

Sitzungsberichte
der
Bayerischen Akademie der Wissenschaften
Philosophisch-historische Abteilung
Jahrgang 1929, Heft 2

Kollektivbedarf und Individualbedarf

Ist wirklich Kollektivbedarf notwendig
gleichbedeutend mit Bedürfnissen aller
einzelnen Bürger des Gemeinwesens?

Von

Walther Lotz

Vorgetragen am 12. Januar 1929

München 1929

Verlag der Bayerischen Akademie der Wissenschaften
in Kommission des Verlags R. Oldenbourg München

Die Triebfeder bei aller wirtschaftlichen Tätigkeit ist im öffentlichen Haushalt gleichwie im Privathaushalt das Bedürfnis. Ein Bedürfnis ist ein Gefühl des Mangels, verbunden mit dem Streben, diesem Mangel abzuhelpfen.

Wirtschaftliche Bedürfnisse, deren Befriedigung bei der Knappheit der verfügbaren Güter regelmäßig nicht ohne Opfer zu erreichen ist, können auftreten als solche der Einzelnen (Individualbedürfnisse) und als Bedürfnisse der staatlichen und kommunalen Gesamtheiten (Kollektivbedürfnisse). Die Individualbedürfnisse wiederum gliedern sich in solche, die innerhalb der Wirtschaft jedes Einzelnen befriedigt werden können (unverbundene Einzelbedürfnisse), und in Sammelbedürfnisse. Letztere sind Bedürfnisse der Einzelnen, deren Befriedigung durch Veranstaltungen für eine Gruppe von Einzelnen gemeinsam erfolgt (Massenspeisung, Massenfürsorge, Schaffung eines Flußübergangs für Fußgänger und für Fahrzeuge mittels einer Brücke, Beförderung von Personen und Gütern mittels einer Eisenbahn, Nachrichtenbeförderung durch Post und Telegraph, Wasserversorgung einer Stadt, Straßenbahn, Gas- und Elektrizitätsversorgung einer Stadt).

Sammelbedürfnisse der Einzelnen können in verschiedener Weise befriedigt werden: a) durch freie Vereinigungen, die zur Selbstversorgung der Beteiligten geschaffen werden, ferner durch gemeinnützige Veranstaltungen und Stiftungen zur Fürsorge für Dritte, b) durch nach Gewinn strebende Erwerbsunternehmungen privaten Charakters, c) endlich auch durch Veranstaltungen, die vom Staat oder der Gemeinde (Gemeindeverbänden) ausgehen. Soweit es sich hier um Darbietungen von tauschwerten Leistungen handelt, kann der Tatsache, daß die hier vorliegenden Sonderbedürfnisse für die Einzelnen in verschiedenem Maße in Betracht kommen, dadurch entsprochen werden, daß ein je nach dem

Tauschwert der Leistung abgestuftes Entgelt hier gefordert wird: hier kann also eine spezielle Kostendeckung oder sogar ein Überschuß angestrebt werden.

Anders steht es mit den Kollektivbedürfnissen, deren Befriedigung die eigentliche Aufgabe von Staat und Gemeinde ist. Meist handelt es sich hier um Leistungen, die nicht einen Marktwert haben, sondern nur nach Kosten und nach Qualität kontrolliert werden können. Eine Rentabilität durch Erzielung von entsprechenden Entgelten im einzelnen Fall ist, wenn durch die auswärtige Politik und durch die Leistungen von Armee und Marine Sicherheit nach außen erstrebt wird, ferner bei Darbietung von Sicherheit im Innern durch Rechtsschutz und Polizei, bei Verbreitung von Bildung durch die Unterrichtsverwaltung in den meisten Fällen nicht zu erreichen. Hier muß dann aus allgemeiner Tasche, aus Steuermitteln, gewirtschaftet werden.

Nicht immer sind diese Verschiedenheiten klar in der Theorie erkannt worden. Viele Autoren lehrten, daß es sich bei den Kollektivbedürfnissen um Bedürfnisse aller einzelnen Bürger handle. Diese Gleichstellung von Gesamtbedürfnis und Bedürfnissen aller Einzelnen ging anscheinend auf zwei Wurzeln zurück.

Staatslehrer des 17. Jahrhunderts hatten, gleich vielen ihrer Vorgänger, angenommen, daß der Staat durch Vertrag entstanden sei und daß beim Staatsvertrag Sicherung der Privatsphäre der Einzelnen das Hauptziel sei. Vereinigt im Staat empfangen dann die Einzelnen Schutz gegen äußere Gewalt und gegen innere Unruhen, sowie Rechtsschutz, sie empfangen in den Staatsleistungen den Gegenwert für das, was sie in Steuern opfern, um den Rest ihres Einkommens ruhig genießen zu können.¹⁾ Nachwirkungen dieser vom rein utilitarisch-individualistischen Standpunkt aus argumentierenden Auffassung finden sich bei Autoren, die längst die Meinung aufgegeben haben, daß der Staat durch Vertrag entstanden sei. Selbst wenn die Forderung durchgeführt ist, daß

¹⁾ Dies ist der Standpunkt des britischen Philosophen Thomas Hobbes. Analog sagt Adam Smith im V. Buch 2. Kapitel seines „Wealth of nations“: „The expense of government to the individuals of a great nation is like the expense of management to the joint stock tenants of a great estate, who are all obliged to contribute in proportion to their respective interests in the estate“.

sich der Staat auf Sicherung der äußeren Unabhängigkeit, Rechtssprechung und Straf- und Polizeigewalt beschränke¹⁾, ist es hier nicht konsequent, das Gesamtbedürfnis mit dem Bedürfnis aller Einzelnen gleichzusetzen. Während der unbewaffnete, friedliebende und ruhige Bürger die Gewährung des Rechts- und Polizeischutzes für seine Privatsphäre im Haushalt und im Erwerbsleben dankbar würdigen mag, hat es nicht nur im Feudalzeitalter stets auch kampf frohe Herrennaturen — Gewaltmenschen und Anhänger des Zweikampfs und der Fehde — und unbotmäßige Elemente — Unruhestifter, Empörer und Anarchisten — gegeben, die sich auf gewaltsame Selbsthilfe verließen und die polizeiliche und Rechtsschutz Tätigkeit des Staats, so notwendig und heilsam sie uns auch im Interesse der Gesamtheit erscheinen mag, verabscheuten und keineswegs als ihrem Sonderinteresse entsprechend ansahen. Auch in der Variante bei Jer. Bentham²⁾, daß es sich bei der Staats Tätigkeit um das größtmögliche Glück der größten Zahl der Bürger eines Gemeinwesens handeln solle, ist selbst in einem auf Gewährung von auswärtiger Sicherung, Rechtsschutz und Polizeischutz sich beschränkenden Staat bestenfalls nur für eine Mehrheit, nicht aber für alle Minderheiten eine Garantie gegeben, daß sie ihre Sonderinteressen mit der Erfüllung der öffentlichen Gesamtaufgaben befriedigt sehen.

Sobald aber die öffentliche Tätigkeit über das Gebiet des reinen Rechtsstaats hinaus ausgedehnt wird und aktive Politik auf allen möglichen Gebieten entfaltet wird, ergeben sich eine Menge von Gegensätzen zwischen Bedürfnissen Einzelner und denen der Gesamtheit.

Eine zweite Wurzel dieser Theorie liegt in der — wesentlich nur einzelnen deutschen Autoren — lange Zeit vorschwebenden

¹⁾ Vgl. Artikel „John Locke“ von G. Jahn im Handwörterbuch d. Staatsw. 4. Aufl., Bd. VI, S. 367.

²⁾ Wie am deutlichsten aus der ersten Anmerkung im Kapitel X des *Book of fallacies* (The works of Jer. Bentham, ed. John Bowring, Edinburgh 1843, Vol. II, S. 462) hervorgeht, kommt es Bentham vor allem darauf an, daß nicht im Interesse einer kleinen Minderheit regiert werde, während er die Frage, ob der Nutzen für die Individuen maßgebendes Prinzip sein solle, wenn es der Nutzen für die größte Zahl von Individuen sei, nicht verneint. Vgl. auch Vol. II, S. 269 Anm. 1 zu Section I, 1 des *Constitutional Code*.

Ideologie, daß alle staatliche Tätigkeit unbedingt zum Nutzen der Regierten stets sich äußere. Eine extreme Folgerung dieser Auffassung lautete: Alle Staatstätigkeit sei vom wirtschaftlichen Standpunkte aus eine Reproduktion, der Staat sei ein „Immaterialkapital“. Der richtige Kern dieser Anschauung war, daß das Walten des Staats wie andere Grundbedingungen zu den Voraussetzungen erfolgreicher Betätigung der Individuen im Wirtschaftsleben gehört. Sonderbarerweise haben Autoren, die der geldwirtschaftlich-kapitalistischen Entwicklung der Zeit ablehnend gegenüberstanden — wie der Romantiker Adam Müller und ihm folgend noch Adolf Wagner — in blumenreicher Sprache den Segen staatlicher Tätigkeit bejahen zu sollen geglaubt, indem sie seine Leistungen mit den Nutzungen eines Immaterialkapitals verglichen¹⁾. Wagner führt seine Theorie allerdings weiter, indem er einen kommunistischen Zug in der Entwicklungstendenz der modernen Finanz zu entdecken glaubte. Nationen, die bereits durch verlustreiche Kriege und dadurch entstandene Schuldenlast Erfahrungen aufwiesen, haben derartige Theorien nicht entstehen sehen, welche von einem sehr optimistischen Standpunkt aus alle staatliche Tätigkeit für unbedingt nützlich für alle Regierten annahmen. Länder, in denen nicht bloß vom Untertanenstandpunkt und Beamtenstandpunkt aus das öffentliche Leben beurteilt wurde, sondern ein reges und be-

¹⁾ Vgl. Adam H. Müller, Die Elemente der Staatskunst, 3. Teil, Berlin 1809, S. 45, insbesondere S. 58 die 27. Vorlesung: „Daß die Abgaben des Bürgers Zinsen des geistigen Nationalkapitals sind“. S. 75 l. c. sagt Adam Müller: „Die Tribute nun, die wir den Regierungen zu zahlen pflegen, die Abgaben, welche von dem Käufer mit der Ware zugleich bezahlt werden, sind in der gegenwärtigen unvollkommenen Lage der Sachen nichts anderes, als der Gewinn des unsichtbaren geistigen Kapitals — wenn man sie mit einem reinen idealisierenden Auge betrachtet“. Adolf Wagner spricht entsprechend in seiner Grundlegung der politischen Oekonomie, Bd. I, 3. Aufl. 1892 S. 878 davon, daß die Reproduktivität der Steuern in den Staatsleistungen zur Geltung komme und daß hierin der ökonomische Erklärungs- und Rechtfertigungsgrund der Besteuerung liege; er rühmt die „schöne“ Ad. Müllersche Auffassung von den Steuern als Zinsen des unsichtbaren und doch schlechterdings notwendigen geistigen Nationalkapitals, welches der Staat repräsentiere. Vgl. auch Wagners Ausführungen in der 3. Auflage seiner Finanzwissenschaft, Bd. I, S. 137 ff., Leipzig 1883, woselbst er die Kategorien des umlaufenden und stehenden Kapitals zur Erklärung des ordentlichen und außerordentlichen Finanzbedarfs verwendet.

wegtes öffentliches Leben mit kritischer Anteilnahme der Bürger herrschte, sind ebenfalls vor solcher Ideologie bewahrt geblieben.

Ausgangspunkt aller Irrtümer war die unkritische Gleichsetzung des Gesamtbedürfnisses mit dem wohlverstandenen Bedürfnis aller Einzelnen. Eine kritische Stellung nahmen bereits Seligman¹⁾ und Einaudi²⁾ ein gelegentlich von Untersuchungen über die Ausgabendeckung durch verschiedene Kategorien von Einnahmen. Neuerdings hat der Deutsche Hans Ritschl in seiner „Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung“ (Bonn und Leipzig 1925, S. 17 ff.)³⁾ klar die Unterschiede zwischen unverbundenem Einzelbedürfnis, Sammelbedürfnis und Gesamtbedarf dargelegt.

Nach dem heutigen Stand der Wissenschaft⁴⁾ ist folgendes Ergebnis festzustellen:

1) Vgl. Edwin R. A. Seligman, *Essays in taxation*, 9. Aufl., Newyork 1921, S. 400 ff.; vgl. vor allem Seligman, *The Social theory of fiscal science*, in *Political Science Quarterly*, Newyork 1926, Bd. 41, S. 193 ff., 354 ff. Merkwürdigerweise berücksichtigt Seligman unter den sozialen Bedürfnissen der Menschen das Streben nach Anerkennung und nach Herrschaft über Andere nicht.

2) Vgl. Luigi Einaudi, *Corso della finanza*, 3. Aufl., Turin 1916, S. 14 ff.

3) Vgl. hiez u auch die Besprechung des Buchs von H. Ritschl von W. Lotz, „Zur Theorie der Staatswirtschaft“ in der Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft, Tübingen 1926, S. 508 ff.

4) Außer den bereits in den vorausgehenden Anmerkungen angeführten Werken vgl. noch: L. Brentano, *Versuch einer Theorie der Bedürfnisse* (Sitzungsbericht d. bayer. Akademie d. Wissenschaften, philosophisch-philologische und historische Klasse, Jahrg. 1908, 10. Abh.) (abgedruckt in L. Brentano, *Konkrete Grundbedingungen der Volkswirtschaft*, Leipzig 1924, S. 103 ff.) Bereits F. B. W. v. Hermann, *Staatswissenschaftliche Untersuchungen*, 2. Aufl., Neue Ausgabe, München 1874, S. 89 und 94 ff. sonderte scharf: allgemeine Individualbedürfnisse und Gemeinbedürfnisse oder Kollektivbedürfnisse, welch letztere er definiert als „Bedürfnisse einer Mehrheit von Menschen, als eines Ganzen, deren Befriedigung lediglich der Gesamtheit ohne Bezeichnung einzelner Mitglieder der Verbindung und ihres Anteils dargeboten wird“. Demgegenüber nimmt Franz Čuhel, *Zur Lehre von den Bedürfnissen, Theoretische Untersuchungen über das Grenzgebiet der Oekonomik und der Psychologie*, Innsbruck 1907, S. 102, 103 daran Anstoß, daß juristische Personen nicht ein selbständiges Bewußtsein und daher nicht die Voraussetzungen besitzen, um ein Bedürfnis oder eine Befriedigung zu empfinden. Er kommt zu dem Schlusse, auch das Gemeinwohl sei das Wohl der In-

1. Einzelbedürfnisse der Individuen, mögen sie als unverbundene Einzelbedürfnisse derselben oder als Sammelbedürfnisse auftreten, sind nicht dasselbe, wie Bedürfnisse der Gesamtheit als solcher. Bei unverbundenen Einzelbedürfnissen sorgt der Haushalt des Einzelnen für die Aufbringung der Kosten und für Beschaffung der Güter durch Eigenproduktion oder durch Eintausch, solange nicht ein ausgesprochen kommunistisches System verwirklicht werden soll. Ebenso findet eine Kostendeckung durch individuelles Entgelt bei Sammelbedürfnissen der Individuen statt. Anders steht es bei Gesamtbedürfnissen. Nicht nur daß hier der Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit in der Kostendeckung nicht durchzuführen ist, auch die psychologische Grundlage ist hier anders. Während der Einzelne da, wo individuelle Bedürf-

dividuen, welche das Gemeinwesen ausmachen, aber sie haben dieses Wohl nicht in ihrer Eigenschaft als Individuen, sondern als Angehörige des Gemeinwesens. Er spricht von Kollektivgefühlen und Kollektivwohlfahrtsbegehren einer Anzahl von Personen, die sich als Mitglieder einer bestimmten Kollektivität fühlen usw. (S. 104, 105). Ad. Wagner, Theoretische Sozialökonomik, Erste Abteilung. Leipzig 1907, S. 96 definiert ähnlich — ebenfalls unter der Voraussetzung, daß offiziell anerkannte staatliche Tätigkeit an sich objektiv segensreich ist, die „Gemeinbedürfnisse“: „Diese (auch Gemeinschafts-, Kollektiv-, soziale Bedürfnisse) sind solche, welche für die Menschen als Glieder von — natürlichen, auf freier Wahl, auch auf Zwang beruhenden — Gemeinschaften entstehen, daher auch Bedürfnisse dieser Gemeinschaften selbst, im Unterschied von (reinen) Individualbedürfnissen, wie insbesondere den wichtigsten materiellen Existenzbedürfnissen. Gemeinbedürfnisse entspringen daher dem sozialen Wesen des Menschen“. Emil Sax, Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien 1887, S. 181 ff. führt gegenüber seinen Vorgängern aus, daß die nationalökonomische Theorie den Begriff des Kollektivbedürfnisses als obersten Begriff der Staatswirtschaft „bisher nicht zur Klarheit zu bringen gewußt“ habe. Speziell gegenüber Ad. Wagners Auffassung der Gemeinbedürfnisse erklärt Sax unter Berufung auf G. Cohn, „Gemeinbedürfnis und Gemeinwirtschaft“ (Zeitschrift f. d. ges. Staatsw. Bd. 37, S. 464 ff.), „daß damit jede Grenze zwischen Individualbedürfnis und Gemeinbedürfnis verwischt wird, da ja eben auch die Individualbedürfnisse der sozial lebenden Menschen einen sozialen Charakter aufweisen“. Da Sax die Bedeutung der Politik in den Zwecksetzungen des öffentlichen Lebens nicht würdigt, sondern rein ökonomisch vorgehen will, so kommt auch er, wenn er positiv seine Theorie entwickelt, nicht zu voller Klarheit, so berechtigt auch in manchen Dingen seine Kritik Anderer sein mag.

nisse in Betracht kommen, vorwiegend von dem Streben nach größtem Vorteil für sich getrieben wird, ist für Gesamtbedürfnisse, wie Ritschl in Anlehnung an Čuhel und Ihering ausführt, der Gemeinsinn Voraussetzung. Da das Leben der Gemeinschaft immer auf Opfern und Diensten der Glieder beruht hat, kann der Gemeinsinn nur bei einem Widerstreit von Einzel- und Gesamtheitsinteresse in Erscheinung treten. Er ist seinem Wesen nach wie die Mutterliebe altruistisch, nicht egoistisch.

Treffend hat Ritschl gegenüber denen, die die Staatsleistungen lediglich unter dem Gesichtspunkt ihres Vorteils für die Einzelnen würdigten, auf den Opfertod für das Vaterland und darauf hingewiesen, daß man vom utilitaristischen Standpunkt eines rein egoistischen Individuums aus nicht dazu gelange, die nationale Freiheit zu verteidigen, sondern unter Umständen sich beeile, in dem Weltstaat des Eroberers aufzugehen¹⁾.

Nicht alle Individuen empfinden die Bedürfnisse der Gesamtheit als ihr eigenes Bedürfnis. Jede staatliche Handelspolitik, Schulpolitik usw. findet Gegner, die ihre Sonderinteressen geschädigt glauben. Außer den oppositionellen gibt es stets indifferente Elemente im öffentlichen Leben, ferner Personen, deren Gesichtskreis zu eng ist, um Gesamtbedürfnisse zu würdigen.

2. Die Schwierigkeit, bei Konflikten zwischen Einzelinteresse und Gesamtbedürfnis das letztere zur Geltung zu bringen, würde geringer sein, wenn stets unbestreitbar festzustellen wäre, was denn Gesamtbedürfnis sei. Hier macht sich jedoch eine psychologische Besonderheit geltend. Bei Einzelbedürfnissen wird das Gefühl des Mangels, der Wunsch, dem Mangel abzuhelpen, und später die Befriedigung bei Abstellung des Mangels in der Seele dessen empfunden, der für die Befriedigung seines Sonderbedürfnisses Opfer zu bringen hat. Staaten und Gemeinden, wie alle juristischen Personen ermangeln der Seele, in der sich solche Vorgänge abspielen. Sie können nichts empfinden, weder ein Gefühl des Mangels noch bei Befriedigung des Mangels ein Sättigungsgefühl. Sie ersetzen den Mangel einer eigenen Seele, indem sie Menschen mit eigenem Seelenleben verfassungsmäßig sich als

¹⁾ Vgl. Hans Ritschl, *Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung*, Bonn und Leipzig 1926, S. 63.

Organe setzen. Mag es ein absoluter Monarch oder Diktator und dessen Beamtschaft sein, mag es ein monarchisches, gemäßigt konstitutionelles Staatswesen mit beschränkten Rechten der Bürger, mag es eine demokratische durch Mehrheitsbeschlüsse sich regierende Gesamtheit, mag es endlich eine Aristokratie sein: jeder öffentliche Körper läßt durch Menschen mit Fleisch und Blut, mit Tugenden und Fehlern, mit Leidenschaften und Irrtümern entscheiden, was wert sei, als Gesamtbedarf anerkannt zu werden, und was mit Opfern zu erstreben sei. So einfach liegt in keinem Gemeinwesen die Entscheidung, daß über den gesamten kostspieligen Bedarf der Gesamtheit nie ein Zweifel hinsichtlich seiner Natur als Gesamtbedarf existieren könnte. Es gibt außer dem Staate und den Selbstverwaltungskörpern auch andere juristische Personen, die sich einzelner Menschen als der entscheidenden Organe bedienen müssen, um festzustellen, was der Ausgabe wert sei. Nur ist hier die Psychologie weit einfacher, als in einem öffentlichen Körper. In einer Aktiengesellschaft ist den entscheidenden Verwaltungsorganen eine gebundene Marschroute gegeben, sie sind verpflichtet, bei allen Ausgaben zu erwägen, ob eine Gewinnchance irgend einer Aufwendung gegenübersteht, und sie werden unter diesem Gesichtspunkt kontrolliert; ihre Maßnahmen sind gerechtfertigt, wenn die Erwartung eines Gewinnerfolges sich verwirklicht. Die Organe einer Stiftung haben bei Würdigung des in Ausgaben sich umsetzenden Bedarfs die Stiftungszwecke im Auge zu behalten und hierin einen Maßstab für ihre Entscheidung. Uninteressierte Aufsichtsorgane üben hier eine Kontrolle aus. Um einen ähnlich einfachen Vorgang bei der Entscheidung kann es sich auch im öffentlichen Haushalt bei Würdigung von Betriebsbedarf der Erwerbsunternehmungen handeln, z. B. bei Ausgaben einer Staatsbahn für ein zweites Eisenbahngleis, bei einer Fahrparksvermehrung einer öffentlichen Verkehrsanstalt, bei Grunderwerb für eine gemeindliche Gasanstalt, bei Kohlenanschaffungen für staatliche und gemeindliche Betriebe. Und doch spielen bei gutgeleiteten öffentlichen Unternehmungen auch noch andere als rein privatwirtschaftliche Erwägungen mit, wenn es sich um Anerkennung des Bedarfs handelt. Soweit jedoch wirkliche Aufwandsbedürfnisse öffentlicher Körper in Betracht kommen, z. B. Ausgaben für eine koloniale Expedition,

Kriegsvorbereitungen, Ausgaben im Zusammenhang mit der auswärtigen Politik, Ausgaben der inneren Verwaltung usw., ist nicht ein dem Streit entzogener fester Maßstab zu finden, welche Bedürfnisse als solche der Gesamtheit jederzeit und unbedingt anzusehen sind. Entscheiden die verfassungsmäßigen Organe eines Staates, einer Gemeinde auch nach bestem Wissen und Gewissen, daß etwas als Gesamtbedarf anzuerkennen sei, so ist damit durchaus nicht gesagt, daß alle die Bürger, die die Kosten mittragen müssen, überzeugt sind, es seien ihre eigenen Bedürfnisse als Glieder der Gesamtheit, um die es sich handle. Zunächst gibt es Verfassungen, die gar nicht die Bürger zum eigenen Urteil über die Regierungshandlungen zulassen wollen; in diesen Verfassungen stehen die Steuerzahler dem öffentlichen Leben indifferent oder auch sehr skeptisch gegenüber und sind ganz und gar nicht berufen, sich mit der Frage überhaupt zu beschäftigen, ob es denn ihr eigenes Wohl sei, für das gesorgt werde. Auch in Ländern mit Verfassungsleben und entwickelter Selbstverwaltung pflegt es Personen zu geben, deren Interessenkreis und geistiger Horizont bei ihren eigenen Privatangelegenheiten endet und für öffentliche Aufgaben keinen Platz hat. Sieht man von den Gleichgültigen ab, so ist aber eine weitere Erfahrung, daß in jedem politisch lebendigen Staat und Selbstverwaltungskörper stets Parteiungen und verschiedene Strömungen existieren, die sich besonders darin unterscheiden, was diesen Gruppen als der Opfer würdiges Gesamtziel erscheint. Entweder müßte man so optimistisch sein, den jeweils entscheidenden Organen des öffentlichen Lebens zuzutrauen, daß sie stets besser wissen, was der Gesamtheit frommt, als die übrigen Bürger; hieraus wäre dann zu folgern, daß alle öffentlichen Aufwendungen, die irgendwo von irgend einer öffentlichen Verwaltung gemacht werden, im wahren Interesse aller Bürger geschehen und daß die Bürger nur ihr eigenes Bestes nicht so gut verstehen, als es die Verwaltung vermag; oder man muß zugeben, daß unter denen, die Steuern zahlen und Anleihen verzinsen und tilgen helfen, bei regem öffentlichen Leben stets Meinungsverschiedenheiten herrschen, ob die Politik, die immer Kosten verursacht, klug und zweckentsprechend geleitet, gerecht und Allen nützlich ist. Es wird also die Stellungnahme der Unzufriedenen und der Indifferenten übersehen, wenn man

behauptet, der Kollektivbedarf sei die Summe der durch den gesellschaftlichen Verband veranlaßten Bedürfnisse aller einzelnen Bürger. In Wirklichkeit wird in allen zweifelhaften Fällen darüber, was als Kollektivbedarf, d. h. als Bedarf der organisierten Gesamtheit, durch Steuern zu decken sei, nach politischen Gesichtspunkten entschieden. Solange aber die Menschen in ihren politischen Anschauungen differieren, ist es ganz unmöglich, daß die Bürger eines Gemeinwesens dessen Politik stets und sämtlich billigen. Das Höchste, was von einem idealen Standpunkt aus man sich etwa verwirklicht denken könnte, würde sein, daß bei freier Verfassung ein Volk derart zur Anteilnahme an den Gesamtinteressen ausgebildet ist, daß sich eine geschulte öffentliche Meinung über die Grundlinien der Politik entwickelt und führende Persönlichkeiten an die Spitze gelangen, denen die Besten im Volk zutrauen, daß sie im einzelnen die von der öffentlichen Meinung gebildeten Grundideen verwirklichen. Es würde also rührige positive Anteilnahme an den Aufgaben von Staat und Gemeinde, ein Empfinden der Einzelnen in der Richtung des „tua res agitur“ gegeben sein müssen¹⁾. Wo aber auch der höchste Grad staatsbürgerlicher Reife und wirkliches Empfinden der Gesamtbedürfnisse bei den Bürgern erreicht ist, wird gerade da, wo eine lebendige und differenzierte Kultur herrscht und nicht lediglich an einer starren Überlieferung festgehalten wird, immer ein Kämpfen um die Politik, eine Verschiedenheit der Urteile gerade der Besten über das, was im öffentlichen Interesse wünschenswert ist, existieren. Die Frage ist nur, ob sich die voneinander abweichenden Richtungen hinsichtlich der Würdigung der Gesamtbedürfnisse in verfassungsmäßigen Formen und durch Argumente gegenseitig zu überzeugen streben oder ob eine Schicht die andere vergewaltigt. Jeder Aufwand für Schulen aus öffentlichen Mitteln findet bei irgend einer religiösen oder irreligiösen Gruppe von

¹⁾ Ungefähr im gleichen Sinne definiert F. v. Wieser im Grundriß der Sozialökonomik I. Abt. II. Teil, 2. Aufl., Tübingen 1924, S. 21 ein Kollektivbedürfnis als ein Bedürfnis, „welches jeder, der sich wirklich als Mitglied eines Gemeinwesens fühlt, ganz ebenso in sich hat, wie sein eigenes Bedürfnis“. Er deutet damit an, daß es in dieser unvollkommenen Welt das Hauptproblem ist, wieweit sich die Bürger eines Gemeinwesens wirklich als Mitglieder desselben fühlen, wenn Opfer zu bringen sind.

Bürgern im Gemeinwesen Mißbilligung, jeder militärische Aufwand findet Kritiker, solche, denen er zu weit geht, und solche, denen er nicht genügt; wo nationale Minderheiten oppositionell gesinnt sind, kann man wohl verlangen, daß sie ihre Steuern zu der Deckung der herrschenden Politik mitzahlen und die Gesetze nicht verletzen, aber man kann nicht erwarten, daß sie den vom Staate anerkannten Kollektivbedarf als notwendig empfinden, so wenig wie man solche begeisterte Unterordnung von einer sozialen Gruppe unter der Herrschaft eines gegen diese soziale Richtung geltenden Gesetzes etwa gegenüber dem Bedarf für Polizeizwecke erwarten kann.

Wir kommen zu dem Ergebnis, daß der Kollektivbedarf nicht identisch ist mit den Sonderbedürfnissen aller einzelnen Bürger und daß schon sehr viel erreicht ist, wenn die große Mehrzahl der Bürger eines Gemeinwesens allen Aufwand, der für Kollektivzwecke nach Entscheidung der kompetenten Organe beschlossen wird, als im Gesamtinteresse liegend anerkennt.

Man hat angesichts dieser Schwierigkeiten einen Ausweg dadurch gesucht, daß man nicht vom subjektiven, sondern von einem objektiven Bedürfnis oder einem objektiv gegebenen Zweck des Staates ausging¹⁾. Tatsächlich beruhen aber eine Menge kost-

¹⁾ Ritschl a. a. O. S. 152 vertritt als Anhänger einer Theorie objektiver Bedürfnisse als obersten Grundsatz für das Verhältnis der Deckung der Gesamtheitsbedürfnisse und der Einzelbedürfnisse „die Forderung der wirtschaftlich verhältnismäßigen Deckung von Gesamtheits- und Einzelbedürfnissen“. Er formuliert sein Prinzip weiterhin als den Grundsatz „der wirtschaftlichen verhältnismäßigen Kürzung der den Einzelbedürfnissen gegenüberstehenden Mittelvorräte in dem Maße, wie noch wichtigere Gesamtheitsbedürfnisse unbedeckt sind“.

Unbefriedigend bleibt bei dieser Betrachtungsweise, daß stets Streit darüber herrschen muß, wonach die verhältnismäßige Wichtigkeit von Einzelbedürfnissen und Gesamtbedürfnissen bemessen werden soll.

Karl Engliš in Gerloff und Meisels Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. I, S. 310 ff. geht ebenfalls von objektiven Zwecken und Bedürfnissen aus und folgert auf S. 312: „Die harmonische Befriedigung aller öffentlichen Bedürfnisse im Rahmen der beschränkten Mittel bedeutet also, daß der öffentliche Haushalt nach dem relativen objektiven Nutzen verfährt und die beschränkten öffentlichen Mittel zu der Befriedigung der einzelnen öffentlichen Bedürfnisse so weit verwendet, bis sich die objektiven relativen Grenznutzen ausgleichen.“ Er fügt aber sehr zutreffend selbst hinzu, daß

spieliger Aufwendungen jedes öffentlichen Gemeinwesens auf freiem Entschluß, und der Entschluß, ein bestimmtes Bedürfnis als Gesamtbedürfnis anzuerkennen und der Opfer wert zu erachten, wird in zahlreichen Fällen durch den Gang der Politik bestimmt. Diese Politik kann sich ändern, ihre Ziele sind nicht ein für allemal feststehend und gegeben.

Bemerkenswert ist übrigens, daß in demjenigen Staatswesen, welches bis jetzt am radikalsten kommunistische Ideen zu verwirklichen bestrebt war, in Sowjetrußland, der Grundsatz herrscht, daß kommunale Steuern für Zwecke, die nicht im Gesetz vorgesehen, also nicht obligatorisch sind, durch „freiwillige Selbstbesteuerung“¹⁾ aufzubringen sind, sodaß die Personen, welche in

es sich hier um Gesetze formaler Natur handle, „weil sie nichts darüber aussagen, was die eine oder die andere Wirtschaft tatsächlich kauft, was erst durch eine historische und statistische Erhebung ermittelt werden kann“.

Der Verfasser führt weiter aus hinsichtlich des Verhältnisses der öffentlichen zu den Privatbedürfnissen, daß ein einheitliches Bedürfnisbefriedigungsprinzip nicht zu finden sei, weil es sich um völlig verschiedene Bedürfnisarten mit einem völlig verschiedenen Zweck und Wertzentrum handle. Er schließt auf S. 313 damit: „Der Rahmen für die Anspannung des öffentlichen Bedarfs ist stets durch die Wertung des objektiven, durch die Ausgabe zu beschaffenden Nutzens einerseits und des objektiven Schadens bestimmt, welcher aus dem Drucke der öffentlichen Ausgaben auf den Privatverbrauch und die Erzeugung hervorgeht, sei es durch Verminderung des Verbrauches und durch Vergrößerung der Arbeitslast, oder dadurch, daß durch subjektiv wirtschaftliche Reaktion gegen die öffentliche Last die Produktivität gemindert wird.“ Vgl. auch die Bedenken gegen eine objektive, allgemein gültige Rangordnung aller Bedürfnisse, welche Hans Mayer im Handwörterbuch d. Staatsw. 4. Aufl., Bd. II S. 453, 454 entwickelt. — Die neueste mit den hier berührten Gegenständen sich beschäftigende Schrift von Horst Jecht, *Wesen und Formen der Finanzwirtschaft*, Jena 1928, konnte bei Drucklegung dieses Aufsatzes nicht mehr berücksichtigt werden.

Berechtigte Bedenken gegen die Anwendung der Grenznutzenlehre auf die Theorie der öffentlichen Ausgaben äußert Hugh Dalton, *Einführung in die Finanzwissenschaft* (übersetzt von Hans Neisser), Berlin 1926, S. 14 ff. und S. 126 ff.

¹⁾ Vgl. Paul Haensel, *Die Finanz- und Steuerverfassung der Union der sozialistischen Sowjet-Republiken*, Jena 1928, S. 249, 250. Da es sich bei den nichtobligatorischen Gemeindeaufgaben in Sowjetrußland um Aufwand für Krankenhäuser, Bildungs- und Lehranstalten usw. handelt, so

der Dorfversammlung gegen die Einführung gestimmt oder an der Versammlung nicht teilgenommen hatten, nicht zur Entrichtung dieser Steuern gezwungen werden. Eine so konsequente Anerkennung der Unsicherheit über objektive Gesamtbedürfnisse verbunden mit Trennung der Belastung für Gesamtbedürfnisse und Sonderbedürfnisse Einzelner dürfte in der bürgerlichen Welt nirgends vorkommen.

Fällt den öffentlichen Körpern die Fürsorge für richtig oder unrichtig verstandenen Kollektivbedarf zu, so erschöpft sich hierin aber noch keineswegs deren Tätigkeit. Es kann sein, daß außerdem bewußt oder unbewußt ein Staat oder eine Gemeinde Sonderbedürfnisse einzelner, keineswegs aller Bürger unter Aufwendung von Mitteln deckt, ohne daß hier ein Zusammentreffen von Gesamtinteresse und Sonderinteresse festzustellen ist.¹⁾

müßten die russischen Bauern bei der „Selbstbesteuerung“ ein außerordentliches Maß von kollektivem Verantwortlichkeitsgefühl aufweisen, wenn angesichts dessen viel für diese Kulturbedürfnisse geleistet würde.

¹⁾ Vgl. W. Lotz, Fiskus als Wohltäter. Betrachtungen über Nebenzwecke bei der Besteuerung. Berlin 1906 (Volksw. Zeitfragen Heft 219).
