer zu vernehmen. Ob die erwähnten Voraussetzungen vorhanden seien, hat das Finanzministerium auf Grund einer sorgfältigen Prüfung nach freiem Ermessen zu beurteilen.« — § 8 lautete dann weiter: »Untersagt das Finanzministerium auf Grund dieses Gesetzes den Bestand eines Kartells, die Abänderung eines Kartellstatuts, oder einen Kartellbeschluss, so ist der Bestand des Kartells, sei es überhaupt, sei es auf Grund der untersagten Abänderung des Kartellstatuts, oder die Ausführung des Kartellbeschlusses verboten und die vom Verbote getroffenen Kartellstatuten oder deren Abänderung, oder die Kartellbeschlüsse verlieren ihre Gültigkeit.«

Dass der österreichische Entwurf das System des Kartellverbotes nicht bloss auf dem Papier haben, sondern wirksam ausgestalten wollte, beweisen die Bestimmungen über die Kartellaufsicht, über die Kartelldeliktsstrafen und über die zum beratenden Organ der Kartellverbotspolizei vorgeschlagene »Kartellkommission«. Nach § 6 sollte zum Zwecke der Staatsaufsicht »das Finanzministerium« berechtigt sein: »in alle auf den Preis sich beziehenden Bücher und Geschäftsaufzeichnungen des Kar-

tells sowie der kartellierten Betriebe Einsicht zu nehmen und von den Leitern und Geschäftsführern des Kartells sowie von den beteiligten Unternehmern Auskünfte über dessen sämtliche Geschäftsbeziehungen sowohl nach aussen als gegenüber seinen Mitgliedern zu verlangen; die Pflicht zur Erteilung von Auskünften erstreckt sich jedoch nicht auf die geheim gehaltenen technischen Einrichtungen und Verfahrensweisen.« — Wer »wissentlich oder in grober Fahrlässigkeit bei den hienach zu erteilenden Auskünften eine unwahre oder in den für die Beurteilung des Kartells wichtigen Punkten wesentlich unvollständige Angabe macht«, sollte (§§ 13 ff.) mit Arrest von 8 Tagen bis zu 3 Monaten und mit Geld von 100 bis 5000 fl., — wer einen staatlich untersagten Kartellbeschluss ausgeführt, sollte sogar mit Arrest von 1 bis 6 Monaten und Geld von 200 bis 10000 fl. in Strafe genommen werden. — Sehr stramm war die Organisation dieser Kartellverbots-Polizei gedacht. Den Atlas von Macht und Verantwortlichkeit hätte der Finanzminister zu tragen gehabt. Für das Einschreiben hätte er zwar den Rat einer Kommission von zwölf Mitgliedern, zur Hälfte Beamte der beteiligten Ministerien, zur andern Hälfte Sachverständige, vorher einholen sollen. Allein alle Mitglieder dieser »gemischten Kartellkommission« würden doch ausschliessend vom Finanzminister berufen worden sein, und wahrscheinlich bestand der Vorbehalt, den Finanzminister sie frei auch wieder abberufen zu lassen. Entscheidende Befugnisse sollten der Kartellkommission nicht zustehen. An ihren Rat war das vorbehaltene »freie Ermessen« des Finanzministers nicht gebunden. Die Verwendung der Kommission für die Durchführung der Staatsaufsicht war ganz in das Belieben des Finanzministers gestellt. Das war eine Machtgottseligkeit des Finanzministers, ob welcher doch Jedermann ein Bangen ergreifen müsste, am meisten den Finanzminister selbst. Die Wahl dieser Organisation erklärt sich daraus, dass es sich um Schutz der grossen indirekten Abgaben handelte.

Dieses System mittelbarer staatlicher Erzwingung der Normalpreise halte ich für unannehmbar, ja für unausführbar, die auf dasselbe gesetzte Erwartung, »augenblicklich« die der Konjunktur entsprechenden Normalpreise durch Abschreckung bewirken zu können, für trügerisch. Auch wenn es wirklich nur unentbehrliche Artikel ergriffe, erschiene mir dieser Weg der Kartell-Preispolizei ungangbar und

verfehlt zu sein.

Mit der Verwaltung der Kartellpolizei verhält es sich gerade umgekehrt wie mit den Kartelleitungen. Letztere vermögen annähernd den geplanten Normalpreis, <sup>anzugeben</sup> wenn sie ihn wollen, die Staatsverwaltung vermag ihn nicht, selbst wenn sie — was wenigstens bei dem geplant gewesenen Gesetze keineswegs sicher zu erwarten wäre — solchen Preis in jedem Falle wirklich will. Oder wäre die Kartellkommission in der Lage, jeden Augenblick von der »objektiven wirtschaftlichen Sachlage« sich eine halbwegs zureichende Kenntnis zu verschaffen? Das ist nicht anzunehmen. Mit Hilfe der schneidig eindringlichen Inspektions- und Fragebefugnisse kann man zwar dem Kartell wie dem Individualmonopol gegenüber die gewesenen Konjunkturen, die Angebots-, Nachfrage-, Ertrags- und Kostenverhältnisse einer näheren oder entfernteren Vergangenheit ermitteln, aber die »objektive wirtschaftliche Sachlage« des Momentes und etwa noch kurzer nächster Zeitspannen, vermag man mit allen obigen Befugnissen nicht genau festzustellen. Die Thatsachen der Konjunktur stehen nicht voraus in den Büchern verzeichnet und die wirklichen Annahmen der Kartelleitungen hierüber lassen sich mit stärkerer Straftortur als der ö. Entwurf sie verfügen will, nicht erfragen; kein Gericht wird den Kartellvorständen mit den geplanten Deliktsstrafen fürchterlich werden. Die gehoffte und voraus gepriesene »Augenblicksbekämpfung« der Kartell-Monopolmissbräuche durch die Verwaltungsmittel des Entwurfs ist daher eben nicht zu erwarten. Mit dieser vermag eine Kartellpolizei besten Falles eben nur die »krassesten« Missbräuche und erst nachdem sie schon gewuchert haben, zu treffen. Die Vorzüge des vorgeschlagenen Systems den bisherigen staatlichen Eingriffsweisen gegenüber werden zwar sehr optimistisch in den Motiven hervorgehoben. Es ist dabei viel von »Elastizität«, wirtschaftlicher »Augenblicksentscheidung«, »Anpassung« an die Konjunktur u. s. w. zu Gunsten des im Entwurf ersonnenen K.-Polizeisystems die Rede. Der ruhige Kritiker wird jedoch ein anderes Gefühl haben. Der Kartellpolizeiwille mag noch so gut sein, die Kraft zum Vollbringen ist, das verhehle man sich nicht, keine starke. Schon die bloße Abstellung des größten Unfuges kann von Wert sein. Darüber aber soll man sich nicht täuschen, dass sich gerade mit mittelbarer Taxpolizei nur Bescheidenes und Ungefähres in der Richtung der normalen Preisregulierung erreichen lässt.

Offenbar wäre auch das Ansehen, sogar die Integrität der hohen Beamten bedroht, da selbst die Gefahr wirklicher Abhängigkeit und Bestechung des Beamtenstandes keine geringe wäre. Es handelt sich um grosse z. T. riesige Kapitalkräfte, welche im Zaume zu halten wären. Diese Kräfte haben in verführerischer Masse die Mittel zur Korruption der Beamten und zugleich den Druck von der Presse und von der Volksvertretung aus zur Verfügung.

Näher läge es, die Verbote, wenn man sie haben will, dem ordentlichen Fachministerium für polizeiliche Wahrnehmungen des Gemeinwohles zu übertragen. Das wäre das Ministerium des Innern. Allein auch dabei würden die sämtlichen gegen bürokratische Willkür angeführten Bedenken noch mehr oder weniger zutreffen, wenn gleich nicht so stark.

Der Gedanke läge daher nahe, ein selbständig beschliessendes Kartellamt zu bilden, dessen Verbots- und andere Beschlüsse durch die Aemter des inneren Ministeriums zur Ausführung zu bringen wären. Dieses Kartellamt hätte zwar auch *ex officio* für die Aufgaben der Kartellpolizei zu walten, seine Arbeit würde jedoch in der Hauptsache darin bestehen, alle Interessenten des Kartellschutzes, einschliesslich des Finanzministers mit ihren Beschwerden und Anliegen zum Wort kommen zu lassen. Das Kartellamt müsste auch den Vorstellungen der Kartelleitungen zur Rechtfertigung gegen Angriffe von welcher Seite immer zugänglich sein. Ein solches Amt hätte die Stellung eines selbständigen Reichsamtes, etwa wie ein Reichspatentamt. Ob Revisionsbeschwerden gegen seine Beschlüsse wegen Gesetzesverletzung und Gesetzesauslegung bei den allgemeinen Verwaltungsgerichten oder bei einer besonderen Abteilung des Kartellamtes einzulegen wären, das kann, indem wir den Gedanken nur berühren, hier dahingestellt bleiben. Das Kartellamt überhaupt wäre nicht als Verwaltungsgericht, sondern als besondere Verwaltungsbehörde auszugestalten und sämtliche Bedenken, deren wegen der öst. Entwurf sowohl das Kartellamt als das Kartellgericht anderer Vorschläge abgewiesen hat, könnten gegen ein entscheidendes Kartellsonderamt mit Fug nicht geltend gemacht werden. Eines von einem Verwaltungsgerichtshof wäre allerdings auch einem Kartellamt zu verschaffen, damit es unparteiisch und unbestechlich walten könne, nämlich eine Stellung von richterlicher Unabhängigkeit für die Mitglieder des Kartell-

amts: am Gedanken »kartellgerichtlicher« Intervention erscheint uns dies das Wahre zu sein.

Bei näherem Zusehen treten jedoch auch der Errichtung eines selbständigen Kartellamts unter den heutigen Umständen der Organisation der Staatsverwaltung und der Volkswirtschaft ganz erhebliche Schwierigkeiten entgegen. Nicht was die wissenschaftliche Bildung der Mitglieder einer solchen Kommission betrifft; Praktiker von einer ordentlichen wirtschaftswissenschaftlichen Qualifikation liessen sich ja wohl finden, auch ohne dass man, wie es die Motive zum öst. Entwurf in Aussicht nehmen, »Männer der Wissenschaft«, das heisst nationalökonomische Theoretiker herbeizuziehen brauchte. Und ebenso, wie die Männer der Wissenschaft könnte man Vertreter der Kartelle selbst, an deren Herbeiziehung die Motive ebenfalls denken, ruhig und ohne Schaden aus der Organisation weglassen, wenn man nur sonst ein selbständiges Kartellamt schaffen könnte, welches den sachlichen Vorstellungen und rechtlichen Beschwerden der Kartelle ebenso zugänglich wäre, wie denjenigen des Finanzministers und des ganzen in seiner Konsumtionskraft geschädigten Publikums. Die Schwierigkeiten liegen nach einer andern Seite. Gegen blosser Berufung von Beamten und Vertrauensmännern der verschiedenen Ministerien zur Kommission sprechen die früher erwähnten Gefahren der Verwaltungswillkür, des Hintertreppeneinflusses seitens der vorgesetzten Minister, endlich und hauptsächlich des Ansehens und der Integrität der Verwaltung. Es müssten weitere Elemente herbeigezogen werden und für diese andere Ernennungsweisen in Anwendung gebracht werden.

Wo wären denn aber solche zu finden? Man hat auf die Handels- und Industriekammern verwiesen, welchen Einfluss bei der Besetzung der Kartellkommission zu gewähren sein würde. Diese sind jedoch in der Hauptsache Vertretungen des kommerziell-industriellen Grosskapitals, welches Träger des Kartellierungsmonopols ist. Man müsste Vertreter von Landwirtschaftskammern, sowie von Handwerkskammern hinzufügen. Allein dann wäre immer noch der Hauptinteressent, das ganze konsumierende Publikum nämlich, es wäre namentlich der Stand der Lohnarbeiter, dessen Konsumtionskraft praktisch am schwersten bedroht ist, nicht zur Geltung gebracht. Darum die grossen Reichs- und Landes-Vertretungskörper zu Ernennungs- oder wenigstens Vorschlags-Organen für einen Teil der Kartellkommission zu bestel-

len, hätte bei der Zerwühlung, welcher der heutige Parlamentarismus durch schamloses Parteitreiben nicht bloss in den Vereinigten Staaten unterliegt, sehr schwere Bedenken gegen sich, welche wir hier nicht näher auszuführen brauchen.

Alles Angeführte zusammen ist geeignet, das System der mittelbaren Herstellung normaler Kartellpreise durch die Abschreckungen der Kartellverbots-Polizei überhaupt nicht als empfehlenswert erscheinen zu lassen. Die nachgewiesenen Missbräuche des Kartellwesens sind nicht der Art, um solche Art Kartellpolizei wünschenswert erscheinen zu lassen.

Die direkte Erzwingung normaler Monopolpreise durch förmliche Preistaxe wäre dem Repressivsystem vorzuziehen, wenn je später die Trusts, Ringe und andere Individualmonopole ein Einschreiten fordern würden, wenn etwa auf die immanenten Schranken des Monopolmissbrauchs kein Verlass mehr sein würde. Dabei würden dann alle Unternehmungen, nicht bloss diejenigen der Kartellgenossen der Taxe unterliegen, es würden aber auch nur jene immer nur wenigen Artikel unentbehrlicher Art der Taxierung unterliegen; die letztere hätte nur ausnahmsweise einzutreten.

An und für sich ist die Preistaxe nicht zu verwerfen. Man hat sie nicht bloss früher angewendet, der Staat verhängt sie heute noch überall, wo er selbst Monopole schafft, im Gebühren-, im Steuer-, im Medizinalwesen. Nur verhehle man sich nicht, dass für die praktische Durchführung von Polizeitaxen die Verhältnisse nicht entfernt mehr so einfach liegen wie ehemals. Die Schwierigkeiten der Taxierung würden gross sein; die Beamten der Taxpolizei würden mit Unkenntnis und mit den Gefahren der Willkür zu kämpfen haben, die Produktionskosten der verschiedenen einen und derselben Taxe zu unterwerfenden Unternehmungen sind ungleich und veränderlich. Und viel grösser als bei Trusts, Ringen und anderen Individualmonopolen wären die Schwierigkeiten der Taxierung den Kartellen gegenüber. Bei einem Einzelmonopol hat man nur ein einziges Unternehmen aufs Korn zu nehmen, gegen welches man von Durchschnittskosten und Durchschnittsgewinnen, die wohl meist für eine längere Reihe von Jahren gegeben wären, ausgehen kann. Bei einem Kartell, d. h. Genossenschaftsmonopol hat man es mit einem Verein von Geschäften mit ungleichen und schwankenden Anschaffungskosten und Rentabilitäten zu thun. Die auch nur ungefähre Auffindung

der Grenze, wo der normale Preis aufhört und der ausbeutende anfängt, wäre da eine weit kompliziertere Aufgabe.

Vielleicht kommt die Zeit, wo eine beschränkte Taxpolizei nicht mehr zu umgehen ist, gewiss aber mehr den Trusts, Fusionen, Ringen und Individualmonopolen als den Kartellen gegenüber. Diese Zeit ist aber, wenigstens für Deutschland, noch nicht angebrochen und mit einiger Bestimmtheit auch noch nicht abzusehen. Man lasse die ganze polizeiliche Kartellregulierung, die direkte wie die indirekte lieber auf sich beruhen! Träte aber je die Notwendigkeit ein, zwischen beiden Systemen zu wählen, so wäre m. E. die beschränkte direkte der indirekten Preisnormierung noch vorzuziehen. Für die Organisation eines Taxpolizeiamtes, welches sich dann empfehlen könnte, würde die »Kartellkommission« des österreichischen Entwurfes keinesfalls zum Vorbild genommen werden dürfen.

Die ausserordentlichen Massregeln des Kartellverbotes und der Kartelltaxe bewegen sich noch auf dem Boden der kapitalistischen Volkswirtschaft. Kann denn, auch wenn dieselben nicht oder nur sehr beschränkt anwendbar sind, zu nichtkapitalistischer Ordnung der Produktion und des Umsatzes — nach Tarifsätzen statt nach Marktpreisen — gegriffen werden? Das erscheint in der That als ein gangbarer, jedoch ebenfalls nur ausnahmsweise zu betretender Weg für ausserordentliche Massnahmen der Kartellpolitik. Der Weg ist auch schon beschritten.

Da ist die Verstaatlichung der Verkehrsanstalten. Es ist wenigstens denkbar, dass Staat und Gemeinde auch einzelne Zweige der Warenproduktion und des Warenhandels an sich reissen, wenn einzelne Trust-, Gesellschafts- und Privatmonopole der Zukunft durch ihre Korruption des Geldmarktes und wegen Unfähigkeit der Monopolkundschaften zu wirksamem Kollektiv-Preiskampf Zustände unerträglicher Ausbeutung herbeiführen würden.

Schon jetzt hat der Gedanke der Verstaatlichung des Kohlenbergbaues lebhaftere Vertretung gefunden. Eventuell, d. h. wenn Kartelle, wie das »rheinisch-westfälische Kohlensyndikat« einem willkürlichen, ausbeutenden Preisansatz sich hingeben würde, was bis jetzt nicht der Fall gewesen sei, meint selbst *Matern*, »es würde alsdann Sache der Staatsregierung sein, den Bergwerksbesitzern recht eindringlich zu Gemüte zu führen, dass unser

Privat-Eigentumsrecht an der Mutter Erde zwar auf dem Papier zu Recht noch besteht, dass aber im Laufe der Zeiten die Erkenntnis von der Unsinnigkeit eines absoluten Eigentumsrechtes in allen Köpfen so sehr sich gefestigt hat, dass man in den nominellen Besitzern der deutschen Kohlenwerke thatsächlich nur noch die Verwalter des der Gemeinschaft gehörigen Eigentums erblickt, denen man sehr gern für ihr in dem Betriebe investiertes Kapital eine angemessene Rente zubilligt, nicht aber einen von ihrem Belieben abhängigen Monopolpreis für die Kohle.«

Die Verstaatlichung, die Kommunalisierung und ähnlich eine etwaige korporative Zentralorganisation von Produktions- und Handelszweigen, wie eine solche im Entwurf eines österreichischen Landwirtschaftsministers (Ledebur) unter der Bezeichnung »Berufsgenossenschaften« angebahnt werden wollte (vgl. Abschnitt X), verlassen sämtlich den Boden der kapitalistischen Organisation und der kapitalistischen Preisbildung. Sie mögen in beschränktem Masse notwendig sein und künftig vielleicht in grösserem Umfang möglich werden, aber dem Bereich der Kartell- und Trustpolitik können sie nicht angehören und sind daher an dieser Stelle des Näheren ausser Acht zu lassen. Hier sei nur bemerkt, dass solche Gebilde ihre besonderen Schwierigkeiten haben. Von ihnen drohen Gefahren einer anderen Art und durch sie kann, wenn nicht starke Gegengewichte in den allgemeinen und in besonderen Vertretungskörpern angebracht werden, eine schlimme Ausbeutung in Form der öffentlichen Tarifsätze stattfinden. Beispielsweise würde ein Staatsbahnsystem, welches dazu missbraucht werden würde, festgesetzte Ueberschüsse an die allgemeine Staatskasse abzuliefern, statt der Tarifverbilligung stattzugeben, in eine »Verkehrsbesteuerung« ausarten, welche von rationeller Steuerpolitik auf das Entschiedenste würde verworfen werden müssen. Es müssten ganz ausserordentliche Nötigungen eintreten und die immanenten Schranken gegen monopolistische Ausbeutung müssten sehr schwach und hinfällig geworden sein, ehe man sich zu ausserordentlichen, über die eigentliche Kartell- und Trustpolitik hinausführenden Massregeln solcher Art zu entschliessen hätte. An zwei besonderen Projekten agrarischer Tendenz, an der Bildung korporativer Monopole und an dem staatlichen Getreidehandelsmonopol, mag dies im nächsten Abschnitt schärfer illustriert werden.

Hienach wird man sich immer zuerst zu fragen haben, ob nicht viel einfachere Massregeln genügen. Auf diese Frage kann man nur antworten, dass es solche Massnahmen giebt, welche der Staat verhältnismässig leicht durchführen kann, zugleich solche, bei welchen man nicht den Staat, sondern nur die genossenschaftliche Selbsthilfe in Bewegung zu setzen hat. Als solche Massregeln kommen in Betracht:

1) die Vorrathaltung für alle Arten Kriegsbedarf des Staates selbst, eine Massregel, welche umfassend und grossartig bereits verwirklicht ist;

2) die Bereithaltung öffentlicher Vorräte an Nahrungsmitteln, Kohlen u. s. w., um sie Ringbildungen gegenüber auf den Markt zu werfen und hiedurch die Monopole von ausbeutenden Preisen zurückzuhalten;

3) die Herstellung genossenschaftlicher Eigenproduktion seitens der Konsumvereine, wofern selbst diese nicht hinreichende Macht hätten, normale Preise auf dem Markt und durch Lieferungsverträge durchzusetzen; Massregeln der letzten dritten Art bedeuten eine freie Bedarfssicherung, welche nicht mehr auf kapitalistischem Verkehr beruht, dennoch den Staat des ausserordentlichen Eingreifens enthebt, und sogar einen Uebergang zu vorwiegend genossenschaftlicher Volkswirtschaft anzubahnen geeignet sein könnten.

#### X. Die Kartellpolitik und die Landwirtschaft.

Die Landwirtschaft ist bis jetzt von der Kartellbewegung kaum ergriffen (vgl. Abschnitt III).

Das Bedürfnis, den Wirkungen wilder Konkurrenz bei planloser Produktion durch Unternehmerverbände zu begegnen, wäre in der Landwirtschaft an sich stark, stärker vielleicht als in jedem anderen Unternehmungszweige vorhanden. Da für die Massenprodukte der Landwirtschaft eine einzige Monopolunternehmung, ein Trust, die Zusammenfassung zu einem einzigen Geschäft nicht möglich ist, wäre es denkbar, dass gerade durch landwirtschaftliche Unternehmerverbände, also kartellmässig, den Schäden planloser Konkurrenz gesteuert werden wollte. Wenn das bis jetzt nicht geschehen und vorläufig nur für die landwirtschaftliche Brennerei geplant ist, so muss dies seinen Grund in besonderen Schwierigkeiten landwirtschaftlicher Kartellbildung haben.

Diese Schwierigkeiten sind in der That auch viel grösser als in der Industrie und im grossen Transport. Sie sind mehrfach hervorgehoben. Bei den Hauptprodukten der Landwirtschaft sind es so zahlreiche Unternehmer, dass es besonders schwer ist, sie in einem einzigen monopolmächtigen Verbandsverbande zusammenzufassen. Die einzelnen Landwirte sind auch sehr zerstreut, so dass sie sich schon national, geschweige international nicht leicht unter den Kartellhut bringen lassen, auch wenn Schutzzölle zur Beförderung der Kartellierung beliebt werden. Fände für ein bestimmtes Produkt Kartellierung statt, so drängen sich Surrogate — Roggen gegen Weizen, Kunstwein gegen Naturwein, Braumais und Braureis gegen Braugerste u. s. w. — kartellerschwerend hervor. Um den Landwirten vollen Erfolg zu bringen, müssten für jede Gattung der Produkte, welche — von den Handelsgewächsen wie Wein, Hopfen abgesehen — nebeneinander in gemischter Produktion stehen, ein Kartell gebildet, also für die Masse der Landwirte der Eintritt in eine Mehrheit von Kartellen oder Kartellabteilungen bewerkstelligt und möglich gemacht werden. Umfang, Art und Kosten der Produktion sind in der Landwirtschaft zu verschieden, als dass sich leicht gemeinsame Preislimitierungen und einverständliche Angebotsbeschränkungen zu Stande bringen liessen.

Alle diese grossen Schwierigkeiten vollständig zugegeben, lässt sich dennoch heute noch nicht mit Sicherheit voraussehen, dass das Kartellwesen in der Landwirtschaft gar nicht Platz greifen könne. Die Prognose für und wider steht vor ganz unbekanntem Zukunftsfaktoren. Gewiss aber ist, dass die Wirtschaftsgenossenschaft zur kollektiven, wenn auch nicht monopolistischen Führung der privatwirtschaftlichen Preiskämpfe umfassendster Anwendung in der Landwirtschaft fähig und schon in voller Entwicklung begriffen ist. Die Wirtschaftsgenossenschaften vermögen sich zu Verbänden zusammenzuthun und diese Verbände können einen systematischen Lokal (Bezirks)-, Regional-, Landes- und Reichsaufbau ausführen, mit möglichster Spezialisierung der Bezugs- und Absatzgemeinschaft, mit möglichster Sonderung nach einzelnen Objekten, aber auch mit ausgebildetster Zentralisation der öffentlichen Angebots- und Nachfragenachweisungen.

Die Hindernisse wenigstens aus der grossen Zahl der Betriebe lassen sich vielleicht doch mehr oder weniger überwinden, wenn die Landwirte von Ortsgruppen aus durch die Zentralver-

bände in einen allgemeinen Zusammenhang geraten, um planmässig das Gesamtangebot und die Gesamtnachfrage ins Gleichgewicht zu bringen und die Arbeitsteilung nach den Indikationen der Bodenqualitäten und klimatischen Verhältnisse planmässig durchzuführen.

Das Hindernis der Zerstreuung der kartellbedürftigen Betriebe ist in der Landwirtschaft im ganzen wohl geringer, als in der Industrie und im Handel; denn die wichtigsten Artikel werden von den Landwirten allgemein gefragt und überall erzeugt, und für andere Artikel, namentlich für Handelspflanzen, ist eine starke Zentralisation vorhanden; bei gegliedertem Kartellaufbau nach Orts-, Regional- und Landesverbänden von Wirtschaftsgenossenschaften, werden die Hindernisse der Zerstreuung nicht vorab als unüberwindlich angesehen werden müssen.

Ein weiteres Hindernis trifft für die hauptsächlichen Bezugs- und Absatzwaren der Landwirtschaft wie im Bergbau nicht in höherem, wahrscheinlich in erheblich geringerem Masse zu, als bei vielen Industrien: die Gefahr der Verdrängung des kartellierten Monopolartikels durch Surrogate. Kartellmässige oder sonstige preisgenossenschaftliche Vereinigung ist auch diesem Hindernis gegenüber nicht absolut aussichtslos, namentlich wenn man sich nicht scheut, mit Margarin-, Saccharin-, Kunstwein- und ähnlichen Verboten zu operieren. Eine andere der Kartellbildung und dem genossenschaftlichen Handel entgegenstehende Schwierigkeit, der Mangel an Enge und Geschlossenheit des Marktes ist ebenfalls nicht durchaus in höherem Grade vorhanden als in vielen Industrien. Schon die Transportkosten würden zu einem Generalverband von Absatz- und Bezugsgenossenschaften, auf Rayonierungen und planmässige Ueberweisungen hindrängen; durch Schutzzölle nach aussen, wie durch Eisenbahntarife liesse sich diesem Drange zur Not nachhelfen. Die Unberechenbarkeit der Erntemengen im Ganzen, sowie nach einzelnen Gegenden, Gütern, Gewächsorten ist vielleicht auch kein absolutes Hindernis landwirtschaftlicher Kartellierungen, fordert vielmehr nur desto mehr genossenschaftliches Zusammenstehen für Absatz zu lohnenden Preisen, für Ausgleichung der Preisschwankungen durch gemeinsame Lagerhaltung und für planmässige Bestands- und Absatzüberweisungen zwischen den einzelnen Betrieben und innerhalb grosser Verbände heraus.

Die vorstehende Gedankenreihe darf ich nicht weiter verfolgen, ohne den Gefahren der Zukunftsmusik mich auszusetzen.

Dagegen ist hier der Projekte des Agrarismus zu gedenken, nicht durch freie Kartelle, sondern durch korporativ und staatlich erzwungene Monopolbildung zu stets lohnenden Preisen der landwirtschaftlichen Produkte zu gelangen. Eben deshalb, weil die Schwierigkeiten des Zusammenschlusses zu preisbeherrschenden Kartellen in der Landwirtschaft so gross sind, erklärt es sich, dass einige Wortführer des Agrarismus den Staat veranlassen möchten, Zwang zum Zusammenschluss auszuüben oder gar selbst den Getreidehandel zum Zwecke der Festsetzung der Bodenproduktenpreise im Interesse der Landwirtschaft in die Hand zu nehmen. Dahin zielt der Vorschlag einer Entwurf gebliebenen österr. Gesetzesvorlage, alle Landwirte in »Berufsgenossenschaften« genannte Zwangsverbände zusammenzufassen, welche die Befugnis hätten, die erforderlichen Mittel bei den Korporationsgenossen und durch korporativ garantierte Kredite zu dem Zweck aufzubringen, Ankauf und Verkauf, hiemit die Preise monopolistisch im Interesse sämtlicher der Korporation angehörigen landwirtschaftlichen Unternehmungen zu beherrschen. Direkter geht auf das letztere Ziel der vielgenannte Antrag K a n i t z los, welcher das den Staat ohne korporativen Umweg und ohne korporative Risiken der Landwirte besorgen lassen würde. Beide Forderungen werden abzulehnen sein.

Es mag ja sein, dass es gelingt, Bezugs-, Absatz- und Verarbeitungsgenossenschaften noch in viel grösserem Umfang, als es bereits erreicht ist, wirtschaftlich lebensfähig zu machen, aber erzwingen lassen sich solche nicht und für ein rasches Gelingen darf man keine sanguinischen Hoffnungen hegen. Mit Recht erhebt *Buchenberger* aufs neue seine warnende Stimme, indem er bemerkt: »Es sollte an die spekulative Magazinierung der landwirtschaftlichen Produkte (Kornhäuser) oder gar an die Verarbeitung und Umformung dieser Produkte (Errichtung von Mühlen zum Mahlen des Getreides, von Keltereien zur Herstellung von Wein, Herstellung von Fermentationsräumen für Tabak, von Darranstalten für Hopfen und für Gerste, Errichtung von Schlächtereien für Verwertung von Schlachtvieh etc.) unter allen Umständen mit grösster Vorsicht und nur dann herangetreten werden, wenn die Mitglieder in der Lage sind, den grössten Teil der erforderlichen Kapitalien aus eigenen Mitteln — nicht etwa im Wege der Schuldaufnahme — aufzubringen und wenn die ausreichende Qualität der zu gewinnenden Geschäftsleitung in technischer und

kaufmännischer Hinsicht ausser allem Zweifel steht.« Viel Handel in Produkten der Landwirtschaft und der Viehzucht mag parasitär und daher genossenschaftlich zu verdrängen sein — namentlich für bäuerliche Kleinwirte und in Beziehung auf Vieh. Aber nicht aller Handel in solchen Erzeugnissen ist unproduktiv, sondern ein grosser Teil stellt eine für die Landwirtschaft selbst höchst wohlthätige Arbeitsteilung dar, wie das in grossem Umfang auch von Bäcker-, Fleischer- und anderen Verarbeitungsgerben gilt. So weit das aber der Fall, wäre vielmehr das korporative Eindringen der Landwirte in den Handel und die gewerbliche Verarbeitung volkswirtschaftlich unproduktiv und für die Landwirtschaft selbst verlustbringend. Korporative Zwangstrusts wären stets versucht, ausbeutende Preise im Bereiche der Versorgung mit unentbehrlichen Gütern herzustellen, und in der Lage, dieser Versuchung zügellos sich hinzugeben. Staatlicher Zwang würde also geradezu jene Gefahr herbeiführen, gegen welche im Bereiche des Verkehrs mit unentbehrlichen Gütern nach Abschnitt IX vielmehr ausserordentliche Einschränkungen seitens des Staates in Frage kommen müssten.

Dasselbe gilt vom Antrage *Kanitz* im Deutschen Reichstage. Dieser Antrag verlangt: 1) der Ein- und Verkauf des zum Verkauf im Zollgebiet bestimmten ausländischen Getreides mit Einschluss der Mühlenfabrikate erfolgt ausschliesslich für Rechnung des Reichs; 2. die von den Organen des Reichs festzusetzenden Verkaufspreise des eingeführten ausländischen Getreides werden nach den inländischen Durchschnittspreisen der Periode von 1850 bis 1890, die Verkaufspreise der Mühlenfabrikate nach dem wirklichen Ausbeuteverhältnis, den Getreidepreisen entsprechend, bemessen; 3. die aus dem Verkauf des Getreides und der Mühlenfabrikate zu erzielenden Ueberschüsse (Mehrerlös gegenüber dem Einkaufspreis) finden derart Verwendung, dass alljährlich eine den durchschnittlichen Getreidezolleinnahmen seit 1892 gleichkommende Summe an die Reichskasse abgeführt, daneben ein Reservefonds gebildet wird, um in Zeiten hoher Inlands- und Auslandspreise die Zahlung der an die Reichskasse jährlich abzuführenden Summen und den Verkauf des ausländischen Getreides zu den unter Ziffer 2 festgesetzten Preisen unter allen Umständen, also auch beim Vorhandensein höherer Einkaufspreise zu ermöglichen.

Dieser Antrag bedeutet offenbar nur einen vom Staat

zwangsweise hergestellten und permanenten Getreidering. Dieser müsste die Landwirte selbst mächtig enttäuschen, wenn der Staat wirklich nur »mittlere Preise« einer willkürlich herausgegriffenen Marktperiode und nicht vielmehr die höchsten Produktionskosten der ungünstigst arbeitenden Schichte von Landwirten je nach der jeweiligen Ernte zu Grunde legen würde. Der Plan wäre praktisch gar nicht durchführbar, ohne dass der Staat auch den inländischen Getreidehandel in die Hand nehmen würde, was die Kraft der Beamtenverwaltung weit übersteigt. Wäre auch eine solche Beamtenverwaltung möglich, so würde sie die unerträglichste wirtschaftliche, soziale und politische Abhängigkeit des Grundbesitzer- und Pächterstands von der Bureaucratie bedeuten.

Wenn der Preis immer so hoch gehalten werden wollte, um noch die kostspieligste Produktion zu lohnen, so würden die Getreidepreise drückend für die ganze nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung werden, für die günstiger produzierenden Betriebe aber völlig unberechtigte Prioritätsgrundrenten ergeben.

Die ganze Industrie und die Lebenshaltung ihrer Lohnarbeiter würde schwer gefährdet sein, da alles, was jetzt für nicht unentbehrliche Industrieerzeugnisse aus den Löhnen verwendet werden kann, für die Brotanschaffung darauf gehen würde.

Das Ziel, auf welches der *Kanitz'sche* Plan gerichtet ist, »die Befestigung der Preise auf mittlerer Höhe«, kann gar nicht erreicht werden, ohne den wirtschaftlichen Regulator der landwirtschaftlichen Produktion lahmzulegen und rechtzeitige Aenderungen des Betriebes stets hintanzuhalten; der normale Preis ist eben nicht der mittlere Preis einer willkürlich bemessenen zurückliegenden Marktepoche, sondern der stets sich ändernde und jederzeitige Preis, bei welchem Konsum und Nachfrage unter grösstem Gesamtnutzen und geringsten Gesamtkosten auf jedem Markte sich decken, und damit letzteres geschehe, muss die ganze Grundeigentümerschaft interessiert sein, dieses Gleichgewicht durch die entsprechende Wirtschaftsänderung unter allen wechselnden Konjunkturen, trotz aller Aenderungen auf dem Markte und in der Technik, immer wieder durchzusetzen. So interessiert ist der Landwirt jedoch nur, wenn seine Grundrente nicht zu festem Satz vom Staate garantiert ist, sondern bedroht wird, sobald der Landwirt die der normalen Preisbildung dienenden Wirtschaftsvorkehrungen unterlässt. Das staat-

liche Getreidehandelsmonopol würde also die bestehende Wirtschaftsordnung in ihrem innersten Kern treffen und geradezu aufheben.

Es könnte dies doch nur dem Getreideproduzenten nützen zum Schaden der ganzen übrigen Bevölkerung, auch der ländlichen, soweit dieser nicht der Getreidebau gewiesen ist.

Wenn man dem Getreide bauenden Grundbesitz die gleichbleibende Rente durch das Monopol garantieren würde, müsste man auch allen anderen Ständen eine Rente staatlich gewährleisten bis auf das Lohnminimum jeder Schichte der Lohnarbeiter herab. Das wäre reiner Kollektivismus und zwar ein solcher der schlimmsten Art. Das Ende vom Liede könnte nur sein, dass an Stelle der kapitalistischen Marktpreisbildung eine sozialistische Taxpreisbildung gesetzt werden müsste, welche wenigstens die wirklichen Durchschnittskosten der periodischen Gesamtproduktion jeder Getreideart zum Grundmass nehmen würde. Es würde dann überhaupt keine Rente mehr geben, sondern nur noch Durchschnittslöhne und Durchschnittskosten-Taxen. Was vom Antrag Kanitz, gälte analog auch von einem anderen Vorschlag, einen »Getreidenormalpreis« zu fixieren und mit Hilfe der gleitenden Skala für Zölle auf auswärtiges Getreide durchzusetzen. Es lassen sich nicht einmal bei kommunistischer, geschweige bei kapitalistischer Volkswirtschaft Einkommens- und Tauschwertmasse fixieren und garantieren.

Wenn hienach der Staat unmittelbaren oder mittelbaren Zwang für das Zustandekommen von landwirtschaftlichen Unternehmerverbänden je einmal ausüben wollte, so würde er erst recht vor die ungeheuer schwierige Aufgabe unmittelbaren Eingriffes in die normale Preisbewegung sich gestellt sehen, also gerade das bekämpfen, verhüten und abschneiden müssen, was der Antrag Kanitz und andere verwandte Projekte bezwecken. Bei der Endentscheidung wird der Staat wohl immer gegen die Ausübung von Zwang zur Herstellung staatlich geschlossener Ringe des landwirtschaftlichen Absatzes sich entschliessen, da die andernfalls erforderlichen ausserordentlichen Eingriffe zur Abwehr ausbeutender Monopolpreise für unentbehrliche Güter, wenn nicht geradezu unausführbar, so doch ungeheuer schwierig sein würden.

Oeffentliche Getreidemagazine könnten nicht zur künstlichen Steigerung, sondern nur zur künstlichen Abwehr aus-

beutender landwirtschaftlicher Monopole verwendet werden. In einem Lande, wo die Landwirtschaft weniger als die Hälfte der Gesamtbevölkerung und die landwirtschaftlichen Betriebe, welche Getreideüberschüsse auf den Markt liefern, noch einen viel kleineren Bruchteil davon darstellen, würde das allgemeine Stimmrecht der grossen Mehrheit aller Gegeninteressenten prompt dafür sorgen, dass der öffentliche Getreidehandel als Schutzwehr der Konsumenten gegen den Agrarismus gehandhabt werden müsste (vergl. Abschnitt IX, Schluss, Z. 2).

Wenn man agrarischer Zwangstrust- und Zwangsmonopolbildung auch noch so unbefangen sich gegenüber stellt, so wird man doch nie zugeben können, dass eine etwaige vom Staate durch Zwang vermittelte Ringbildung weniger gefährlich wäre, als das privatrechtlich sich ausgestaltende Kartellwesen und dass man das Kartellwesen ängstlich einschränken müsse, während man dem Individualmonopol und staatlicher Nachgiebigkeit in Vermittelung von zwangsgenossenschaftlichen Monopolen die Zügel schiessen zu lassen habe. Alle drei: das industrielle Kartellmonopol, das Individualmonopol und ein etwa kommendes vom Staat vermitteltes oder geleitetes Zwangsgenossenschaftsmonopol heischen gleich sehr ein die passende Ordnung und den Schutz des gemeinen Interesses mit der Freiheit verknüpfendes Wirtschaftsrecht. Mit einer Ordnung des Kartellwesens wäre noch nicht die ganze Arbeit der Gesetzgebung gethan. Das Kartellwesen ist nur eine unter mehreren Erscheinungen der Umwälzung der liberal kapitalistischen Gesellschaftsordnung und alle Kartellgesetzgebung nur eine Seite an der Auswirkung eines mit der thatsächlichen Entwicklung der Volkswirtschaft Schritt haltenden neuen Wirtschaftsrechts.

Man kann es den Landwirten, gross und klein, ganz nachempfinden, dass sie dieselben Vorteile, welche die Industrie durch Beseitigung planloser Konkurrenz mittelst der Kartelle erlangt hat, so bald als möglich auch für sich haben möchten und dass sie rasch in den Genuss dieser Vorteile gelangen wollen. Allein die Wege der Zwangskoalition und des staatlichen Getreidehandelsmonopols sind ausgeschlossen und glücklicher Weise völlig ungangbar für verantwortliche Staatsmänner.

## XII. Die finanzielle und die allgemein moralisch-politische Gefahr des Kartellwesens.

Als der bedeutendste Anlauf zu positiver Kartellpolitik, welcher in Europa genommen worden ist, darf wohl der wiederholt erwähnte österreichische Gesetzentwurf von 1897 bezeichnet werden. Veranlasst hat ihn lediglich die Furcht vor den Gefahren der Kartelle für den Ertrag der indirekten Steuern. Dazu bemerken die Motive: »Es hat sich mit voller Deutlichkeit gezeigt, dass die Kartelle die Verwirklichung der steuerpolitischen Zwecke, die für die Höhe des Steuersatzes bestimmter Abgaben massgebend sind, ernstlich gefährden können, ja auf diesen Gebieten wichtige Interessen des Staatsschatzes und breiter konsumierender Schichten der Bevölkerung bereits empfindlich beeinträchtigt haben. Das war der innere Grund, der die Regierung in pflichtmässiger Obsorge für die Interessen des Staatsschatzes und als Hüterin des gemeinen Wohles bestimmt hat, vorweg das Gebiet dieser mit den bezeichneten indirekten Abgaben belegten Verbrauchsartikel als Sondergebiet abzustecken und es zum Gegenstande einer gesetzlichen Regelung zu machen. Diese Regelung erscheint der Regierung als ein notwendiges Mittel, um zu verhindern, dass die aus der gegenwärtigen indirekten Besteuerung der erwähnten Artikel hervorgehende Belastung des Konsums gegen die Absichten des Steuergesetzes mittelst privater Organisation in gemeinschädlichem Masse eine Verstärkung erfahre. Es ist die ernste Pflicht, dafür zu sorgen, dass nicht über die notwendige Last der Steuergesetze hinaus die Leistungsfähigkeit der Bevölkerung durch private Vereinbarungen in Anspruch genommen werde, die thatsächlich die Belegung der Konsumtion mit Zwangsleistungen nach Art der indirekten Steuern zum Inhalt haben.« Der öst. Entwurf wollte die Kartellierung in Zucker, Branntwein, Bier, Mineralölen, Salz, weil sie »einer mit der industriellen Produktion in enger Verbindung stehenden indirekten Abgabe unterliegen«, der schon besprochenen Kartellverbots-polizei unterwerfen.

Offenbar ist es verfehlt, die Kartellgesetzgebung mit dem Schutz der Erträge der grossen Verzehrungssteuern zu beginnen und auf diesen Schutz zu beschränken. Wenn ein Schutz erforderlich ist, so ist ein solcher auch allen Konsumenten und anderen vom Monopol bedrohten Interessenten zu leisten, nicht

bloss den Konsumenten und Interessenten der genannten Steuerobjekte. Gelingt der Schutz aller wirklich bedröhten Klassen von Konsumenten, so ist damit ohne jede besondere Fiskalpolizei auch der Fiskus geschützt; denn die Gefahr für den letzteren besteht ja nur darin, dass der Monopolpreis zu Einschränkungen des Publikums im steuerpflichtigen Konsum hinführt. Wollte man dennoch zunächst oder überhaupt nur fiskalischen Schutz gegen Missbrauch faktischer Monopole, so müsste man noch vor den Kartellen die Trusts und die Individualmonopole auf das Korn nehmen.

Auch die allgemein politischen und sozialen Gefahren der modernen Strömung zum faktischen Monopol sind nicht zu unterschätzen. Das Monopol gestattet rasche und starke Anhäufung von Geld in wenigen Händen, das Geld aber ist Macht auch der Korruption, Macht der Beherrschung des Staates, der Volksvertretung, der öffentlichen Meinung, der Presse, selbst der Wissenschaft, wenn letztere auf Stiftungen der Geldkönige angewiesen ist. Allein das Kartell ist unter allen Formen der faktischen Ausschliessung von Konkurrenz gewiss die mindest staatsgefährliche. Die Trusts, Ringe und Individualmonopole sind in weit höherem Grade Ursache plutokratischer Vergiftung des ganzen politischen, sozialen und geistigen Volkslebens und bringen viel grössere Gefahr für den inneren Frieden einer Nation. Von ihnen schrieb jüngst ein einsichtsvoller Amerikaner in *Fastrow's »sozialer Praxis«*: »Die Zahl der Syndikate und Trusts, welche das Monopol erstreben, hat mit jedem Jahre zugenommen und in gleichem Verhältnis ist ihre Macht gestiegen. Gingen ihre Bestrebungen zunächst nur auf die Beherrschung des Marktes, so benutzten sie dann den ungeheuren Reichtum, welcher so in den Händen weniger zusammenfloss, sich auch auf anderen Gebieten des sozialen Lebens eine ähnliche Ueberlegenheit zu verschaffen. Heute kann kein vorurteilsfreier Beobachter Amerikas mehr leugnen, dass die Besitzer dieser monopolistischen Reichtümer den mächtigsten Einfluss auf die Kirche, die Presse, die Gesellschaft, die Regierung und selbst auf die Erziehung ausüben. Opposition dagegen erheben jetzt auch Grundbesitzer, die ihre Einkünfte verlieren, weil die Ladeninhaber, ihre Mieter, durch die Konkurrenz der grossen Bazare vertrieben worden sind; weiter die Geldverleiher, welche Kapital und Zinsen verlieren, weil ihre Schuldner, die Farmer, durch die hohen Eisenbahntarife und

Frachtgebühren ruiniert worden sind, und durch die Wucherpreise, welche die Fabrikanten der Syndikate für die nötigen Ackergerätschaften fordern; die Kapitalisten, welche wertvolle Aktien in ihren festen Schränken zu welken Blättern werden sahen, infolge der mörderischen Konkurrenz-Manöver der Trusts; auch viele andere Angehörige des Mittelstandes, reiche Leute, die sich früher absolut sicher fühlten. Leute dieser Art, die Freiheit, Reichtum und Bildung genossen haben, überschauen viel schneller als Farmer den Gang der Ereignisse. Diese Klasse ist heute in Amerika in offener Revolution. Vielleicht niemals hat die Weltgeschichte einen stärkeren Umschlag der öffentlichen Meinung gesehen. Hunderttausende von Männern und Frauen, die sich vor wenigen Monaten noch bei dem geringsten Zweifel an ihrer konservativen Gesinnung beleidigt gefühlt haben würden, erklären jetzt öffentlich ihre Geneigtheit zu den weitestgehenden Reformen, wie Verstaatlichung der Eisenbahnen und anderer Monopole. Die Lage ist ganz aussergewöhnlich. Vom Gesichtspunkte des Patrioten und Staatsrechtslehrers ist sie anarchisch und chaotisch. Es ist eine Situation, die sich leicht in ungewöhnlicher Weise entwickeln kann.« Selbst der Ausbruch des Krieges zwischen Spanien und der »Dollarrepublik« wird mit den Trusts in ursächliche Verbindung gebracht.

Immer bleibt zu bemerken, dass aus planloser Konkurrenz die grossen Privat-, Gesellschafts- und Verbandmonopole eher noch rascher, schärfer und allgemeiner hervorwachsen, wenn die Stufe der Kartellentwicklung übersprungen wird. Die moralisch-politische Korruption, welche aller Plutokratie sich anheftet, ist durch keine Trust-, geschweige blosser Kartellpolitik wirtschaftsrechtlicher Art aufzuhalten und einzudämmen. Wenn dagegen aufgekommen und der allgemeine Verfall abgewendet werden soll, kann es nur auf dem Boden der ganzen sittlichen Volkserziehung und des Verfassungs-, speziell des Volksvertretungsrechtes, unter dem Einfluss starker Staatsgewalt und gesunder Demokratie geschehen!

### XIII. Rückblicke und Ausblicke.

Beim Rückblick auf die nun durchgeführten Untersuchungen »zum Kartellwesen und zur Kartellpolitik« ergibt sich, dass das Kartellwesen einen Fortschritt in der Organisation der kapitalistischen Volkswirtschaft bedeutet.

Es ergibt sich weiter, dass die Kartelle für die Regel ausserordentliche Eingriffe der Staatsgewalt nicht begründen, da mit ihnen, wie selbst mit den viel preisgefährlicheren zentralisierteren Monopolen der Trusts, den für sich allein den Markt beherrschenden Erwerbsgesellschaften und Privatunternehmungen immanente Gegengewichte, namentlich immer mehr Zusammenschluss aller volkswirtschaftlichen Interessentenschichten zu genossenschaftlicher Führung aller Preiskämpfe mit den faktischen Unternehmermonopolen, zur Entwicklung gelangen.

Wenn das Kartellwesen einen Fortschritt in der Organisation kapitalistischer Volkswirtschaft bedeutet, so ist doch seine allgemeine Anwendung nicht zu erwarten. Als die Dauerorganisation der Zukunft im Gegensatz zur fortgesetzten Konzentration der Kapitalmacht lässt es sich nicht sehr wahrscheinlich machen. Das Kartell hält den Prozess der fortschreitenden Kapitalkonzentration nur auf, verlangsamt und mildert ihn, und auch das nur für einen Teil der Produktion und des Handels. Die vollständige Konzentration, wie in den Trusts und in den Fusionen ist als die volkswirtschaftlich höhere Ordnung anzusehen, welcher — weiteres Aufsteigen der Volkswirtschaft überhaupt vorausgesetzt — die nächste Zukunft wahrscheinlich angehört. »Die vollkommene Kapitalgemeinschaft — sagt *Liefmann* m. E. richtig — ermöglicht die billigste Produktion, die beste, vollständigste Anpassung derselben an den Bedarf, die rationellste Einschränkung, die grösste Uebersicht über die jeweilige Lage des Marktes. Hierdurch und durch ihre längere Dauer ist die Sicherheit und Gleichmässigkeit der Verkehrsverhältnisse besser gewährleistet, als es selbst dem bestorganisierten Kartell möglich ist.«

Das Kartell mag einem Teil der mittelgrossen Betriebe noch für unbestimmte Zeit die verbandmässige Fortexistenz sichern, namentlich da, wo Unternehmer besser wirtschaften, als Abteilungschefs eines einzigen Monopolgeschäftes. Keine Organisation verschwindet ganz; vom kleinbürgerlichen Gewerbebetrieb sind ja auch lebensfähige Handwerksbestände übrig geblieben.

In verschiedenen Ländern wird verschiedenes zu erwarten sein; »ob das Kartell — bemerkt *Voigt* u. E. triftig — nur die Konzentration der Betriebe in gewissem Sinne zum Abschluss bringt, oder ob es die Einzelbetriebe vielmehr in ihrem Bestande sichert und in ihrer Widerstandskraft gegen die verzehrende Konkurrenz der grösseren Betriebe stärkt, das hängt in erster Linie

davon ab, auf welcher Entwicklungsstufe die Kartellbildung einsetzt. Kommt es schon auf der Stufe des Handwerks zur Kartellierung, dann wird eine Hebung der handwerksmässigen Betriebe der Branche die Folge sein; kommt das Kartell erst zu Stande, wenn schon einige wenige Firmen den Weltmarkt beherrschen, dann wird es im Wesen zu einem einzigen Grossunternehmen werden.« Diese Richtung hat es schon jetzt in den Vereinigten Staaten, in England, anscheinend auch in Frankreich gewonnen.

In Deutschland wird dem Kartellwesen vielleicht mehr und nachhaltigere Bedeutung beschieden sein, in einem gewissen Umfang möglicher Weise selbst für die Landwirtschaft. »Gegenüber den Fusionen, welche radikal den bisher selbständigen Unternehmer aufgehen lassen in der Gesamtheit, haben die Kartelle einen konservativen Charakter, sie suchen die bisherige Selbständigkeit der Unternehmer nach Möglichkeit zu erhalten, es gelingt ihnen dies aber, wie *Bücher* sagt, nur, indem sie ein anderes Stück derselben preisgeben. So sind die Kartelle ein Mittelding, nicht mehr den alten anarchischen Zustand der Produktion bezeichnend, aber noch nicht die vollkommenste Organisation derselben repräsentierend. Darum scheinen sie nur der Anfang, nicht aber das Ziel der bevorstehenden Weiterbildung der unternehmungsweisen Bedarfsbefriedigung zu sein« (*Liefmann*).

Dass darum die Sozialdemokratie vor dem Kartellwesen oder selbst vor den Trusts die Fahnen einziehen werde, ist nicht zu erwarten. Der Hauptvorteil vom Kartellwesen fällt einigen Schichten des unternehmenden Mittelstandes der neueren Zeit und der nächsten Zukunft zu. Der Lohnarbeiter sieht seine Grundstellung innerhalb der kapitalistischen Volkswirtschaft durch das Kartell- und Trustwesen nicht so verändert, dass die soziale Demokratie, deren Reihen er füllt, vor dem Kapitalismus zu kapitulieren die Neigung haben wird. Gegen eine derartige Zumutung werden die Führer der Arbeiterklasse gerade dann, wenn letztere einer weiter aufsteigenden Entwicklung sich erfreuen sollte, immer wieder das einwenden, was der Sanguiniker der angeblich mit »berufsgenossenschaftlicher Organisation« schwangeren Kartellbewegung, *Matern*, gelegentlich (a. a. O. S. 20) bemerkt hat: »Da unsere heutige Gesellschaftsordnung nicht auf der Gleichberechtigung der Gesellschaftsmitglieder, sondern im Gegenteil auf gesetzlich sanktionierter Ungleichheit und Privilegierung

einer Minderheit beruht, so kann man unser heutiges Wirtschaftssystem ein wirklich individualistisches füglich nicht nennen. Erst wenn die Arbeit von den Fesseln der Unfreiheit befreit sein und damit die Gleichberechtigung nicht bloss dem Namen nach, sondern dem Wesen nach als Grundgesetz statuiert sein wird, erst dann werden die Vorbedingungen gegeben sein für ein wirklich individualistisches Wirtschaftssystem, bei dem von einem »freien Spiel der Kräfte« im hiebei gemeinten Sinne des Wortes die Rede sein kann. Gegenwärtig können nur alle illegalen Kräfte »frei spielen«, während sämtlichen produktiven Ständen durch unsere heutigen Gesellschaftseinrichtungen die hinderlichsten Fesseln angelegt sind, die die Geltendmachung und das freie Ausleben der Persönlichkeit, die freie Entfaltung der wirtschaftlichen Kräfte mit eiserner Gewalt unterdrücken. Die durch unser Besitz- und Erbrecht bedingte und sich stets weiter entwickelnde Ungleichheit in den Lebensbedingungen ist das allergrösste Hemmnis für die freie Entwicklung der Volkskräfte, für die volle Bethätigung der Einzelindividuen.« Wer so spricht, wird den Sozialdemokraten nicht zumuten dürfen, dass die durch das Kartellwesen geschaffene »berufsgenossenschaftliche Organisation« bereits den idealen Individualismus *Matern's* darstelle. Das Kartellwesen beweist für diejenigen, welche an die historische Prognose von *Karl Marx* geglaubt haben, vorläufig nur dies, dass die Expropriation der letzten und stärksten Expropriateurs, die völlige »Selbstvernichtung des Kapitals« nicht so rasch von Statten gehen wird, als sanguinische Anhänger der *Marx'schen* Geschichtstheorie geträumt haben mögen. Die Sozialdemokratie im Ganzen wird der Kartelle wegen ihre Hoffnungen, Wünsche und Forderungen nicht aufgeben.

Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass (vgl. Abschnitt IX, Schluss, Ziffer 3) die grosse Masse der arbeitenden Bevölkerung sowie die kleineren und mittleren Unternehmer zur Befriedigung der eigenen Bedarfe aller Art als Konsumvereine, also genossenschaftlich einen der kapitalistischen Preisbildung wesentlich entrückten Landwirtschafts-, Industrie- und Handelsbetrieb, also eine frei kollektivistische Gestaltung langsam durchsetzt und zuletzt unter Anwendung ihrer politischen Macht im Staate durch Expropriation von unbestimmt vielen Expropriateurs des Kapitalismus zur Ausbreitung bringt. Indessen kann da für heute nur von noch unabsehbaren Folgen die Rede sein.

---

## PROPORTIONALWAHL.

VON

DR RUDOLF EINHAUSER.

---

Das allgemeine direkte und gleiche Wahlrecht zum deutschen Reichstag steht schon längst nur mehr auf dem Papier. Ein Hauptgrund ist die ungleiche Bevölkerungszunahme in den verschiedenen Teilen des Reichs einerseits und der Umstand, dass seit der ursprünglichen Wahlkreiseinteilung keine Neuabgrenzung vorgenommen wurde. Daher hatten schon im Jahr 1893 75 Wahlkreise weniger als 20 000 Wahlberechtigte, während 140 zwischen 20 000 und 25 000, 96 zwischen 25 000 und 30 000, 40 zwischen 30 000 und 35 000, 17 zwischen 35 000 und 40 000, 14 zwischen 40 000 und 50 000, 6 zwischen 50 000 und 60 000, 2 zwischen 60 000 und 70 000 und 7 über 70 000 Wahlberechtigte zählten. Unter den letztgenannten 7 Wahlkreisen befanden sich einer mit über 90 000 und einer mit über 120 000 Wahlberechtigten (Berlin IV u. Berlin VI). Die Wähler in den dünn bevölkerten agrarischen Distrikten haben also ein viel stärkeres Wahlrecht, als die Bewohner der industriellen und städtischen Bezirke. Diesem Missstand könnte durch eine periodische Neueinteilung der Wahlkreise, die übrigens ihre gesetzgeberischen Schwierigkeiten hat, gesteuert werden. Indes nur zum Teil. Selbst bei einer gerechten Wahlkreiseinteilung kommen die Stimmen der Wähler nicht gleichmässig zur Geltung und ist eine proportionale Vertretung der in der Wählerschaft vorhandenen politischen Gruppierungen in der Volksvertretung nicht gesichert. Ein Beispiel! Bei den Reichstagswahlen in den Jahren 1887 und 1890 erhielt die nationalliberale Partei in den 14 badischen Wahlkreisen beidemale die grösste Stimmenzahl von allen Parteien

(44,26 Proz. und 31,79 Proz. aller Stimmen); während sie es aber 1887 zu 9 Vertretern brachte (zu 61,42 Proz. der Sitze), erhielt sie 1890 nicht einen einzigen, sie unterlag in jedem Wahlkreis der Koalition der kleineren Parteien! Wie man sieht, ist der Sitz des Uebels für diese Ungleichmässigkeit in der Wahlkreiseinteilung als solcher zu suchen; und in der That lässt diese gar kein anderes Ergebnis zu, als dass die Volksvertretung zu einer Vertretung der in den einzelnen Wahlkreisen siegreichen Majoritäten statt einer Vertretung der ganzen Wählerschaft wird. Vorausgesetzt, dass ein Wahlgesetz dazu dienen soll, dem verfassungsmässigen Grundsatz der Gleichheit der Wahlstimmen zur Geltung zu verhelfen, so ist ein Wahlgesetz, das die Wahlkörperschaft in viele territoriale Wahlbezirke zerreisst, ungerecht und unpraktisch. Ungerecht ist es, weil dadurch eine grosse Verschiedenheit im Wert der Wahlstimmen erzeugt wird, je nachdem der Wähler seine Stimme in einem Wahlkreis mit dieser oder jener Parteikonstellation abgeben muss. Ja, eine nicht geringe Anzahl von Wählern wird von vornherein durch dieses Wahlverfahren zum Schweigen verurteilt, das sind alle diejenigen Wähler, die in einem Wahlkreis wohnen, der politisch bereits vergeben ist; die Zahl solcher Dissidenten, die ihre Stimme im Wahlkampf gar nicht einmal erheben können, kann sogar eine sehr grosse sein, es genügt, dass sie zu zersplittert sind, um mit der herrschenden Partei rivalisieren zu können. Unpraktisch ist das Verfahren, weil dadurch die Volksvertretung nur in verzerrter Weise die Vertretung der im Volk vorhandenen politischen Strömungen wird. Eine Wahlkreiseinteilung könnte noch gerechtfertigt werden, wenn die Wahlkreise halbwegs ein wirtschaftlich und kulturell geschlossenes Ganzes darstellen würden; das Gegenteil davon ist der Fall. — Immerhin dürfen wir nicht vergessen, dass das geltende Wahlkreissystem zwei Vorteile hat, die ziemlich schwer wiegen: den einer ausserordentlichen Einfachheit und ferner den Vorzug, eine unmittelbare Verbindung zwischen Wähler und Kandidat, Wähler und Abgeordnetem zu begründen.

Was nun die Struktur des Proportionalverfahrens anlangt, so ist sie in der Vorstellung des Laien meist eine sehr komplizierte; in Wirklichkeit ist sie einfacher. Ein gutes Wahlverfahren, das jeder Stimme im Wahlkampf die verfassungsmässig gewollte gleiche Bedeutung und jeder Mehrheit von Stimmen, jeder politischen Gruppierung eine ihrer Grösse proportionale Vertretung bei der

Austeilung des Kampfprieses sichern will (also ein proportionales Verfahren) muss nach dem soeben Gesagten vor allem die Zerreissung des Wahlkörpers in viele selbständige Wahlkreise vermeiden; so wird der Uebelstand beseitigt, dass grosse Minderheiten unvertreten bleiben. Am besten ist natürlich Durchzählung der Stimmen durch das ganze Wahlgebiet, also Konstituierung des ganzen Landes als eines einzigen Wahlkreises, was technisch bei den Wahlen zu den Landtagen deutscher Mittelstaaten auch gut durchführbar ist. Mit der Durchzählung durch das ganze Land ergibt sich die Möglichkeit, dass für jeden Kandidaten die gleiche Anzahl von Stimmen erfordert wird und ausreicht, um ihn zum Abgeordneten zu machen: die Wahlzahl, deren Elemente sind: die Gesamtsumme der gültig abgegebenen Stimmen einerseits und die Zahl der zu besetzenden Sitze andererseits.

Unmittelbar aus der Durchzählung durch sehr grosse Wahlkreise, die eine Vielzahl von Abgeordneten zu wählen haben, fliesst auch das zweite Prinzip des Proportionalverfahrens: d. i. die eventuelle Stimmgebung. Es liegt nämlich auf der Hand, dass die Kandidaten fast ausnahmslos nicht genau diejenige Anzahl Stimmen erhalten, die sie brauchen (die Wahlzahl), sondern entweder zu viel oder zu wenig. Damit diese Stimmen nicht unnütz zu Boden fallen, muss der Wähler bestimmen können, wem sie für diesen Eventualfall zu Gute kommen sollen.

Diese beiden Prinzipien, die Durchzählung durch möglichst grosse Wahlkreise, am besten durch den ganzen Wahlkörper, und die eventuale Stimmgebung sind die Grundpfeiler des Proportionalverfahrens. Nach der Art und Weise, wie diese Eventualstimme nun praktisch ausgestaltet ist, scheidet sich das Verfahren in zwei Modalitäten, deren eines, das »Quotientverfahren« nur bei kleineren Wahlkörpern praktisch anwendbar ist, während das »Listenkonkurrenz«-Verfahren bei grossen und kleinen Wahlkörpern anwendbar ist.

Die Vorstellungen über eine Vielzahl von Systemen sind meist übertrieben hohe. In Wirklichkeit giebt es nur ein System. Sowohl das Quotient- wie das Listenkonkurrenzverfahren beruht auf dem gleichen Grundgedanken und führt zu demselben Erfolge. Die Vielzahl der Systeme schrumpft zusammen auf eine Mehrheit von Spielarten, je nach dem Grad der Geschicklichkeit, mit dem eine möglichst grosse Freiheit und Selbständigkeit der Wähler

mit möglichster Einfachheit der Technik verbunden wird. — Dagegen giebt es allerdings eine grosse Zahl von Systemen der »Minoritätenvertretung« i. e. S., d. h. von empirischen Versuchen (im Gegensatz zum rationalistischen Proportionalverfahren), durch künstliche Schwächung der Majoritäten oder Stärkung der Minoritäten zu einer einigermaßen proportionalen Vertretung zu gelangen. Die Willkür ist hier zum Prinzip erhoben.

Wir beschäftigen uns im Folgenden nur mit dem Listenkonkurrenzverfahren. Es ist dasjenige Verfahren, das von den massgebenden Vertretern der Theorie übereinstimmend angenommen ist und das auch in den meisten Wahlkörpern, bei denen das Proportionalverfahren praktisch durchgeführt ist, Geltung hat.

Nach diesem Verfahren reichen die Parteien, grosse, kleine und kleinste, durch Wählervereinigungen an einem bestimmten Termin vor dem Wahltage bei einer offiziellen Stelle Wahlvorschläge, Kandidatenlisten, ein, mit je soviel Namen, als jede Partei im günstigsten Fall hoffen kann, durchzubringen. Am Wahltage giebt nun der Wähler, indem er einen solchen Wahlvorschlag in die Urne wirft, nachdem er darauf einen Namen aus der Liste schwarz markiert hat, eine doppelte Stimme ab. In erster Linie wählt er einen bestimmten Namen, Kandidaten (»einnamige Stimmgebung«)<sup>1)</sup>. Für den Fall, dass dieser seine Stimme nicht mehr braucht, weil er schon genug Stimmen erhalten hat, oder dass er sie deswegen nicht brauchen kann, weil er nicht genügend Stimmen im ganzen bekommt, giebt der Wähler seine Stimme den übrigen auf der Liste stehenden Kandidaten. Der Wähler reicht also eine Liste ein von Männern, die er gewählt wissen will unter obligatorischer Bevorzugung des einen unter ihnen<sup>2)</sup>. M. a. W.: die sämtlichen Wähler der auf einer Liste vereinigten Kandidaten sind nach aussen zu einem geschlossenen Ganzen vereinigt. Bei der Ermittlung des Wahlergebnisses wird daher zunächst festgestellt, wieviel Stimmen im ganzen für Kandidaten je einer und derselben Liste und somit für die Liste selbst abgegeben worden sind, und hienach die Zahl der

1) Wir führen dem Leser den Modus der »einnamigen Stimmgebung« vor, der u. a. vertreten wird von *Hare, Andrae, Girardin, Lubbock, Hagenbach-Bischoff, Besson, Siegfried*.

2) Die Verfassungsreformvorlage der württembergischen Regierung, die z. Z. der Abfassung dieser Zeilen vom württembergischen Abgeordnetenhaus beraten wird, kennt nur die fakultative Bevorzugung eines einzelnen Kandidaten und daneben die Möglichkeit, lediglich für eine Liste zu stimmen. Dieser Modus ist im Interesse des persönlichen Zusammenhangs zwischen Abgeordneten und Wählern zu verwerfen.

Mandate berechnet, die auf die Liste entfallen. Die Weiterverteilung der Mandate geschieht dann innerhalb der Liste auf Grund der Anzahl der Stimmen, die jeder einzelne Kandidat erhalten hat. Durch diesen Modus wird also erreicht, dass einerseits diejenigen gewählt werden, die die Wahlzahl erreicht haben; und dass andererseits der auf sie entfallene Stimmenüberschuss nicht verloren geht, sondern denjenigen Kandidaten der Liste zu Gute kommt, deren Stimmenzahl der Wahlzahl am nächsten kommt.

Dieser Modus ermöglicht eine proportionale Vertretung der Parteien; der Stimmenverlust, der beim Wahlkreissystem so grosse Dimensionen annimmt, ist hier auf das geringste Mass zurückgeführt. Jede Stimme, wo sie auch abgegeben wird, ist gleich viel wert; es wird den kleinsten Gruppen im Lande ermöglicht, durch Zusammenschluss ihrer Anhänger von überall her zu einer Vertretung zu gelangen. Das politische Leben dringt nunmehr auch in solche Wahlkreise, die sich bisher, weil von alteingesessenen Parteien beherrscht, im Zustand politischer Stagnation befanden. Ein besonderer Vorzug des Proportionalverfahrens ist es, dass es den Zusammenschluss gleich Interessierter, mögen sie auch noch so dezentralisiert wohnen, und daher auch das Entstehen »berufsständischer« Vertretungen befördert — freilich auf der verfassungsmässigen Grundlage der Rechtsgleichheit der Wähler, was nicht jedem Anhänger berufsständischer Vertretungen sympathisch sein mag.

So besitzt ein derartiges Verfahren eine Reihe glänzender Vorzüge, die denn auch in der bisherigen Praxis hell genug zu Tage getreten sind. Dennoch steht diesem System, wenn es auf sehr grosse und räumlich ausgedehnte Wahlkörper übertragen werden soll<sup>1)</sup>, ein schweres Bedenken entgegen: die Gruppeneildung nach lokalen Gesichtspunkten wird sehr erschwert. Ein Beispiel wird dies erläutern: Gesetz, auf 1000 Stimmen komme ein Vertreter und zwei freisinnige Wahlkomite's in zwei verschiedenen Gegenden haben die nachstehenden Zahlen auf ihre Kandidaten vereinigt (s. S. 725).

Wenn nun die beiden freisinnigen Gruppen trotz verschiedener Interessen im einzelnen eine einzige Liste einreichen, so bekommen sie auf ihre Liste 7 Vertreter, da die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen 7200 beträgt. Dagegen erfolgt die Weiterverteilung der Mandate innerhalb der Liste auf Grund der den ein-

1) Also z. B. auf die Wahlen zu deutschen Volksvertretungen.

I.	A 1050 B 1010 C 630 D 610 E 600		II.	a 680 b 670 c 660 d 650 e 640
	3900			3300

zelen Kandidaten zugefallenen Stimmen, es sind daher gewählt A, B von der I. Gruppe und a, b, c, d, e von der II. Gruppe. Obwohl also die erste Gruppe mehr Stimmen aufgebracht hat als die zweite, erhält sie nur 2 Vertreter, während die zweite Gruppe alle 5 Kandidaten durchbringt. Nun könnten die beiden freisinnigen Gruppen ja auch gesonderte Listen einreichen. Es würde dann aber die erste Gruppe ebenso wie die zweite nur je drei Vertreter durchbringen, und 900 + 300 Stimmen wären hier umsonst abgegeben. Es zeigt sich also, dass das Proportionalverfahren durch die Zusammenfassung der Wähler in grosse Gruppen zu einer Unterdrückung der individualistischen, lokalen und partikulären Einflüsse durch die zentralisierenden Tendenzen führt. Dazu kommt, dass der Zusammenhang der gleichgesinnten Wähler untereinander, der durch die territoriale Wahlkreiseinteilung in gewissem Grade verbürgt ist, bei einer Wahl nach Listen, die keine lokalen Gruppierungen mehr kennt, notwendig der Auflösung verfällt; in derselben Masse geht die Fühlung zwischen Wähler und Kandidaten und Wähler und Abgeordnetem verloren. An die Stelle der Person tritt das Programm; es treten sich nunmehr die Wähler und die Liste, das Wahlkomite gegenüber, die Parteileitungen beherrschen durch ihre Drahtzieher das politische Leben.

Es ist unnötig zu bemerken, dass derartige Wirkungen es dem ernsthaften Politiker unmöglich machen, der Einführung des Proportionalverfahrens für die Wahl zu deutschen Volksvertretungen das Wort zu reden. In der jüngsten Zeit hat nun aber die Theorie der Proportionalvertretung eine Fortbildung erfahren, die wie das Ei des Columbus anmutet, und deren Bedeutung für die Brauchbarkeit des Systems kaum überschätzt werden kann. Es handelt sich um nichts weniger als um die Versöhnung der dezentralisierenden, lokalen Interessen mit den zentralisierenden Tendenzen.

Aus Anlass der württembergischen Verfassungsreform — die ja die teilweise Einführung des Proportionalverfahrens vorsieht — entstanden, in ihrer Bedeutung aber weit darüber hinausreichend, ist nämlich vor kurzem eine Schrift von *Richard Siegfried* über

Proportionalverfahren erschienen<sup>1)</sup>. Der Verfasser ist hauptsächlich bekannt als Verfasser mehrerer Auflagen von *Saling's* Börsenpapieren, I. Teil. Das Buch über Proportionalwahl ist mit Eleganz und Scharfsinn geschrieben und bringt eine Fülle vortrefflicher Gedanken über das geltende Wahlsystem, über Stichwahlen, Proportionalverfahren. U. a. enthält es auch einen vollständigen Gesetzentwurf für die Wahl sämtlicher württembergischer Abgeordneten auf proportionalem Wege. Auch abgesehen von der Frage des Proportionalverfahrens ist die Schrift reich an fruchtbaren Gedanken über Abstimmungstechnik (geheime Wahl, Stimmzettel u. s. w.), in denen der Verfasser eine erstaunliche Belesenheit auf dem Gebiet der in vielen europäischen, australischen und amerikanischen Wahlkörpern gemachten Erfahrungen verwertet.

*Siegfried* nun sieht folgenden Modus vor: er denkt sich ganz Württemberg bedeckt mit einem Netz von Lokalkomite's der verschiedenen Parteien, mit volksparteilichen, deutschparteilichen, sozialdemokratischen, Zentrums-Komite's. Jedes Komite nimmt soviel Gebiet in Bearbeitung, dass es hoffen kann, darauf 2, 3, höchstens 4 Abgeordnete durchzubringen. Die Komite's einer und derselben Richtung grenzen ihre territoriale Wirksamkeit untereinander nach Uebereinkunft ab. Jedes Komite stellt seine eigenen Kandidaten auf und reicht seinen eigenen Wahlvorschlag ein. Aber die Lokalkomite's einer und derselben Parteirichtung im ganzen Land bezeichnen bei der Einreichung ihre Kandidatenlisten als »verbundene Listen«. Das hat zur Folge, dass sie nach aussen, gegenüber der Gesamtheit der übrigen Parteien, ein geschlossenes Ganzes bilden. Bei der Ermittlung des Wahlergebnisses wird also zunächst festgestellt, wie viel Stimmen auf die Gesamtheit der Wahlvorschläge je einer und derselben Richtung entfallen sind; also auf die Gesamtheit der volksparteilichen, deutschparteilichen u. s. w. Lokallisten. Danach berechnet sich die Anzahl der Mandate, die auf jede Gesamtheit »verbundener Listen« entfällt. Die Weiterverteilung der Mandate geschieht dann auf Grund der Stimmenzahl, die jede einzelne Liste erhalten hat, auf die einzelnen Listen. Innerhalb dieser werden dann die Mandate weiter verteilt auf die Kandidaten, je nach der auf den Einzelnen entfallenen Stimmenanzahl.

Wenn also im vorigen Beispiel die beiden freisinnigen Gruppen I und II gesonderte Listen einreichen und sie zugleich als »ver-

1) Proportionalwahl. Ein Votum zur württembergischen Verfassungsreform, Berlin, 1898. 2. Ausg.

bundene Listen« bezeichnen, so hat dies zur Folge, dass bei der Verteilung der Mandate auf die beiden Listen zusammen 7 Vertreter entfallen. Bei der Weiterverteilung erhält dann Gruppe I als die stärkere Gruppe mit 3900 Stimmen 4 Vertreter, Gruppe II mit 3300 Stimmen 3 Vertreter. Gewählt sind also A, B, C, D, a, b, c. Offenbar entspricht dies Resultat allein der Billigkeit.

Wie man sieht, ermöglichen diese »verbundenen Listen« eine ausserordentlich freie Gruppenbildung und halten die Nachteile einer Zersplitterung hievon fern. Den Gedanken der »gekoppelten Listen« hat der Basler Mathematiker Professor *Hagenbach-Bischoff* zuerst im Jahre 1896 in einer schweizerischen Zeitschrift öffentlich entwickelt<sup>1)</sup>. Der Gedanke ist ebenso einfach als fruchtbar. Zunächst leuchtet ein, dass er keineswegs etwa ein fremdes Element darstellt in der bisher entwickelten Technik des proportionalen Wahlverfahrens. Es handelt sich hier lediglich um eine Erweiterung der bereits bekannten Anwendung der eventuellen Stimmgebung. Der Wähler giebt seine Stimme in erster Linie einem einzelnen Kandidaten, in eventueller Linie einer engeren Reihe von Kandidaten, erst in subeventueller Linie der Gesamtheit der auf den verbundenen Listen stehenden Kandidaten. Es existiert also ein zwiefaches »Stimmenübertragungskartell«. Die Gesamtheit der verbundenen Listen steht gegenüber den übrigen Wählern als eine geschlossene Einheit da, indem sie zum Zweck gemeinsamer Stärke ihre Stimmenüberschüsse gegenseitig an sich abgeben. Innerhalb dieser Gesamtheit bleiben die kleineren Einheiten bestehen und die Kandidaten jeder einzelnen Lokalliste geben ihre überflüssigen Stimmen an sich gegenseitig im engeren Zirkel ab.

Die Technik des Proportionalverfahrens gewinnt durch diese »verbundenen Listen« eine grosse Elastizität und wird nunmehr auch auf grosse Wahlgebiete anwendbar, auf die Wahlen zu den Landtagen der deutschen Einzelstaaten und zum deutschen Reichstag<sup>2)</sup>.

Die wichtigste Folge der Möglichkeit, »verbundene Listen« einzureichen, wird, wie *Siegfried* richtig erkannt hat, eine Dezentralisation der Parteien sein — da diese die Agitation und die

1) Im Bulletin de la Société Suisse pour la Représentation Proportionelle, Juli 1896, Nr. 10 u. 11, S. 81—85.

2) Für die Reichstagswahlen wäre wohl eine Zerteilung des Reichs in ca. 10 bis 15 Wahlkreise erforderlich.

Gewinnung von Anhängern erleichtert und den Bedürfnissen der Wähler entspricht — und damit eine Vermeidung aller der Nachteile, die wir vorhin als die Konsequenzen eines zentralisierten Proportionalverfahrens kennen gelernt haben. Die Wahlkreiseinteilung bleibt in gewissem Grade als Einrichtung der Agitation bestehen und verliert alle Härten und Kanten<sup>1)</sup>. Die zentrifugalen und zentripetalen Tendenzen werden in glücklicher Weise ausgeglichen. Es besteht aber andererseits kein Grund, die Einreichung »verbundener Listen« lediglich den verschiedenen Lokalkomite's derselben Richtung zu gestatten, wie dies *Siegfried* will. Ob zwei politische Gruppen ein Kartell für den Wahlkampf eingehen wollen, ist eine Frage der politischen Zweckmässigkeit, deren Beantwortung die öffentliche Moral nicht berührt. Wenn irgend eine erhebliche Gegenströmung unter den Anhängern der betreffenden Parteien gegen das Kartell besteht, verbietet sich dieses von selbst, da den Parteien sonst leicht mehr Stimmen entfremdet werden könnten, als ihr durch das Bündnis gesichert werden. Ausserdem dürfte es auch undurchführbar sein, die Einreichung von verbundenen Wahlvorschlägen nur Wählervereinigungen »derselben« Richtung zu gestatten, weil ein offizielles Urteil darüber, ob zwei Wählervereinigungen derselben Richtung angehören, in vielen Fällen unmöglich ist. Im übrigen fasst *Siegfried* selbst gelegentlich die Bildung zweier rivalisierender Komite's desselben Bezirks ins Auge, die zwei feindlichen Kandidaten im nämlichen Lager zum Sieg verhelfen wollen und die ihre Wahlvorschläge als verbundene Listen der Gesamtpartei anschliessen. Damit zeigt er, wie das obige Verbot umgangen werden kann!

Der Leser wird uns darin zustimmen, dass ein Proportionalverfahren, das den Parteien durch die Einrichtung »verbundener Listen« die Möglichkeit und die Veranlassung giebt, sich zu dezentralisieren, die wesentlichen Vorzüge des bestehenden Wahlkreissystemes und des bisher gekannten Proportionalverfahrens vereinigt, ohne die Nachteile derselben mit in den Kauf zu nehmen. Lassen wir die Eigenschaften dieses Systems kurz Revue

---

1) Es braucht kaum bemerkt zu werden, dass *Siegfried* die Parteien nicht zwingen will, sich zu dezentralisieren. Die kleinsten Gruppen werden selbstverständlich nur eine Liste für das ganze Wahlgebiet einreichen. Ebensowenig ist es nach dem *Siegfried'schen* Vorschlage dem Wähler verwehrt, für einen anderen Kandidaten zu stimmen, als einen von denjenigen, die von den Lokalkomitees seines Bezirks vorgeschlagen sind.

passieren: Gleichwertigkeit aller Stimmen, proportionale Vertretung der Gruppen; die Parteileidenschaft wird in mässigere Grenzen zurückgedrängt, da die Parteien nun nicht mehr in den einzelnen Wahlkreisen *va banque* spielen; Aufhören der Stichwahlen und der künstlichen Bündnisse zur Unterdrückung dritter Parteien. Freieste Gruppenbildung durch das ganze Wahlgebiet hindurch, insbesondere Wahrung der lokalen Interessen; Erhaltung des persönlichen und lokalen Zusammenhangs zwischen gleichgesinnten Wählern, ferner zwischen Wähler und Kandidaten und Wähler und Abgeordnetem; erhöhte Selbständigkeit des Wählers in der Auswahl seines Kandidaten; keine Uebermacht der Parteileitungen auf Kandidaten und Wähler; endlich: Erleichterung der Wahl hervorragender Arbeitskräfte und Intelligenzen, namentlich wenn diese ausserhalb der Klientel einer Partei stehen.

Zwar bedürfen sie in letzterem Fall mehr Stimmen als der Durchschnittsabgeordnete, der einer Partei angehört und deshalb von dem oben gezeichneten Stimmenübertragungskartell profitiert, und sie bedürfen insbesondere auch mehr Stimmen als der Kandidat des Wahlkreissystemes, der nur die Mehrheit der in einem Wahlkreis Abstimmenden für sich gewinnen muss, um gewählt zu werden. Aber gerade eine kompakte Masse von Durchschnittswählern mit lebhaftem Klasseninteresse zu gewinnen, ist für Männer, die ausserhalb einer Partei stehen, erfahrungsgemäss sehr schwer. Ihre Wahl ist wahrscheinlicher, wenn sie die Anhänger aus dem ganzen Wahlgebiet sammeln können.

Es liegt nicht im Rahmen dieser Abhandlung, ein erschöpfendes Bild von der Technik des Proportionalwahlverfahrens zu geben. Wer sich darüber informieren will, sei auf die oben citierte, sehr klar geschriebene Schrift von *Siegfried* hingewiesen. *Siegfried* sieht für die Wahl von Abgeordneten, die auf Stimmen aus dem ganzen Wahlgebiet reflektieren, besondere Modalitäten vor, die Landeskandidaturen — wenn diese Abgeordneten einer Partei angehören —, und die Eventualstimmen bei Einzelbewerbern, die ausserhalb der Parteien stehen.

---

## AUS DEN ANFÄNGEN DES KAPITALISMUS.

VON

DR. GEORG GRUPP.

---

Wann beginnt die Geldwirtschaft im Mittelalter? Diese Frage, mit der ich mich im vorausgegangenen Jahrgang dieser Zeitschrift S. 601 ff. beschäftigt habe <sup>1)</sup>, ist schwer zu lösen und zwar aus subjektiven und objektiven Gründen. Die Ansichten von Kapital und Kapitalismus sind verschieden, der Eine hat nur das mobile Kapital im Auge, der Andere aber jedes Mittel der Produktion. Und dann verhalten sich die einzelnen Wirtschaftszweige verschieden zum Kapitalismus; in den einen drang er früher, in den andern später ein. Der Handel kann natürlich das Kapital nicht entbehren. Viel später drang es in den Gewerbebetrieb ein, während es dem Ackerbau noch lange ferne blieb. Bis zum 13. Jahrhundert blieb das deutsche Wirtschaftsleben agrarisch; die Hauswirtschaft bestand und suchte Handel und Gewerbe möglichst zu entbehren. Erst im 13. Jahrhundert beginnt das Gewerbe mächtiger zu werden und es könnte sich fragen, ob man jetzt von einem Aufhören der Naturalwirtschaft und einem Anfange der Geldwirtschaft sprechen darf. Das ist thatsächlich schon geschehen, wie in dem früheren Aufsatz erwähnt wurde.

Einen Beweis für diese Annahme scheint *Martin* in den preussischen Jahrbüchern von 1898 S. 305 zu liefern; hier werden zwei Erfindungen des Mittelalters behandelt, die nach ihm einen kapitalistischen Grossbetrieb ermöglichten. Es ist das Spinnrad und die Walkmühle, die sich im 13. Jahrhundert verbreiteten. Vor dieser Erfindung wurde mit der Spindel gesponnen und das Tuch,

1) In dem Aufsatz: Kapitalistische Anfänge in der Landwirtschaft und im Gewerbe.

wenn es gewoben war, in einem Bottich mit den Füßen getreten. Durch die neuen technischen Mittel wurde die Arbeit wesentlich beschleunigt und erleichtert, sie stellten nach *Martin* eine Kapitalanlage dar. Aber wie es dem Charakter des Mittelalters entsprach, suchte man einer kapitalistischen Ausnützung vorzubeugen und eine kapitalistische Entwicklung hintan zu halten. Ein mit dem Spinnrad gesponnenes Garn durfte nicht als Kette beim Weben verwendet werden. Das den Walkern übergebene Tuch durften diese nicht in die Walkmühle schicken nach einem englischen Verbot von 1298, wohl aber konnten es die privaten Kunden direkt übergeben. Man wollte offenbar eine Abhängigkeit des Publikums von den Walkern verhindern. Mag das Verbot auch erfolglos gewesen sein, der Zweck desselben war offenbar der, dasjenige zu verhindern, was wir als das Wesentliche in dem kapitalistischen Betrieb ansehen, die Abhängigkeit sowohl des Publikums als der Arbeiter von dem Kapital. Das Wesen des Kapitalismus und der Geldwirtschaft besteht darin, dass das bewegliche Kapital zum Beherrscher wird. Die Grundlage dieser Herrschaft legte freilich die Zeit, in der das Kapital als dienendes Element eine immer grössere Rolle spielt.

Nicht darin besteht das Wesen des kapitalistischen Betriebes, dass Handwerk und Handel vom Betrieb im Umherziehen, vom Wanderbetrieb sich zur Sesshaftigkeit wenden, nicht darin, dass der Hausierhandel, die Stör- und Kundenarbeit verlassen wird, wie das *Bücher* in seiner Entstehung der Volkswirtschaft 1898 S. 148 weiter ausführt. Der Händler, der ein Lager anlegt, der Händler mit eingerichteter Werkstätte, ist auch in gewissem Sinne Kapitalist, aber das macht noch keine kapitalistische Wirtschaft aus, so lange die Arbeiter nicht im weiteren Umfange von ihm abhängig werden.

Deshalb kann ich mit *Martin* nicht übereinstimmen, wenn er in der Ausbreitung der Walkmühle und des Spinnrades den Anfang des kapitalistischen Betriebes erblickt. Schon in der Merovingenzeit verbreiteten die Klöster die Wassermühlen; diese waren entschieden ein Fortschritt gegen die Handmühlen und stellen auch eine Kapitalanlage dar. Aber wer wird davon als einem Kapitalbetriebe sprechen, obwohl der Mühlebetrieb nicht nur eine thatsächliche, sondern eine zwangsweise Abhängigkeit unterthäniger Bauern begründete, ich meine den bekannten Mühlzwang oder Mühlbann? Walkmühlen gab es schon im 10. Jahr-

hundert und bald darauf verbreiteten sich die Uhren. Einzelne technische Erfindungen gab es zu allen Zeiten, ohne dass sich kapitalistische Wirkungen daran anknüpften; sie häuften sich immer mehr in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters. Die Hebelkraft wurde mehr und mehr ausgebeutet, man liest von allen möglichen Mühlen, die aufkamen, von Säg- und Pochmühlen, Zwirn-, Papier- und Drahtmühlen. Die Flaschenzüge wurden verwertet, in der Kriegskunst wurden gewaltige Bliden und Trieböcke gebaut<sup>1)</sup>.

Indem diese technische Fortschritte zusammenfielen mit der Ausdehnung der Geldwirtschaft, kann es wohl den Anschein gewinnen, als ob sie den kapitalistischen Betrieb eingeleitet hätten. Aber wie schon in meinem früheren Aufsatz im Jahrgang 1897 dieser Zeitschrift S. 604 ausgeführt wurde, suchte man den kapitalistischen Betrieb vom Gewerbe fern zu halten, wie man sich ängstlich bemühte, vom Handel eine kapitalistische Ausbeutung fernzuhalten<sup>2)</sup>. Als beherrschendes Element trat bereits das Kapital im Handel und Finanzwesen auf. Hier wurde das alte Zinsverbot am entschiedensten durchbrochen. Es ist ja bekannt, in welche Formen die Handelsgesellschaften ihre Verträge gestalteten, um das Zinsverbot zu umgehen. Handels- und Schiffahrtsunternehmungen stellten sich ganz deutlich unter das Kapital. Das Kapital rief selbst Unternehmungen ins Leben. Die Anlehen der Könige gaben dem Kapital noch mehr Macht, es begann königliche Bergwerke auszubeuten und Monopolringe zu schliessen<sup>3)</sup>. Nach dem Gewerbe drangen kapitalistische Tendenzen endlich auch in die Landwirtschaft ein.

*Knapp* erblickt den Anfang des kapitalistischen Betriebes in den Gutsherrschaften von Nordostdeutschland, die sich im 16. Jahrhundert bildeten<sup>4)</sup>. *Lamprecht* sieht umgekehrt im Aufkommen der Gutsherrschaften eine naturalwirtschaftliche Reaktion<sup>5)</sup>.

1) Diese Thatsachen habe ich schon 1891 in meinem Werke »System und Geschichte der Kultur«, Paderborn II S. 31 zusammengestellt.

2) Vgl. *Bücher* a. a. O. S. 102, nur scheint *Bücher* die Bedeutung der mittelalterlichen Kreditgeschäfte zu unterschätzen (s. *Kostanecki*, Der öffentliche Kredit im Mittelalter); für England s. meine Broschüre »Englische Wirtschaftsentwicklung im Mittelalter«. Hamburg 1898 S. 21.

3) Ueber diese Entwicklung vergleiche meinen Artikel in der Zeitschrift für Kulturgeschichte 1898 S. 194.

4) *Schmoller's* Jahrbuch für Gesetzgebung 1891, S. 341.

5) Deutsche Geschichte 1895 V, 504.