

Gemeindefinanzen

Zweiter Band

Erster Teil

Einzelfragen der Finanzpolitik der Gemeinden



Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben



Duncker & Humblot *reprints*

Schriften
des
Vereins für Socialpolitik.

127. Band. Erster Teil.
Gemeindefinanzen.

Zweiter Band.

Erster Teil.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1910.

Gemeindefinanzen.

Zweiter Band, erster Teil.

Einzelfragen der Finanzpolitik der Gemeinden.

Mit Beiträgen

von

Otto Landsberg, Ernst Mischler, Walter Boldt,
Alexander Pohlmann und Theodor Ruzer.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik
herausgegeben.



Leipzig,

Verlag von Duncker & Humblot.

1910.

Alle Rechte vorbehalten.

**Altensburg
Pierer'sche Hofbuchdruckerei
Stephan Gelbel & Co.**

Vorbemerkung.

Der Arbeitsplan der Erhebungen über den Gemeindehaushalt hat sich etwas verschoben.

Der zweite Band, der die mehr grundsätzlichen Erörterungen bringen sollte, ist im Interesse des schnelleren Erscheinens der einzelnen Beiträge in drei Teile zerlegt worden. Der hier vorgelegte erste Teil bringt als Fortsetzung zum ersten Bande zwei dort schon angekündigte Untersuchungen über Österreich und über die preussischen Erfahrungen im Osten der Monarchie. Dieser Teil enthält weiter dem Arbeitsplane entsprechend grundsätzliche Untersuchungen über das Interesse als Grundlage der Gemeindebesteuerung und darüber, welche Ausgaben durch Anleihen und welche durch ordentliche Einnahmen zu decken sind. Im Anschlusse daran erschien es wünschenswert, über die vielerörterten Fragen nach der Organisation des städtischen Kredits ein zusammenfassendes Referat zu erhalten.

Der zweite Teil dieses Bandes wird über Ziele und Methoden der kommunalen Finanzstatistik berichten, da auch hierfür eine zusammenfassende Untersuchung wünschenswert erschien. Der dritte Teil endlich soll neben einer Arbeit über die besonderen Schwierigkeiten der Finanzverwaltung in Industriegemeinden als Abschluß die grundsätzliche Darstellung des Gemeindehaushaltes bringen.

Der zweite und dritte Teil sollen im Frühjahr erscheinen.

Der Verein für Socialpolitik hofft so durch die dankenswerte Hilfe seiner Mitarbeiter dazu beigetragen zu haben, daß über die immer gewichtiger werdenden Probleme kommunaler Finanzpolitik etwas mehr Klarheit verbreitet werde.

Hamburg, im Dezember 1909.

Karl Rathgen.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Vorbemerkung	V
Die Entwicklung des Gemeindeabgabenwesens in den preussischen Städten unter der Herrschaft des Kommunalabgabengesetzes mit besonderer Berücksichtigung der östlichen Provinzen.	
Von Professor Dr. Otto Landsberg, Direktor des Statistischen Amtes der Stadt Magdeburg 1— 42	
1. Gebühren und Beiträge	3
2. Die Besteuerung des Grundbesitzes.	11
3. Die Besteuerung des Gewerbebetriebs	17
4. Die Gemeindeeinkommensteuer	21
5. Die Konkurrenz der Steuerforderungen verschiedener Gemeinden	24
6. Die Aufwand- und Verbrauchsteuern	27
7. Die Deckung des Ausgabebedarfs	33
Die Grundlagen des Gemeindehaushaltes in Österreich. Von Dr. Ernst Mischler, Universitätsprofessor in Graz 43— 83	
I. Die gesetzgeberischen Vorbedingungen als Grundlagen des gegenwärtigen Zustandes der Gemeindefinanzen und der Schwierigkeiten von Reformen	45
II. Die Bedeutung der Ausgaben im Gemeindebudget und ihre Einteilung	48
III. Differenzierungen und Selbständigkeiten innerhalb des Gemeindehaushaltes	58
IV. Das Gemeinbeeigentum	64
V. Die Wirtschaftsführung in formeller Hinsicht, insbesondere die Wirtschaftsrechnungen und deren Überwachung; die Kontrolle.	71
VI. Die Gemeindesteuern	74
VII. Der Gemeindekredit	80
Das Interesse als Grundlage der Gemeindebesteuerung. Von Stadtrat Dr. jur. Walter Boldt in Dortmund 85—138	
Welche Ausgaben sind durch Anleihen zu decken, welche durch ordentliche Einnahmen? Von Alexander Fohlmann, Erstem Bürgermeister in Rattowitz 139—162	
I. Gesetzliche und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme von Anleihen	141
Preußen	141

	Seite
Elfaß-Lothringen	144
Baden	144
Bayern	144
Hessen	146
Sachsen	148
Württemberg	148
II. Erfahrungsgrundsatz der Praxis	158
III. Regeln, welche die Wissenschaft aufgestellt hat	162
Zur Organisation des Kredits der deutschen Städte. Von	
Th. Kutzer, Oberbürgermeister in Fürth	163—236
1. Schwebende Schulden	165
2. Feste Anleihen, ihre Tilgung	170
3. Umfang der festen Anleihen	177
4. Die Obligationenanleihen	181
5. Begründung, Begebung, Bestand der Städteanleihen	189
6. Mitbewerber auf dem Geldmarkt	196
7. Die großen Vermögensverwaltungen als Geldgeber der Gemeinden	201
8. Bestehende Organisationen zur Befriedigung des Kommunalkredits	206
9. Urteil über die gegenwärtige Organisation des Kommunalkredits .	212
10. Sogenannte „kleine Mittel“ zur Besserung des bestehenden Zustandes	213
11. Bisherige Reformvorschläge	214
12. Gesichtspunkte zur Begründung einer Zentrale für den Kommunal- kredit	219
a) Die Zentrale dient den deutschen Städten	219
b) Die Zentrale wird von den Städten begründet	220
c) Die Zentrale vermittelt für die Städte Darlehen im engeren Sinne	221
d) Die Zentrale gewährt den Städten Darlehen	222
e) Die Zentrale nimmt Darlehen in Obligationen auf	224
f) Die Zentrale wird von den Städten gestützt	227
g) Die Begebung der Zentralobligationen	229
h) Berechnung der Valuta für die Städte	230
i) Die Rechtsform der Zentrale	231
k) Das Grundkapital der Zentrale	233
l) Bindung der zum Verein zusammentretenden Städte	234
m) Ergebnisse	235

Die Entwicklung des Gemeindeabgabewesens in den preußischen Städten unter der Herrschaft des Kommunalabgabengesetzes

mit besonderer Berücksichtigung der östlichen Provinzen

von

Professor Dr. Otto Landsberg,
Direktor des Statistischen Amtes der Stadt Magdeburg.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
1. Gebühren und Beiträge	3
2. Die Besteuerung des Grundbesitzes	11
3. Die Besteuerung des Gewerbebetriebs	17
4. Die Gemeindecinkommensteuer	21
5. Die Konkurrenz der Steuerforderungen verschiedener Gemeinden	24
6. Die Aufwand- und Verbrauchssteuern	27
7. Die Deckung des Ausgabebedarfs	33

1. Gebühren und Beiträge.

Wenn den Fragen des Gemeindeabgabewesens neuerdings wieder eine besondere Aufmerksamkeit zugewendet wird, so liegt dies unstreitig daran, daß die Ausgaben der Städte im raschen Steigen begriffen sind. Dieses Steigen ist einmal darauf zurückzuführen, daß die Städte in der Gegenwart im Interesse ihrer Bürger eine Fülle neuer Aufgaben übernommen haben; daneben spricht jedoch namentlich bei den Großstädten der Umstand mit, daß Reich und Staat bestrebt sind, neu hinzutretende staatliche Aufgaben auf die Städte abzuwälzen oder die bisherige Abgrenzung gemeinsamer staatlicher und kommunaler Betätigung zu ungunsten der Städte zu verschieben¹. Da den Städten zweifellos auch in Zukunft noch große Aufgaben bevorstehen, so erscheint es allerdings notwendig, ihr finanzielles Rüstzeug einer eingehenden Prüfung zu unterwerfen.

Die Grundlage des Haushaltes der Stadt- und Landgemeinden bildet in Preußen das Kommunalabgabengesetz² vom 14. Juni 1893, welches unter den Mitteln zur Deckung des Ausgabebedarfs der Gemeinden — abgesehen von den rein privatwirtschaftlichen Einnahmen, von denen hier nicht die Rede sein soll — die erste Stelle anweist den Gebühren und Beiträgen.

Über die Stellung der Gebühr im Haushalte der Gemeinden ist gesagt worden³, daß „während in Staat und Land die Steuern die Grundlage der gesamten Finanzwirtschaft bilden, in der Gemeinde das Gemeindegebührenwesen die eigentliche — die zukünftige — Basis“ ist.

¹ Die obigen Ausführungen scheinen im Widerspruch zu stehen mit der finanzwissenschaftlichen Theorie, die übereinstimmend die umgekehrte Tendenz der staatlichen Übernahme und Unterstützung von Gemeindeaufgaben konstatiert. Dieser Widerspruch ist jedoch nur scheinbar, da zwar im ganzen die Ausgabeposten z. B. des preussischen Etats, welche den Gemeinden unmittelbar zugute kommen, anschwellen, den Großstädten hiervon jedoch immer weniger zufließt. Hierfür bietet die Entwicklung der Staatszuschüsse zur Unterhaltung der Volksschulen das beste Beispiel.

² Im folgenden in üblicher Weise mit KAG. bezeichnet.

³ Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft.

Von dem hier aufgestellten Ziele sind jedoch die preußischen Städte weit entfernt, vielmehr gibt es Ausgabegebiete, in welchem die Gebühr nur eine ganz untergeordnete Rolle spielt, und so gut wie ausschließlich die Deckung durch Steuern vorherrscht, während in anderen der Umfang der Deckung durch Gebühren, Beiträge, Steuern von Stadt zu Stadt verschieden ist. In der Tat hat jede dieser Möglichkeiten ihre charakteristischen Vorzüge und Nachteile. Der Vorzug der Gebühr liegt darin, daß sie das Besteuerungsrecht der Gemeinde weiter ausdehnt, z. B. auf Auswärtige, auf sonst Steuerfreie¹ (fiskalische Grundstücke) usw.

Dagegen liegt bei der Erhebung von Gebühren ein Nachteil darin, daß nur die Benutzer der gemeindlichen Veranstaltungen herangezogen werden können. Allerdings ist es an sich in einer Reihe wichtiger Fälle möglich, eine allgemeine Verpflichtung zur Benutzung polizeilich aufzuerlegen, häufig geht aber, wie z. B. bei der Übernahme der Straßenreinigung, der Müllabfuhr usw., der Sinn der Veranstaltungen umgekehrt gerade dahin, die bisher Verpflichteten zu entlasten, wodurch für die Erhebung von Gebühren Schwierigkeiten entstehen.

In solchen Fällen sind die Beiträge das wirksamere Mittel, um die besonderen wirtschaftlichen Vorteile, welche die im öffentlichen Interesse erforderlichen Veranstaltungen für Grundbesitzer und Gewerbetreibende im Gefolge haben, abzugelten.

Sehr geringfügig ist in den preußischen Städten im Gegensatz z. B. zu Bayern und Sachsen das Aufkommen an Verwaltungsgebühren², hier hatte bereits die ältere Gesetzgebung eine Verminderung dieser früher in Staat und Gemeinde in üppiger Fülle vorhandenen Gebühren angestrebt, von denen ein älterer deutscher finanzwissenschaftlicher Schriftsteller nicht mit Unrecht sagt, daß sie eher den Namen „Ungebühren“

¹ Für die finanzielle Bedeutung dieser Tatsache seien einige Zahlen angeführt: In Berlin betrug 1907 der Nutzertrag der Grundstücke 452,9 Mill. Mark, davon waren von der städtischen Grundsteuer frei 21,4, von der Kanalgebühr (wegen mangelnden Anschlusses) jedoch nur 2,0 Mill. In Magdeburg befanden sich 1907 unter 7014 mit einem Nutzungswert von 32,5 Mill. zur Kanalgebühr veranlagten Grundstücken 186 mit 1,9 Mill., welche realsteuerfrei waren.

² Die Erhebung von Bürgerrechtsgeld findet sich im Bereich der östlichen Städteordnung nur noch in kleineren Städten (z. B. Burg b. Magdeburg mit rund 24000 Einwohnern, Etatsfoll 1908: 867 Mk.), anders u. a. in Hannover (Bürgergewinngeld laut Etatsfoll 1908: 40000 Mk.); die in Preußen den Kreisen, auch den Stadtkreisen, zufallenden Jagdscheingebühren haben nicht den Charakter der Gebühr, sondern der Steuer (im Statistischen Jahrbuch deutscher Städte sind sie deshalb durchaus zutreffend zu den Aufwandsteuern genommen).

verdienten. Von den noch aus der älteren Zeit herrührenden Gebühren erreichen nur die Mahn- und Vollstreckungsgebühren des Zwangsverfahrens, welche auch heute noch vielfach nach alter, aber nicht guter Sitte den betreffenden Beamten zufließen, eine nennenswerte Höhe (z. B. Berlin 1907: 128 918, Magdeburg 1907: 21 941 Mk.). Auch bei denjenigen Aufgaben, welche durch die Reichsgesetzgebung in neuerer Zeit den Gemeinden zugewiesen sind, wie der Beurkundung des Personenstandes, Tätigkeit in Sachen der Alters- und Invalidenversicherung, den Gewerbe- und Kaufmannsgerichten ist die Erhebung von Gebühren nur in sehr beschränktem Maße zugelassen, bei den Gewerbe usw. Gerichten bleiben die ortsstatutarisch eingeführten Sätze vielfach sogar noch unterhalb der reichsgesetzlichen Normen. Zugenommen hat wesentlich durch den Hinweis des RAG. die Erhebung von Baupolizeigebühren. Von den größeren preußischen Städten hat — abgesehen von den Fällen staatlicher Baupolizei — jetzt nur noch eine (Altona) keinerlei Baugenehmigungsgebühren.

Auch auf dem Gebiete des Volksschulwesens werden die sehr beträchtlichen Ausgaben in Preußen so gut wie ausschließlich aus Steuermitteln gedeckt, da die Erhebung von Schulgeld hier nur von Auswärtigen gestattet ist. Dagegen ist bei den mittleren und höheren Schulen in der neueren Zeit das Schulgeld entsprechend der Steigerung der Kosten auch in erheblicher Weise erhöht worden. Im ganzen ergibt sich für das Verhältnis der Deckung der laufenden Unterhaltungskosten durch Gebühr und Steuer aus der preußischen Statistik folgendes Bild:

	Jahr	Einnahme an Schulgeld Mk.	Zuschüsse der Gemeinden usw. Mk.
a) Volksschulen in den Städten . .	1906	734 379	115 666 349
b) Öffentliche Mittelschulen	1906	6 503 281	8 834 106
c) Öffentliche höhere Mädchenschulen	1906	7 537 603	4 080 994
d) Städtische höhere Knabenschulen	1909	19 598 316	20 663 550

Bei den städtischen mittleren und höheren Schulen ist zumeist das Schulgeld für Auswärtige höher als für die Einheimischen, neuerdings wird in einer Reihe von Städten (z. B. Hannover, Magdeburg) das Schulgeld der auswärtigen Schüler weiter abgestuft zu Ungunsten der außerhalb der Stadt (in den Vororten) wohnenden, welche mehr bezahlen müssen als die am Ort in Pension gegebenen Auswärtigen. Sehr bemerkenswert ist, daß bei den in der neueren Zeit immer stärker entwickelten obligatorischen

Fortbildungsschulen trotz des Schulzwanges eine Erhebung von Schulgeld stattfindet und zwar vielfach — auf Grund einer Bestimmung der alten preußischen Gewerbeordnung, deren Geltung allerdings neuerdings durch die Judikatur erheblich eingeschränkt worden ist — nicht vom Schüler, sondern vom Arbeitgeber¹.

Auch auf dem Gebiete der sonstigen reinen Bildungsveranstaltungen der Städte (Bibliotheken, Museen) hat der Grundsatz der Unentgeltlichkeit jetzt eine geringe Einschränkung erfahren durch Erhebung von Gebühren an bestimmten Tagen (Museen) oder für besondere Leistungen (Bibliotheken). In den städtischen Krankenanstalten werden durchweg Gebühren erhoben und zwar zumeist auch hier von den Auswärtigen höhere als von den Einheimischen. Endlich ist auch bei den Einrichtungen, welche lediglich soziale Aufgaben zu erfüllen bestimmt sind, wie beim Arbeitsnachweis, der „Kommunismus zugunsten der Bemittelten“ verlassen durch Einführung einer von der Dienstherrschaft zu zahlenden Gebühr für die Vermittelung von Dienstmädchen (Schöneberg 3 Mt. Etatsjoll 1908: 4200 Mt.).

Den größten Umfang hat das Gebührenwesen gewonnen bei den Veranstaltungen auf dem Gebiete der öffentlichen Fürsorge für Straßen und Gebäude. Beim Feuerlöschwesen ist allerdings bisher das Bestreben der Stadtverwaltungen, die Feuerversicherungsgeellschaften nach dem Muster namentlich der sächsischen Städte zu Zwangsbeiträgen heranzuziehen, erfolglos geblieben, auch wird man daran zweifeln müssen, ob, selbst wenn es gelänge, eine solche Beitragspflicht rechtlich zu konstruieren, dieselbe wirtschaftlich von den Gesellschaften getragen und nicht auf die Versicherten, im wesentlichen also wieder auf die Hausbesitzer abgewälzt werden würde.

Auf dem Gebiete der Herstellung neuer Straßen und Plätze in der Stadterweiterung war die Heranziehung der Anlieger im wesentlichen bereits vor dem RAG. durch das sogenannte Fluchtliniengesetz geregelt, weit schwieriger gestaltet sich trotz des RAG. in der Praxis die Erhebung bei denjenigen Veränderungen der Straßenzüge, welche die starke Steigerung des Verkehrs in den eng angelegten inneren Teilen fast aller Großstädte erheischt. Bei der eigentlichen Unterhaltung der öffentlichen Wege und Straßen tritt die Erhebung von Gebühren (oder Beiträgen) sehr zurück. Die Heranziehung der Anlieger (durch Bei-

¹ Nach dem inzwischen ergangenen Gesetz vom 1. August 1909 sind die Gemeinden befugt, Beiträge von den Arbeitgebern der Fortbildungsschüler zu erheben.

träge) ist zwar theoretisch nicht unmöglich, unterbleibt aber in der Praxis wohl stets, da sie leicht zu Schwierigkeiten und Unbilligkeiten führt, die Heranziehung der Benutzer (durch Gebühren) kommt in den preußischen Großstädten bei den Straßen überhaupt nicht vor¹. Nur bei den Brücken finden sich Gebührenerhebungen und zwar einmal in verhältnismäßig geringer Höhe in den Städten des Ostens zumeist nur von Wagen, Vieh (z. B. Magdeburg 1908: 20 000, Halle: 14 930²), anderseits in sehr erheblichem Umfange, namentlich vom Fußgängerverkehr, in einzelnen rheinischen Städten (Bonn, Etatsfoll 1908: 224 110 Mk., Mülheim a. R. 51 940 Mk.). Die ersteren verraten bereits durch die Form der Erhebung (durch Pächter), daß sie aus älterer Zeit herrühren, während die letzteren auch darin abweichen, daß sie eine Deckung der Ausgaben einschließlich der Verzinsung und Tilgung der Anlagekosten herbeiführen sollen. Beachtenswert ist, daß Magdeburg auch hier die Einheimischen (durch Gewährung von Abonnements) gegen die Auswärtigen begünstigt.

Sehr mannigfaltig sind die Gebühren bei den städtischen Veranstaltungen der Kanalisation, Straßenreinigung und Abfuhr (s. Tab. I). Abgesehen von den in der Regel nach dem laufenden Frontmeter bemessenen einmaligen Kapitalbeiträgen zu den Kosten der Kanalisation, welche vielfach auch zur Erleichterung der Zahlung in Raten umgewandelt werden können, erheben die meisten Großstädte, die bereits eine fertiggestellte Kanalisation besitzen, auch zur Deckung der jährlichen Ausgaben für Unterhaltung sowie Verzinsung und Tilgung der Anleihen laufende Kanalgebühren (=beiträge) und zwar im allgemeinen von den angeschlossenen Grundstücken bzw. deren Eigentümern, vereinzelt z. B. Frankfurt, Wiesbaden, Oppeln auch direkt von den Mietern nach der Höhe der Miete. Sehr verschieden ist der Maßstab der Umlegung und die Höhe der Gebühr, ein Beweis für die weitgehende Autonomie, die auf dem Gebiete des Gebührenwesens herrscht. So finden wir die Grundstücke zur Kanalgebühr veranlagt nach dem Nutzungswert der Gebäudesteuer, dem gemeinen Wert, nach dem Kubikmeter des zugeleiteten Wassers und nach Kombinationen dieser Maßstäbe³. Einzelne Städte

¹ Eine solche Gebühr ist z. B. von Adolf Wagner empfohlen worden: Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden usw. Jena 1904. S. 27.

² Darunter 4000 Mk. von einer Fußgängerbrücke.

³ Näheres im Statistischen Jahrbuch deutscher Städte XV, S. 118. Neuerdings scheint das Oberverwaltungsgericht für die Gebühren einen Maßstab zu verlangen, der zum Umfange der Inanspruchnahme der Veranstaltung in Beziehung steht, eine Beschränkung, die für Beiträge nicht gelten würde.

Tabelle I.
Das Aufkommen an Kanal-, Abfuhr- und Straßenreinigungsgebühren im Vergleich zur Gebäudesteuer¹.

Stadt	Einwohner- zahl nach der Vervölk- erungsauf- nahme von 1907 in 1000	Ver- anlagungs- soll der Gebäude- steuer 1907	Kanalgebühren Staatsjoll 1908		Säfkationsabfuhr- gebühren Staatsjoll 1908		Müllabfuhr- gebühren Staatsjoll 1908		Straßenreini- gungsgebühren Staatsjoll 1908		Zusammen	
			in 1000 Mfr.	in % der Ge- bäude- steuer	in 1000 Mfr.	in % der Ge- bäude- steuer	in 1000 Mfr.	in % der Ge- bäude- steuer	in 1000 Mfr.	in % der Ge- bäude- steuer	in 1000 Mfr.	in % der Ge- bäude- steuer
Nachen.	153	604 123	64,5	10,7	—	—	—	—	—	—	64,5	10,7
Wittona.	172	695 888	80,0	11,5	—	—	—	—	—	—	80,0	11,5
Barmen	162	571 561	116,7	20,4	—	—	100,0 ⁶	17,5	227,5 ⁷	39,8	444,2	77,7
Berlin.	2050	13 464 070	7 184,7	53,4	—	—	—	—	124,8 ⁷	0,9	7 309,5	54,3
Dochum	127	288 172	44,0	15,3	—	—	50,0 ⁶	17,4	45,0 ⁷	15,6	139,0	48,3
Donn	84	356 226	163,0	45,8	—	—	88,0 ⁶	24,7	—	—	251,0	70,5
Breslau	495	2 230 695	504,1	22,6	—	—	—	—	—	—	504,1	22,6
Charlottenburg	260	1 762 384	756,5	42,9	—	—	400,0 ⁶	22,7	—	—	1 156,5	65,6
Cöln	475	2 295 741	878,1	38,2	—	—	348,8 ⁶	15,2	—	—	1 226,9	53,4
Greifeld.	125	374 341	73,0	19,5	—	—	—	—	83,3	22,2	156,3	41,7
Danig.	160	574 545	—	—	3,6	0,6	—	—	—	—	3,6	0,6
Dortmund	193	574 763	667,7 ²	116,3	—	—	87,8 ⁶	15,3	—	—	755,5	131,6
Duisburg	207	471 269	—	—	—	—	—	—	72,3 ⁷	15,3	72,3	15,3
Düsseldorf	265	1 092 596	632,0	57,8	—	—	—	—	65,0	5,9	697,0	63,7
Erfeld.	166	726 838	185,0	25,4	—	—	—	—	—	—	185,0	25,4
Erfurt.	103	399 946	37,5	9,4	121,5	30,4	—	—	—	—	161,9	40,5
Essen	245	620 392	340,0	54,8	—	—	90,0 ⁶	14,5	130,0 ⁷	21,0	560,0	90,3

bemessen die Kanalgebühr so, daß ihr Aufkommen die ganzen Jahresausgaben einschließlich Verzinsung und Tilgung deckt (z. B. Dortmund, Rixdorf), andere decken eine bestimmte Quote der Kosten vorweg durch Steuern (z. B. Breslau und Königsberg die Hälfte), den Rest durch Gebühren, oder es wird die Höhe der Kanalgebühr ein für allemal ohne Rücksicht auf die Höhe der Ausgaben festgesetzt (Magdeburg). Zur Kennzeichnung dieser Unterschiede ist in Tab. I die Gebühreneinnahme mit dem Soll der Gebäudesteuer verglichen. Auch da, wo die Fäkalien noch durch Abfuhr beseitigt werden müssen (Erfurt, Görlitz, Kiel, Posen), finden wir Gebühren der Hausbesitzer eingeführt. In weit geringerem Grade ist dies bei der städtischen Straßenreinigung, soweit sie eine öffentliche Veranstaltung ist, der Fall, während bei der neuerdings mehr und mehr von den Städten in eigene Regie übernommenen Müllabfuhr das Streben nach einer Deckung der Kosten durch Einführung von Gebühren (Beiträgen) unverkennbar ist. Auch bei der Müllabfuhr werden die Gebühren usw. in einzelnen Fällen (Köln, Frankfurt) vom Mieter nach dem Mietwert der Wohnungen erhoben, zumeist jedoch vom Hausbesitzer entweder nach allgemeinen Maßstäben wie Nutzungswert, Zimmerzahl der Grundstücke, oder nach der besonderen Beanspruchung, wie sie sich in der Zahl der abgeholten Gefäße ausdrückt. Die Verhältnisse der Wasserversorgung sollen an dieser Stelle nicht näher behandelt werden, da das Wassergeld bereits einen Übergang von der öffentlichrechtlichen Gebühr zum privatrechtlichen Preise bildet. Am reinsten tritt der Gebührencharakter da hervor, wo das Wasser, wie in Frankfurt a. M. und Kassel, nicht nach dem Maß des Verbrauchs, sondern nach der Miete vom Mieter zu zahlen ist. Bemerkenswert ist, daß Kassel neben der Wassergebühr vom Mieter und gewissen Zuschlägen für einen Überverbrauch nach Einheitsätzen pro Kubikmeter noch einen Benutzungsbeitrag von 10 % der Gebäudesteuer vom Hausbesitzer erhebt.

Auch aus dem kurzen Überblick, der hier gegeben werden konnte, dürfte hervorgehen, daß das Gebührenwesen der preussischen Städte erst in neuerer Zeit eine etwas stärkere Ausbildung erfahren hat, zweifellos hat auch die Gebühr unter der gleichen Unpopularität zu leiden gehabt, wie die indirekte Steuer und erst in der Gegenwart ist unter dem Drucke des steigenden Finanzbedarfs eine Änderung zu spüren. Am stärksten ausgebildet sind unstreitig die Gebühren, welche von den Grundbesitzern zur Erhebung kommen, während die sonst im kommunalen Finanzwesen vielfach mit diesen gleichmäßig behandelten Gewerbetreibenden nur vereinzelt durch besondere Gebühren getroffen werden. Sehr deutlich tritt dieser

Unterschied bei den „Beiträgen“ zutage, bei welchen von der im RAG. gegebenen Möglichkeit auch die Gewerbetreibenden heranzuziehen, nach einer vor einiger Zeit gemachten Feststellung in keinem Falle Gebrauch gemacht worden ist¹. Es liegt dies wohl mit an der auch bei den Versuchen zur Heranziehung der Grundbesitzer zu Beiträgen unangenehm empfundenen Umständlichkeit des Verfahrens und der Unsicherheit in der Auslegung des Gesetzes, welche diesen Gegenstand als reformbedürftig erscheinen lassen. Im übrigen herrscht, worauf schon oben hingewiesen worden ist, gerade in der Bemessung der Gebühren eine sehr weitgehende Freiheit, und erst neuerdings ist durch das Deklarationsgesetz vom 24. Juli 1906 die Zulässigkeit einer Abstufung nach der Leistungsfähigkeit festgelegt. Im Widerspruch mit dieser Auffassung scheinen allerdings die Maßnahmen der Schulaufsichtsbehörde zu stehen bezüglich der Bemessung des Schulgeldes nach der Einkommensteuer, die sich in einzelnen rheinischen und westfälischen Städten findet. Tatsächlich dürfte gerade eine solche Abstufung nach dem Einkommen nicht nur beim Schulgeld, sondern auch bei anderen Gebühren, z. B. bei den Verpflegungsgeldern der Krankenanstalten geeignet sein, den Druck der dem Wachstum der Ausgaben notwendig folgenden Gebührenerhöhungen zu erleichtern. Im Gegensatz zu der neuerzeitlichen freieren Auffassung steht ferner auch die Bemessung des Marktstandsgeldes durch das Gesetz von 1872, welche im RAG. ausdrücklich aufrecht erhalten worden ist. Der hier zugrunde gelegte Maßstab des eingenommenen Raumes erscheint wirtschaftlich ebenso verfehlt, als wenn man die Eisenbahnfracht — was allerdings auch vorgeschlagen worden ist — ohne Rücksicht auf die gefahrene Ware nach dem Raume oder Gewichte bemessen würde.

2. Die Besteuerung des Grundbesitzes.

Steuern sollen nach dem RAG. nur insoweit zur Hebung gelangen, als privatwirtschaftliche Einnahmen, Gebühren und Beiträge nicht ausreichen, es kann jedoch keinem Zweifel unterliegen, daß namentlich in den Großstädten die Erhebung von Steuern einen immer breiteren Raum einnimmt. Nach Silbergleit² stiegen in 101 Städten über 25 000 Einwohner von 1895 bis 1906 die Gemeindesteuern von 159,76 auf 321,21 Millionen d. i. um 107 %,

¹ Sembritzki, Über die Erhebung von Beiträgen aus § 9 des RAG. Preuß. Verm.-Bl. Bd. 24, S. 793.

² Silbergleit, Preußens Städte, Denkschrift zum 100 jährigen Jubiläum der Städteordnung. Berlin 1908. S. *246.

die direkten Staatssteuern von 83,28 auf 144,37 Millionen, d. i. um 73 %.

Die Belastung durch die Gemeindesteuern betrug also im Vergleich zu den direkten Staatssteuern, welche etwa als Maßstab der Leistungsfähigkeit dienen können, 1906 das 2,29 fache, im Jahre 1895 aber nur das 1,92 fache.

Die Steuern behandelt das KAG. in zwei Abschnitten, erst die indirekten, sodann die direkten, es erscheint jedoch an dieser Stelle zweckmäßiger, diese ohnehin nicht ganz eindeutige Trennung aufzugeben und zunächst die Steuern vom Grundbesitz und Gewerbebetrieb zu betrachten, gleichviel, ob sie als direkte oder indirekte anzusprechen sind. Wir beginnen mit den Steuern vom Grundbesitz, zu denen wir hier außer der Grundsteuer auch die Umsatz- und Wertzuwachssteuer zu rechnen haben.

Den Grund- und Eckstein der gemeindlichen Steuerreform in Preußen bildete der gleichzeitig mit dem KAG. erfolgte staatliche Verzicht auf die Realsteuern, welche den Gemeinden ganz zur Besteuerung überlassen bleiben sollten. Dabei war man sich nicht darüber im unklaren, daß es nicht zweckmäßig sei, die Staatssteuern ohne weiteres der Gemeindebesteuerung zugrunde zu legen. Insbesondere erschien die staatliche auf die Bedürfnisse des landwirtschaftlichen Besitzes zugeschnittene Grundsteuer mit ihrer ganz ungenügenden Besteuerung des wertvollen unbebauten Grundbesitzes für die Städte wenig geeignet. Als Ersatz wurde zunächst die Bauplatzsteuer ins Auge gefaßt, die Besteuerung der unbebauten Grundstücke nach dem durch die Festsetzung von Baufluchtlinien entstandenen Wertzuwachs. Aber diese Steuer, auf welche bereits das KAG. selbst, sowie das erste ministerielle Muster der Grundsteuerordnung hingewiesen hatte, erfüllte nicht die Hoffnungen, welche auf sie gesetzt worden waren, und diejenigen Städte, die, wie Berlin, eine Bauplatzsteuer eingeführt, schritten bald wieder zur Aufhebung. Über die Gründe dieses Mißlingens äußert sich der Verwaltungsbericht der Stadt Berlin für 1895/1900 (Bd. II S. 112) wie folgt: „Von größter Bedeutung für die Rechtmäßigkeit der Besteuerung war die Frage, ob mit Ausschluß der an älteren, sogenannten historischen Straßen belegenen Grundstücke alle anderen an Straßen mit Baufluchtlinien belegenen oder nur die Grundstücke an den Straßen, deren Baufluchtlinien nach Erlaß des Gesetzes vom 2. Juli 1875 festgesetzt worden waren, zur Steuer herangezogen werden dürften Das Königliche Oberverwaltungsgericht entschied im Sinne der Beschränkung und damit fiel die Berechtigung der Besteuerung für 1791 von den besteuerten 2124 Grundstücken“.

Die Veränderung der Anschauungen über die zweckmäßigste Art der gemeindlichen Besteuerung des Grundbesitzes zeigt das zweite ministerielle Muster einer Grundsteuerordnung, welches statt der Besteuerung nach dem Nutzungswert und besonderer Heranziehung des unbebauten Grundbesitzes zur Bauplatzsteuer einheitlich eine Besteuerung des bebauten und unbebauten Grundbesitzes nach dem gemeinen Werte zugrunde legt. Tatsächlich hat auch diese Form der Grundsteuer bei den größeren Städten in der weitaus größten Mehrzahl der Fälle Eingang gefunden. Unter den 34 Städten mit mehr als 75 000 Einwohner finden wir 1908 die Besteuerung nach dem gemeinen Wert in 27 Städten; nur eine (Bochum) war noch bei den Zuschlägen zur staatlichen Veranlagung stehen geblieben¹, von den sechs übrigen hatten drei besondere Steuern im wesentlichen nach dem Nutzertrage (Altona, Halle, Hannover), während bei drei (Cassel, Frankfurt, Posen) als Maßstab für die bebauten Grundstücke der Nutzungswert, für die unbebauten der gemeine Wert galt. Bemerkenswert ist, daß — abgesehen von den Berliner Vororten — die Großstädte der östlichen Provinzen zumeist verhältnismäßig spät zu der Grundsteuer nach dem gemeinen Wert übergegangen sind, so Stettin und Magdeburg, sowie hinsichtlich der unbebauten Grundstücke Posen 1904, Königsberg 1905, Danzig 1906, Berlin 1908. Auch bei den Mittelstädten zeigt sich ein erheblicher Unterschied zwischen Ost und West. So hatten 1908 unter den 14 Städten des Ostens, welche zwischen 40 000 und 75 000 Einwohnern zählten, nur fünf, darunter drei Berliner Vororte (Sichtenberg, Spandau und Wilmersdorf) die Steuer nach dem gemeinen Wert eingeführt, unter den 15 westlichen jedoch zehn überhaupt und eine hinsichtlich der unbebauten Grundstücke.

Von der staatlichen Besteuerung des Grund und Bodens unterscheidet sich die Wertbesteuerung vor allem in zwei Punkten, einmal, daß sie die Begünstigung der gewerblichen Räume, die bei der Staatssteuer nur mit der Hälfte des Nutzungswerts herangezogen werden, in Fortfall bringt, zweitens, daß sie die unbebauten Grundstücke sehr stark heranzieht. Beides wirkt zusammen zu einer verhältnismäßigen Entlastung der Wohngebäude. Die gleichmäßige Heranziehung der gewerblichen Gebäude hat sich in den östlichen Großstädten leichter durchgesetzt, es sei nur daran erinnert, daß Königsberg, Posen, Berlin zunächst die das gleiche Ergebnis zeitigende Steuer nach dem Nutzungswert eingeführt hatten, eine Art der Besteuerung, die Halle heute noch besitzt. Dagegen scheint der Sprung von den zumeist

¹ Seit 1909 hat auch Bochum eine besondere Gemeindegrundsteuer eingeführt.

nur ganz unbedeutenden Beträgen der staatlichen Grundsteuer zu den sehr erheblichen der Wertsteuer — das Verhältnis war z. B. in Magdeburg trotz einer verhältnismäßig beträchtlichen landwirtschaftlichen Bodenbenutzung 1907 wie 1 : 3,14 — zunächst mehr zu Bedenken Anlaß gegeben zu haben. Tatsächlich erscheint es auch trotz des Siegeszuges, welchen die Steuer nach dem gemeinen Wert durch die preußischen Städte genommen hat, zweifelhaft, ob wir in dieser Steuer wirklich schon „der Weisheit letzten Schluß“ zu erblicken haben. Zu theoretischen Erörterungen ist hier nicht der Platz, aber auch in der Praxis zeigen sich bereits Anzeichen zu einer Modifikation der Steuer nach dem gemeinen Wert. So sind die Berliner Vororte dazu übergegangen, von den unbebauten Grundstücken den doppelten Promillesatz des gemeinen Werts zu erheben als von den bebauten,¹ während umgekehrt z. B. Köln bis zum 1. April 1906 die unbebauten zur Staatsgrundsteuer veranlagten Grundstücke nur mit drei Viertel ihres Wertes heranzog und dieses Verfahren nur aufgegeben hat, weil es vom Oberverwaltungsgericht für ungültig erklärt wurde.² Sehr bemerkenswert ist, daß Frankfurt a. M. bis zum Jahre 1904 den unbebauten Grundbesitz nur der im Verhältnis zu anderen Städten und zur Besteuerung des bebauten Grundbesitzes sehr niedrigen Landsteuer von 1 ‰ des gemeinen Wertes unterworfen hat, während seither diese Steuer allgemein auf 2 ‰ heraufgesetzt und zugleich ihre allmähliche Steigerung von fünf zu fünf Jahren — bzw. bei einem vorhergehenden Eigentumswechsel sofort — bis zu 5 ‰ vorgesehen ist, wobei jedoch kleinere von ihren Eigentümern im Eigenbetrieb gärtnerisch oder landwirtschaftlich genutzte Grundstücke auf 2 ‰ stehen bleiben sollen. Endlich muß in diesem Zusammenhange die von Parlament und Regierung gegebene Anregung³ erwähnt werden, die Bewertung von Grundstücken, „welche dauernd land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken zu dienen bestimmt sind“, nach dem Ertrage vorzunehmen.

Die erwähnten Unterschiede in der Besteuerung des unbebauten Grundbesitzes mögen zu einem Teil wenigstens auf Verschiedenheiten der einzelnen Städte zurückzuführen sein, solche Unterschiede bestehen aber auch zwischen den verschiedenen Lagen der Grundstücke einer und derselben Stadt, und

¹ Charlottenburg, Schöneberg, Wilmersdorf seit 1908, Lichtenberg und Rixdorf seit 1909.

² Verm.-Bericht für 1901/03, S. 372. Nachdem inzwischen das bereits erwähnte Deklarationsgesetz ergangen ist, steht einer verschiedenen Bemessung der Sätze für bebaute und unbebaute Grundstücke rechtlich kein Hindernis entgegen.

³ Min.-Erl. vom 14. VI. 1907 (Min.-Bl. S. 235).

deshalb erscheint eine gleichmäßige Besteuerung des unbebauten Grundbesitzes nach dem gemeinen Wert — selbst abgesehen von den Schwierigkeiten der Veranlagung — im Grunde genommen, wenig geeignet. Vielmehr wird es, nachdem das Deklarationsgesetz von 1906 die rechtlichen Hindernisse aus dem Wege geräumt, die Aufgabe der Zukunft sein, durch eine sorgfältige Differenzierung eine angemessenere Besteuerung des unbebauten Grundbesitzes herbeizuführen, vermutlich wird man dabei einerseits an den Ausgangspunkt der ganzen Bewegung, die höhere Besteuerung der Bauplätze wieder anknüpfen, anderseits dem noch rein landwirtschaftlichen Gelände eine schonendere Behandlung angedeihen lassen. Was beim unbebauten Grundbesitz mehr in die Augen springt, gilt mit gewissen Veränderungen übrigens auch vom bebauten, auch hier wird man vielleicht später zu einer Gliederung kommen, dabei wird auch der neueingeführte Grundsatz der gleichmäßigen Heranziehung des ganzen zu gewerblichen Zwecken benutzten Grundbesitzes, gleichviel, ob es sich um Läden oder Fabriken usw. handelt, einer Nachprüfung bedürfen.

Als Ausgleich der unvermeidlichen Unvollkommenheiten im direkten Steuersystem sind bei der Besteuerung des Grundbesitzes die indirekten Steuern von ganz besonderer Bedeutung. Allgemein eingebürgert hat sich die Steuer vom Erwerbe von Grundstücken (*Umsatzsteuer*). Während vor dem KKG. nur die Schleswig-Holstein'schen Städte und einige wenige Städte von alters her (im Osten Danzig unter dem Namen *Kaufschuß*, im Westen Frankfurt a. M. als *Währschaftsgeld* durch eine Steuerordnung aus dem Jahre 1820) diese Steuer erhoben, fehlte sie nach der Finanzstatistik des Reichsschatzamtes¹ 1907 nur noch in 13 (von 266) Städten von mehr als 10 000 Einwohner, hierunter befanden sich merkwürdigerweise nicht weniger als sechs Städte der Provinz Sachsen (Mörsleben, Zeitz², Calbe a. S., Merseburg, Staßfurt, Torgau). Auch bei der Umsatzsteuer ging die Entwicklung von dem einfachen Zuschlage zur staatlichen Besteuerung aus, der nach den zunächst gegebenen ministeriellen Anweisungen über 100 % nicht hinausgehen sollte, später aber mehrfach auch bei bebauten Grundstücken bis 200 % erhöht wurde. Auch hier ist es vorzugsweise der unbebaute Grundbesitz gewesen, dessen besondere Verhältnisse Abweichungen von der Staatssteuer bedingten. So haben z. B. Berlin und seine Vororte (Charlottenburg, Schöneberg, Kisdorf usw.) für den unbebauten Grundbesitz höhere Zuschläge eingeführt als für den

¹ Drucksachen des Reichstages 1908.

² In Mörsleben ist die Umsatzsteuer 1908 eingeführt, in Zeitz hat sie von 1895 bis 1898 bestanden und ist 1909 wieder eingeführt worden.

bebauten (gegenwärtig 1 und 2 ‰), eine Maßnahme, die Berlin ausdrücklich mit der Schaffung eines „teilweisen Erfasses für die aufgehobene Bauplatzsteuer“ begründete¹. Nach ähnlichen Grundsätzen sind auch die älteren Umsatzsteuerordnungen von Götting, Breslau und Halle aufgebaut. Andere Städte suchten aus dem unbebauten Grundbesitz noch weiter die höherwertigen Baugrundstücke von den landwirtschaftlichen auszusondern durch Staffelung des Steuerfasses nach dem auf 1 qm entfallenden Werte (z. B. Hannover bis 2,50 Mk. für 1 qm 1 ‰, über 2,50 Mk. bis 15 Mk. 1 1/2 ‰, höherwertige 2 ‰) oder durch Zuschläge vom Mehrwert gegenüber einer rein landwirtschaftlichen Nutzung (z. B. Gelsenkirchen 1 bis 15 ‰ progressiv in Stufen von 1/2 ‰ steigend bei einem Betrage des Mehrwerts bis zu 1000, 2000, 3000 28 000 Mk., darüber, für 1 a). Dagegen kommt eine Differenzierung der bebauten Grundstücke nur in wenigen Fällen vor, und zwar erscheint die Steuer entweder nach dem Verhältnis des Nutzungswertes zum Wert (Münster) oder nach der absoluten Höhe des Wertes gestaffelt (Lüdenscheid, Herne). Von besonderer Bedeutung sind diejenigen Zuschläge zur Umsatzsteuer, welche neuerdings nach der Zeit, die seit dem letzten Eigentumswechsel verflossen ist, und nach dem innerhalb einer gewissen Zeit eingetretenen Wertzuwachs bemessen werden. Die so gebildete Wertzuwachssteuer hat, trotzdem sie in Preußen erst 1905 durch Köln und Frankfurt a. M. in die Praxis übergeführt worden ist, bereits eine sehr große Verbreitung gefunden. Nach einer Zusammenstellung des Bayerischen Finanzministeriums² bestand sie im Herbst 1908 bereits in 96 preußischen Gemeinden und 4 Kreisen. Unter den 34 Städten mit mehr als 75 000 Einwohnern hatten 17 eine Wertzuwachssteuer bis zum Beginn des Etatsjahres 1908 eingeführt und zwar in 1905 : 2 (Frankfurt, Köln), 1906 : 2, 1907 : 2, 1908 : 11 Städte.

Die gegebene Übersicht zeigt, daß die Steuer, welche bei dem Eigentumswechsel des Grundbesitzes zur Hebung kommt, eine viel weitergehende Gliederung aufweist als die direkte Grundsteuer und daß sie daher in viel höherem Maße die Möglichkeit gewährt, den Gesichtspunkten der steuerlichen Leistungsfähigkeit einerseits, von Leistung und Gegenleistung anderseits eine Berücksichtigung zu schaffen. Es ist wohl anzunehmen, daß diese Konstruktionen auf die Dauer ihre Einwirkung auch auf die Grundsteuer nicht verfehlen werden. Jedenfalls ergibt sich auch hier trotz der gesetzlichen Vorschrift der Bestätigung von Steuerordnungen eine weit-

¹ Verm.-Bericht für 1895/1900. Bd. II, S. 114.

² Angeführt in „Gewerkschaft“ 1909, Nr. 9, S. 232.

gehende Autonomie. Das gleiche zeigt sich auch in der Höhe der Steuersätze, welche bei den Großstädten — abgesehen von der Wertzuwachssteuer und den besonderen Zuschlägen für den unbebauten Grundbesitz — von $\frac{1}{2}$ bzw. $\frac{6}{10}$ % (Aachen und Magdeburg) bis zu 2 % fortzuschreiten.

3. Die Besteuerung des Gewerbebetriebs.

Auch bei der Überweisung der staatlichen Gewerbesteuer ging man davon aus, daß die Staatssteuer, obwohl sie im Gegensatz zur Gebäude- und namentlich zur Grundsteuer erst kurz vorher (1891) eine gesetzliche Neuregelung erfahren hatte, für eine Kommunalbesteuerung keine geeignete Unterlage abgebe. Als Mängel der staatlichen Gewerbesteuer werden in einem Ministerialerlaß vom 22. November 1905¹ in sehr zutreffender Weise hervorgehoben: Die durch die Konjunktur bedingten Schwankungen der unmittelbar nach dem Ertrage bemessenen Steuersätze der Klasse I, die Vereinigung der Betriebe der Klassen II/IV zu Steuergesellschaften, welche in Klasse II auch bei Stadtkreisen — abgesehen von Berlin — stets über den Gemeindebezirk hinausgehen, die zusammengefaßte Veranlagung aller Betriebe desselben Unternehmens, gleichviel, ob in der Gemeinde belegene oder auswärtige Betriebe in Betracht kommen. In dem angeführten Ministerialerlaß wird zugleich festgestellt, daß „bisher die besonderen Gemeindegewerbesteuern nicht diejenige Ausbreitung erfahren haben, welche im Interesse einer den Zielen des Kommunalabgabengesetzes gerecht werdenden Gestaltung des Gemeindesteuer Systems erwünscht wäre“. „Insbesondere muß es auffallen, daß von den mehr als 100 000 Einwohner zählenden Städten bis zum 1. April 1904 nur sieben zur Einführung besonderer Gemeindegewerbesteuern geschritten waren, während besondere Gemeindegewerbesteuern in der großen Mehrzahl der Großstädte bestehen“. Diese Ausführungen treffen auch heute noch zu. Während, wie bereits oben erwähnt, beim Grundbesitz von den 34 Städten mit mehr als 75 000 Einwohnern 33 die Besteuerung durch besondere Steuerordnungen regelten, waren es bei der Gewerbesteuer 1908 nur neun (Cöln, Dortmund, Duisburg, Essen, Frankfurt a. M., Gelsenkirchen, Halle, Hannover, Kiel), insbesondere unter den Großstädten der sechs östlichen Provinzen von 13 nur eine (Halle). Größer ist die Zahl der besonderen Gemeindegewerbesteuern unter den mittleren und kleineren Gemeinden, insbesondere

¹ Min.-Bl. S. 203.

in den rheinisch-westfälischen und schlesischen Industriebezirken¹. Diese Erscheinung kann nicht weiter auffallen, da tatsächlich in mittleren und kleineren Gemeinden, in welchen ein bestimmter Industriezweig vorherrscht, eine angemessene Reform der Gewerbesteuer nicht nur dringender, sondern auch leichter ist als in einer größeren Stadt mit einem reich gegliederten gewerblichen Leben. Namentlich hat man in den Bezirken der sogenannten schweren Industrie (Bergbau, Eisenwerke) durch Einführung von Zuschlägen nach der Zahl der Arbeiter (teilweise auch nach der Höhe der Betriebsausgaben für Gehälter und Löhne) die durch die Arbeiterschaft erwachsenden Mehrausgaben auszugleichen gesucht.

Eine solche Regelung wird jedoch dort kaum anwendbar sein, wo verschiedenartige Gewerbe in Frage kommen, „da der Faktor der menschlichen Arbeit je nach der Art des Gewerbebetriebes eine sehr verschiedene Bedeutung hat“². Die gleiche Schwierigkeit besteht aber mehr oder weniger auch bei den anderen in Betracht kommenden allgemeinen Merkmalen, nach denen eine Steuer denkbar ist. Auch die Höhe des Anlagekapitals, des Betriebskapitals, des Nutzungswerts der Gewerberäume ist je nach der Art des Gewerbes von ganz verschiedener Bedeutung, am ehesten dürfte vielleicht noch im Umsatz ein Ausgleich dieser Verschiedenheiten erfolgen. Angesichts dieser Schwierigkeiten hat man daher vielfach von einer Abänderung der Gewerbesteuer überhaupt abgesehen oder man hat sich bei der Neuregelung von der staatlichen Ertragsbesteuerung möglichst wenig zu entfernen gesucht und nur dem Steuertarif eine stärkere Progression gegeben (was einzelne Städte auch im Rahmen der Staatssteuer durch verschieden hohe Bemessung der Zuschläge zu den einzelnen Gewerbesteuerklassen zu erreichen suchten). Bei einer solchen Regelung ist allerdings der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit in außerordentlich weitgehendem Maße gewahrt, während der Gesichtspunkt der den Gewerbebetrieben durch die Kommune erwachsenden Vorteile und der durch sie für die Gemeinde entstehenden Vorteile und Lasten auch da nicht entsprechend berücksichtigt erscheint, wo für die Ertragssteuer die Erreichung gewisser Mindestsätze im Verhältnis zum Anlage- und Betriebskapital oder zum Nutzungswert der Gewerberäume vorgeschrieben ist. Diese Lücke verdient hier um so größere Beachtung,

¹ So bestehen besondere Gemeindengewerbesteuern in den rheinischen Industriestädten Oberhausen, M.-Gladbach, Rheyn, Malsst-Burbach, in Westfalen in Recklinghausen, Witten, Herne, Hörde, in Schlesien in Königshütte, Beuthen, Gleiwitz, Waldenburg.

² Min.-Erl. vom 21. Juni 1897 (Min.-Bl. S. 151).

als bei den Gewerbebetrieben — abgesehen von den Warenhäusern und vom Schankgewerbe — nicht wie beim Grundbesitz noch andere gemeindliche Steuern (Umsatz-, Wertzuwachssteuer) bestehen und, wie oben gezeigt, auch die Erhebung von Gebühren und Beiträgen im wesentlichen verlagert. Als ein Mangel der gemeindlichen Besteuerung des Gewerbes ist es auch zu bezeichnen, daß der Begriff des steuerpflichtigen Gewerbes mit geringen Abweichungen in demselben Sinne genommen ist, wie bei der Staatssteuer, obwohl die Gemeindesteuer nicht wie die Staatssteuer den Charakter einer Subjektsteuer als Ergänzung der Einkommensteuer und Vorbelastung des fundierten Einkommens hat, sondern als Objektsteuer auftritt. Der Gleichheit des Begriffs des steuerpflichtigen Gewerbes zu Liebe wurde sogar bei Betrieben von offensichtlich gewerblichem Charakter, wie den Eisenbahnen (auch den Privatbahnen), deren Befreiung von der Staatssteuer nur historisch mit der Unterwerfung unter andere Abgaben (Eisenbahnabgabe) zu erklären ist, die Gemeindebesteuerung unterlagert. Daß auch die Steuerfreiheit der Betriebe des Reichs zu großen Unbilligkeiten führt, hat die Reichsregierung z. B. in Kiel selbst anerkannt, wo sie freiwillig als Äquivalent der durch die Betriebe erwachsenden Belastung der Gemeinde jährlich 28 000 Mk. zahlt. Gänzlich steuerfrei in der Gemeinde ist ferner der nach wie vor einer staatlichen Steuer unterworfenen Gewerbebetrieb im Umherziehen (außerhalb des Wohnorts), während aus dem Wanderlagerbetriebe zwar den Städten (über 2000 Einwohner) eine Steuer zufließt, deren Höhe jedoch staatlich fixiert ist und deshalb weder nach dem Umfange des Betriebes noch nach der steuerlichen Belastung der einheimischen Gewerbebetriebe bemessen werden kann¹.

Neben der allgemeinen Besteuerung des stehenden Gewerbes bestehen Sondersteuern für die Warenhäuser und das Schankgewerbe.

Von der Warenhaussteuer, die als eine Gemeindesteuer zu betrachten ist, wenngleich Erhebung und Verwendung des Ertrages dem Einflusse der Gemeindebehörden entzogen ist, ist viel Übles gesagt worden, von rein steuerlichen Gesichtspunkten aus erscheint jedoch der Gedanke einer präzipualen Belastung der Großbetriebe im Kleinhandel, welche recht eigentlich in der Entwicklung der modernen Großstädte wurzeln, den Grundgedanken der kommunalen Besteuerung durchaus entsprechend, und auch der Umsatz ist m. E. hier ein zutreffenderer Maßstab der Be-

¹ Die Steuer beträgt in den Städten von mehr als 50 000 Einwohnern 50 Mk. pro Woche und erbrachte in Preußen 1907: 39 470 Mk. (Stat. Jahrb. f. d. Königr. Preußen 1909, S. 261).

steuerung als die Zahl der beschäftigten Personen oder der Mietwert der benutzten Räume, wie sie in einzelnen noch aus der Zeit vor Einführung der Warenhaussteuer herrührenden städtischen Steuerordnungen (Rattowik, Beuthen, Zeik) angewendet werden, oder selbst das Anlage- und Betriebskapital. Die Fehler der Warenhaussteuer rühren daher, daß sie nicht eigentlich steuerliche, sondern wirtschaftliche Zwecke verfolgen soll und deshalb mit ganz einseitig konstruierten Begriffen (Warenhaus) und exorbitant hohen Sätzen (Erdrösselungssteuer) arbeitet. Im übrigen kommt gegenwärtig der Ertrag der Warenhaussteuer nicht den Gemeindefinanzen zugute, sondern den Gewerbetreibenden der III. und IV. Gewerbesteuerklasse, allerdings in den einzelnen Städten in sehr verschiedener Weise, da nicht nur die Höhe des Aufkommens im Verhältnis zur Gewerbesteuer sehr stark schwankt, sondern auch die Art der Verwendung Abweichungen zeigt. Am zweckmäßigsten dürfte das Verfahren derjenigen Städte genannt werden (Breslau, Görlitz, Halle, Magdeburg, Schöneberg), welche die Steuer zur vollständigen Befreiung der untersten Stufen der Klasse IV verwenden, also die Grenze der Steuerfreiheit, die bei der Staatssteuer sehr tief gezogen ist, hinaufsetzen. Charlottenburg war allerdings 1908 in der glücklichen Lage, durch die Warenhaussteuer sogar zu einer vollständigen Steuerfreiheit der gesamten beiden unteren Klassen zu gelangen¹.

Von den beiden Sondersteuern des Schankgewerbes, Betriebs- und Konzessionssteuer, hat die Betriebssteuer mit der Warenhaussteuer das gemein, daß auch ihre Erhebung wenigstens nach dem Prinzipalsatz staatlich vorgeschrieben ist, während allerdings die Erhebung von Zuschlägen den Beschlüssen der Gemeindebehörden überlassen ist. Die Verschiedenheit der Anschauungen über diese Steuer innerhalb der Stadtverwaltungen zeigt sich deutlich darin, daß einzelne Städte trotz höherer Zuschläge zur Gewerbesteuer die Betriebssteuer auf dem Satze der staatlichen Veranlagung belassen (so Berlin, Breslau, Erfurt, Halle, Rixdorf), während andere sie den gleichen Zuschlägen, wie die Gewerbesteuer, unterwerfen (Görlitz, Königsberg, Magdeburg, Schöneberg, Stettin) oder sogar noch darüber hinausgehen (Danzig). Von der Möglichkeit der Einführung einer besonderen Gemeindebetriebssteuer hat, trotzdem hier, wo es sich nur um ein Gewerbe handelt, die Aufgabe eine wesentlich einfachere ist, von den Großstädten des Ostens keine einzige Gebrauch

¹ Die Warenhaussteuer betrug in Charlottenburg laut Etat für 1908: 150 000 Mk., wovon 45 000 Mk. der Fortbildungsschule überwiesen und 105 000 Mk. zur Deckung der Gewerbesteuer der Klassen III und IV — bei 50 % Zuschlag gegen 125 in I und II — verwendet wurden.

gemacht, von denen des Westens drei (Dortmund, Essen, Gelsenkirchen), außerdem von Mittelstädten Remscheid und Trier.

Dagegen ist man neuerdings vielfach zur Einführung einer weiteren Sondersteuer, der Schankkonzessionssteuer, übergegangen. Die Schankkonzessionssteuer gehörte früher zu den Steuern, deren Einführung von der Aufsichtsbehörde nicht gestattet wurde. Erst nachdem im Gesetz über die Kreis- und Provinzialabgaben von 1906 unter die für Landkreise zulässigen indirekte Steuern durch das Abgeordnetenhaus auch die Schankkonzessionssteuer eingefügt war, mußte die Steuer auch für die Stadtkreise freigegeben werden und hat sich hier bei dem steigenden Geldbedarf der Städte so rasch Einführung verschafft, daß sie im Jahre 1908 unter den 34 Städten mit mehr als 75 000 Einwohnern bereits bei 14 (Barmen, Bochum, Greifeld, Duisburg, Düsseldorf, Gelsenkirchen, Görlitz, Halle, Kassel, Kiel, Königsberg, Mülheim a. R., Münster, Wiesbaden) bestand. Die Steuer setzt bei der Erteilung der Erlaubnis zum Schankbetriebe und bei der Übertragung der Konzession auf einen anderen Inhaber ein, ihre Höhe richtet sich zumeist nach der Gewerbesteuerklasse und dem Umfange der erteilten Erlaubnis; die von der Regierung als zulässig erklärten Höchstsätze lauten auf 600 Mk. für gewerbesteuerfreie, 1200, 2400, 3600, 5000 Mk. für gewerbesteuerpflichtige Betriebe der Klassen IV bis I. Erfahrungen mit der Steuer liegen bei der Kürze der Zeit noch nicht vor, jedoch scheint der Ertrag der Steuer, welcher z. B. in Düsseldorf mit 100 000, in Halle mit 90 000 Mk. in den Etat eingesezt ist, zumeist in geringerem Grade von der Erteilung neuer Konzessionen herzurühren als von dem Wechsel der Konzessionsinhaber, insbesondere bei Verkäufen von Schankwirtschaften, obwohl hier die Sätze geringer (höchstens halb so hoch) sein müssen als dort. Auch erscheint beim Verkauf der Wirtschaften die Steuer, die alsdann eine gewisse Analogie zur Besteuerung des Grundbesitzwechsels (Umsatzsteuer und Wertzuwachssteuer) besitzt, mehr gerechtfertigt als bei der Konzessionserteilung, wo ein Geschäftsbetrieb überhaupt noch nicht vorliegt. Hier würde vielmehr als Entgelt der Vorteile, die dem Schankbetriebe aus der gesetzlichen Beschränkung der freien Konkurrenz erwachsen, eine jährliche Abgabe, also eine entsprechende Reformierung der Betriebssteuer weit angemessener sein als eine einmalige, welche doch nur die nach einem gewissen Zeitpunkt hinzutretenden Betriebe treffen kann.

4. Die Gemeindeeinkommensteuer.

Während hinsichtlich der Gestaltung der Steuern vom Grundbesitz und Gewerbebetrieb den Städten eine weitgehende, allerdings, wie wir gesehen haben, nicht allermwärts ausgenutzte Freiheit eingeräumt ist, ist beim Einkommen die Besteuerung in Form von Zuschlägen zur Staatseinkommensteuer als Regel vorgeschrieben. Tatsächlich wird von dieser Regel auch nur in zwei Städten abgewichen, in Altona, wo wegen der Nähe des „Auslandes“ (Hamburg) die Beibehaltung eines besonderen Tarifes, der die unteren Einkommen weit stärker, die hohen Einkommen aber geringer als die Staatssteuer heranzieht, gestattet ist und in Frankfurt a. M., das einen Steuertarif für die Einkommen bis zu 3000 M. von nur 70 %, von 3000 bis 6000 von 80, von 6000 bis 10 500 von 90 %, für die höheren Einkommen von 100 % der Staatssteuersätze eingeführt hat¹. Die Unzweckmäßigkeit der Vorschriften, durch welche die Städte genötigt sind, von den höchsten und niedrigsten Steuerstufen die gleichen Zuschläge zu erheben, wird besser als durch alle theoretischen Ausführungen durch die Tatsache bewiesen, daß im Staate selbst gegenwärtig, wo eine schärfere Heranziehung der Einkommensteuer notwendig wird, ein ganz anderes Verfahren eingeschlagen wird. Die Regierungsvorlage zur Aufbringung der Kosten der Besoldungserhöhungen sah z. B. für 1908 vor:

Zuschläge zu den Einkommen

Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	
bis 7000	über 7000/8000	8000/10 500	10 500/20 500	20 500/30 500	darüber
—	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %

und das Abgeordnetenhaus hat für 1909 und 1910 Zuschläge beschlossen für die Einkommen²

Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	
über 900/1200	1200/3000	3000/10 500	10 500/20 500	20 500/30 500	darüber
—	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %

Allerdings erscheint es zweifelhaft, ob alle Städte von einer solchen Befugnis, die Zuschläge zur Staatseinkommensteuer für die mittleren und unteren Stufen fallend zu gestalten, Gebrauch machen könnten, da sie gegenwärtig sogar vielfach genötigt sind, die Besteuerung auch auf die staatssteuerfreien Einkommen zu erstrecken. So begann die Be-

¹ Von diesem Tarife wurden bis 1904: 100, 1905 bis 1909: 105 % erhoben.

² In dieser Form sind die Zuschläge als „vorübergehende Maßregel“ bis zur „organischen Neuordnung der direkten Staatssteuern“ in das Gesetz vom 26. Mai 1909 übergegangen.

steuerung des Einkommens im Jahre 1908 in 14 der 34 größeren deutschen Städte bereits bei 420 Mk., in 8 bei 660 und nur in 12 auf der für die Staatseinkommensteuer festgesetzten unteren Grenze von 900 Mk., obwohl es unzweifelhaft gerade umgekehrt erwünscht sein würde, daß in den teuren Städten ein verhältnismäßig größerer Teil des Einkommens steuerfrei bliebe als auf dem Lande¹. Tatsächlich würde bei dem gegenwärtigen Steuersystem eine Heraushebung der Grenze der Steuerfreiheit über den staatlichen Satz von 900 Mk. oder eine noch unter den Tarif der Staatssteuer heruntergehende Belastung der unteren und mittleren Einkommen (wie in Frankfurt) wohl nur in den steuerkräftigsten Städten angängig sein, sie erscheint aber auch da gerade am notwendigsten. Denn wenn Berlin und seine Vororte, Frankfurt a. M. und andere Städte in der glücklichen Lage sind, die Einkommensteuerauslässe niedrig halten zu können, so verdanken sie das unzweifelhaft zu einem sehr erheblichen Teil den hohen Steuerbeträgen, die sie aus den gesteigerten Bodenwerten und Bodenrenten ziehen können. Dieser Vorteil für die Gemeinde ist aber für die Einwohnerschaft, welche mit entsprechend höheren Mieten belastet wird, ein schwerer Nachteil und deshalb würde es nur der Billigkeit entsprechen, hier die Zensiten der unteren und mittleren Stufen, die unter hohen Mieten ganz besonders zu leiden haben, durch niedrige Steuerauslässe zu entlasten, selbst wenn dadurch die Städte genötigt sein sollten, in den Zuschlägen zu den hohen Einkommen über 100 % hinauszugehen.

Im vorhergehenden ist bereits eine Abweichung der Gemeindeeinkommensteuer von der Staatseinkommensteuer berührt worden, eine weitere Differenzierung wird bei den physischen Personen durch die Steuerprivilegien der Offiziere und Beamten herbeigeführt. Über die Unbilligkeit dieser Vorrechte brauche ich wohl an dieser Stelle nicht mehr viele Worte zu verlieren. Da ihre Beseitigung lediglich an der Frage der Entschädigung der Beamten durch den Staat scheitert, so kommen sie tatsächlich darauf hinaus, daß die Gemeinden zu der Befoldung der Staatsbeamten einen Beitrag zu leisten genötigt werden. Leider ist die Beseitigung dieser Privilegien, durch welche den Städten außerordentlich hohe Summen² entgehen, jetzt aussichtsloser als je. Der von der Regierung eingebrachte Gesetzentwurf will diesen Gegenstand nur für die

¹ Der Gedanke einer Differenzierung des steuerfreien Einkommens nach der Größe der Wohngemeinde ist z. B. im Entwurf zum französischen Einkommensteuergesetz von 1904 enthalten; vgl. Biermer, Neue Steuerreformen in Staat und Gemeinde, Gießen 1905, S. 42.

² Z. B. Magdeburg 1907: 458 537 Mk., Posen 318 302 Mk.

nach dem 1. April 1909 angestellten Beamten regeln, und auch für diese lediglich in der Weise, daß nur Steuerzuschläge bis zu 100 % (nach den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses bis zu 125 ¹⁾) zulässig sind, ein Verjahren, das gerade die weniger leistungsfähigen und deshalb höher mit Zuschlägen belasteten Städte am schwersten trifft. Sehr stark ins Gewicht fällt vielfach in den Großstädten die Einkommensteuer der nichtphysischen Personen. Man hat bei den Aktien- usw.-Gesellschaften die Doppelbesteuerung von Gesellschaft und Aktionären oft getadelt, für die Gemeindebesteuerung ist sie aber eine Notwendigkeit, da bei den auswärts wohnenden Aktionären eine Besteuerung der als Einkommen aus Kapitalvermögen geltenden Dividenden nicht zulässig sein würde². Sehr fraglich erscheint es dagegen, ob hier, wo das Einkommen ganz anderen Verwendungszwecken unterliegt als bei den physischen Personen, die Unterwerfung unter den gleichen nach der absoluten Höhe des Einkommens progressiv gestalteten Steuertarif gerechtfertigt ist. In dieser Hinsicht war der Aufbau der 1908 von der Regierung vorgeschlagenen, vom preußischen Abgeordnetenhaus aber abgelehnten Gesellschaftssteuer entschieden folgerichtiger, welche die steuerliche Leistungsfähigkeit einer Aktiengesellschaft nicht nach der absoluten Höhe des Gewinnes, sondern nach der Rentabilität, d. h. nach seiner Höhe im Vergleich zum Grundkapital bemaf.

5. Die Konkurrenz der Steuerforderungen verschiedener Gemeinden.

Einen immer größeren Umfang gewinnt im modernen Wirtschaftsleben die Konkurrenz der Steuerforderungen der Gemeinden untereinander, immer bedeutungsvoller, aber auch immer schwieriger wird die Frage ihrer Behandlung. Am einfachsten ist die Sache beim Grundbesitz, da nur die Gemeinde, in welcher das Grundstück belegen ist, sowohl für die direkte Besteuerung des Grundbesitzes als für die Besteuerung des aus ihm gezogenen Einkommens in Betracht kommen kann³. Weit schwieriger liegt die Sache bereits beim Gewerbebetrieb. Hier kann schon aus praktischen Gründen unmöglich allen Gemeinden, welchen ein gewerbliches Unternehmen die Entstehung seines Ertrages verdankt, ein Besteuerungsrecht eingeräumt werden, vielmehr ist eine Beschränkung, wie

¹ So auch das inzwischen ergangene Gesetz vom 16. Juni 1909.

² Anders bei der G. m. b. H. (RAG. § 33, Abs. 1, Ziff. 2.)

³ Eine Schwierigkeit ergibt sich allerdings auch hier bereits aus der Frage des Schuldenabzuges. Vgl. Pr. Verw.-Bl. Bd. 30, S. 268.

sie das KAG. festlegt, unentbehrlich; die dadurch entstehenden Unbilligkeiten können nur auf dem Wege der Gebühren und der indirekten Besteuerung beseitigt werden¹. Beim Einkommen aus Kapitalvermögen wie aus gewinnbringender Beschäftigung steht eine Besteuerung nur der Wohnsitzgemeinde zu. Hinsichtlich der gewinnbringenden Beschäftigung hat vor kurzem die Stadt Berlin, welche sich dadurch beschwert fühlt, daß die Leiter und Beamten der in Berlin ansässigen Behörden und Gesellschaften in den Vororten wohnen und steuern, um eine Änderung petitioniert. Für die Zurückweisung dieses Anspruches sei auf die ausgezeichneten Darlegungen aus der Feder eines unserer hervorragendsten Kenner des kommunalen Finanzwesens verwiesen².

Wird man so gegen die Verteilung des Besteuerungsrechtes kaum etwas einwenden können, so kann von der Regelung der Höhe der Besteuerung da nicht das gleiche gesagt werden, wo bei progressiver Besteuerung nicht der Steuerfuß, sondern das der Besteuerung zugrunde liegende steuerpflichtige Einkommen der Verteilung unterliegt. Bei der Einkommensteuer der physischen Personen ist der Maßstab der steuerlichen Leistungsfähigkeit unzweifelhaft das Gesamteinkommen, es ist daher durchaus unlogisch, wenn das Einkommen aus Grundbesitz und Gewerbebetrieb in der Forensalgemeinde nur mit dem seiner Höhe entsprechenden Satz besteuert wird und nicht wie in der Wohnsitzgemeinde mit dem verhältnismäßig reduzierten Steuerfuß des Gesamteinkommens. Da die Steuerfüße stark progressiv sind, so gewährt jetzt die Verteilung des Einkommens auf mehrere Gemeinden dem Steuerpflichtigen einen durch nichts zu rechtfertigenden Vorteil. Eine Änderung erscheint hier um so wünschenswerter, als vielleicht manche Städte eher dazu übergehen würden, die Einkommen unter 900 Mk. freizulassen, wenn sie nicht dadurch mit ihren Steuerzahlern auch einen erheblichen Teil ihrer Forenseu befreien würden. Anders liegt die Sache bei den nichtphysischen Personen. Die, wie oben erwähnt, richtigere Progression nach der Höhe des relativen Einkommens (Rentabilität) würde auch hier bei der Verteilung auf mehrere

¹ Die im Vergleich zu den einheimischen Betrieben stärkere Heranziehung der Filialen (sog. Filialsteuer) verdankt ihre Entstehung nicht sowohl irgendwelchen steuerlichen Härten, als vielmehr dem auch bei der Warenhaussteuer hervortretenden Bestreben der Kleinhändler einem unangenehmen Konkurrenten durch steuerliche Maßnahmen den Betrieb möglichst zu erschweren, man wird daher das in einem Min.-Erl. vom 6. Juli 1908 gegebene Urteil, daß sie „rechtlich wie wirtschaftlich bedenklich“ ist, noch unterstreichen müssen.

² Geh. Ober-Reg.-Rat Dr. Freund im Pr. Verw.-Bl. Bd. 28, S. 941 ff.

Gemeinden durchweg eine gleichmäßige Besteuerung schaffen, während gegenwärtig die Zerlegung des Einkommens dem Steuerpflichtigen einen Vorteil verschafft. Dieser Vorteil ist hier sogar größer als bei den physischen Zinsen, weil in jeder der beteiligten Gemeinden nur die Besteuerung nach der Höhe des zugewiesenen Teileinkommens stattfindet, während, wie bereits erwähnt, bei den physischen Personen die Wohnsitzgemeinde durch die Besteuerung nach dem Steuerfasse des Gesamteinkommens bevorzugt ist. In sehr bemerkenswerter Weise ist die Verteilung bei den Versicherungs-, Bank- und Kreditgeschäften (KAG. § 47, Abs. 1 zu a) geregelt. Das hier gewählte Verfahren mit seiner Verteilung nach der Bruttoeinnahme und seiner Bevorzugung derjenigen Gemeinden, in welchen die Leitung des Gesamtbetriebes stattfindet, ist unzweifelhaft folgerichtiger als die sonst übliche nur einen Notbehelf darstellende Verteilung nach einem Teil der Ausgaben, den Gehältern und Löhnen. Namentlich erscheint dieser Maßstab da sehr wenig zutreffend, wo der Betrieb nicht ausschließlich nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen geregelt ist, also bei der Besteuerung der Preussischen Staatsbahn. Dazu kommt, daß die Gemeinden mit höheren Löhnen, also Berlin und die westlichen Großstädte durch dieses Verfahren unzweifelhaft bevorzugt werden.

Eine besondere Art steuerlicher Konkurrenz entsteht aus der Verschiedenheit von Wohnort und Beschäftigungs-ort der gewerblichen Arbeiter. Zur Regelung dieser Verhältnisse ist durch das Abgeordnetenhaus der § 53 des KAG. eingeschoben und neuerdings zu Ungunsten der Beschäftigungsgemeinde weiter verschärft worden. Unzweifelhaft führt es zu Härten, wenn die eine Gemeinde (Wohnsitzgemeinde) zwar die Arbeiter eines Betriebes zu ihren Einwohnern zählt, der steuerkräftigere Betrieb dagegen im Gebiete einer anderen (Betriebsgemeinde) belegen ist. Auch ist es durchaus richtig, wenn zur Beseitigung dieser Unzuträglichkeiten der Arbeiterwohngemeinde nicht, wie dies ursprünglich vorgeschlagen war, gegen den Betrieb ein direktes Besteuerungsrecht eingeräumt ist, sondern nur ein Anspruch gegen die den Betrieb besteuernde Betriebsgemeinde. Damit ist aber auch alles, was zum Lobe dieser Bestimmungen gesagt werden kann, erschöpft. Da der Anspruch gegen die Betriebsgemeinde eine Mehrbelastung der Wohngemeinde auf dem Gebiete der Volksschule, Armenpflege, neuerdings auch der Polizei voraussetzt, welche im Verhältnis zu den ohne die in der Betriebsgemeinde beschäftigten Arbeiter einen erheblichen Umfang erreicht, so kann er immer nur von der kleinen (Vorort-) Gemeinde gegen die große (Stadt-) Gemeinde gerichtet werden, niemals umgekehrt. Die Stadt muß ruhig zusehen, wie die leistungsfähigen Be-

triebe in die Vororte abwandern, während die Arbeiter ihr verbleiben. Dazu kommt, daß der dem ganzen zugrunde liegende Gedanke, daß die Besteuerung der Betriebe die Gemeinden für die durch die Arbeiter entstehenden Lasten, soweit deren eigene Steuerkraft nicht ausreicht, schadlos halten solle, ebenfalls nur zugunsten der Vorortgemeinde geltend gemacht wird, nicht zugunsten der Großstadt, der doch häufig genug die große Mehrzahl der von den Betrieben beschäftigten Arbeiter verbleibt, endlich werden von der Vorortgemeinde sehr sorgfältig zwar die Nachteile angeführt, welche ihr aus der Nähe der Stadt erwachsen, während Vorteile, wie die Mitbenützung der städtischen Veranstellungen (Schulen, Krankenanstalten usw.), die Wertsteigerung des Grund und Bodens, nicht zu ihrem Rechte kommen. Da nur die tatsächlichen Verhältnisse der Arbeiterwohngemeinde bei der Bemessung des Zuschusses in Rechnung gezogen werden, so werden oft genug der Stadt die Folgen der durch die unzureichende Verwaltung der Vorortgemeinde veranlaßten ungünstigen Finanzwirtschaft aufgebürdet. Das Ganze kennzeichnet sich als ein höchst einseitiger Gesetzgebungsakt zugunsten der in der Umgebung der Großstädte belegenen Gemeinden und zu ungunsten der Städte, der bezeichnenderweise seine Entstehung und Formulierung gerade denjenigen Parteien des Abgeordnetenhauses verdankt, welche einem endgültigen Ausgleich der widerstreitenden Interessen zwischen Betriebs- und Wohn-gemeinde durch kommunale Verschmelzung am meisten zu widerstreben pflegen.

Damit sind wohl die hauptsächlichsten Fälle von Konkurrenz der Steuerforderungen, soweit sie sich in der Gegenwart zu gesetzgeberischen Aktionen verdichtet haben, besprochen, es ist aber wahrscheinlich, daß die wirtschaftliche Entwicklung, welche die politischen Grenzen der Gemeinden nicht respektiert, noch weitere bringen wird. So möge am Schlusse noch der Hinweis gestattet sein, daß auch der viel besprochene „unverdiente Wertzuwachs“ des Grund und Bodens bei der Entwicklung unserer großstädtischen Agglomerationen häufig durchaus nicht derjenigen Gemeinde zu danken ist, welche ihn durch Besteuerung für sich in Anspruch nimmt. Namentlich würde vielleicht in der Begrenzung, in der das Gesetz grundsätzlich die Erhebung von Beiträgen (aus § 9) gestattet, ein Übergreifen der die Veranstaltung vornehmenden Gemeinde über die Gemeindegrenzen, erwägenswert sein, wobei auch hier nach dem Vorgange des § 53 der Anspruch von Gemeinde zu Gemeinde geltend gemacht werden könnte.

6. Die Aufwand- und Verbrauchssteuern.

Die Steuern, deren Besprechung dieses Kapitel gewidmet ist, rechnet das KAG. teils zu den direkten, teils zu den indirekten Steuern, sie haben das Gemeinsame, daß sie an einzelne Arten der Verwendung des Einkommens anknüpfen (Gebrauchsbesteuerung nach der Terminologie von Adolf Wagner). An erster Stelle ist hier die Mietssteuer zu erwähnen. Die Mietssteuer hat ein eigentümliches Schicksal gehabt, eine Zeitlang galt sie sogar in weiten Kreisen als das Ideal einer gerechten Steuer und noch der von der Regierung eingebrachte Entwurf zum KAG. ließ sie als vollgültigen Ersatz der Einkommensteuer zu, während das Abgeordnetenhaus gerade der umgekehrten Ansicht war und nicht nur die Neueinführung verbot, sondern auch die Beibehaltung der bestehenden Mietssteuern stark erschwerte. Demgemäß ist die Mietssteuer, welche beim Inkrafttreten des KAG. noch in den vier Großstädten, Berlin, Halle, Frankfurt a. M. und Danzig bestand, aus den drei ersten Städten verschwunden, in Frankfurt a. M. allerdings nicht ganz vollständig, da bei der Neuordnung des Steuerwesens im Jahre 1904 die Mietssteuer von den Gewerberäumen der Gewerbebesteuerung, diejenige der Wohnungen aber der Haussteuer zugeschlagen, also im letzteren Falle zunächst vom Mieter auf den Hausbesitzer „überwälzt“ worden ist. Nur der Stadt Danzig ist bis jetzt noch infolge der finanziellen Schwierigkeiten, mit welchen diese Stadt zu kämpfen hat, die Beibehaltung der Mietssteuer gestattet worden. Tatsächlich wird man dem Verschwinden dieser Steuer keine Träne nachweinen, da der Schluß von einer größeren und teureren Wohnung auf eine größere steuerliche Leistungsfähigkeit und demgemäß auch die Einreihung der Mietssteuer unter die Aufwandsteuern, welche seiner Zeit der Entwurf zum KAG. enthielt, durchaus verfehlt erscheint.

Durch die Veränderung, welche der Landtag vornahm, ist die vorgesehene Möglichkeit des Ersatzes der Einkommensteuer durch Aufwandsteuern (KAG. § 23, Abs. 2) gegenstandslos geworden, da die praktisch in Betracht kommenden Aufwandsteuern für das KAG. indirekte Steuern sind. Es gehören dazu vornehmlich die Hunde- und die Lustbarkeitssteuer. Die Hundesteuer wies bereits vor dem KAG. eine so gut wie allgemeine Verbreitung auf, sie ist aber inzwischen vielfach sehr wesentlich erhöht worden, und zwar gehen die Steuersätze gegenwärtig in den größeren Städten bis zur Höhe von 30 Mk. (Kiel, Magdeburg, Schöneberg, Stettin), in einem Falle sogar noch darüber hinaus (Altona für große Hunde

40 Mk.). Im allgemeinen weisen hier die Städte des Ostens höhere Steuersätze auf, so hat von den 13 größeren Städten der sechs östlichen Provinzen keine mehr Steuersätze unter 20 Mk., von den 21 westlichen jedoch elf, also mehr als die Hälfte. Im übrigen ist der Ertrag auch bei gleichem Steuersatz sehr verschieden, so entfiel 1908 von den Städten mit 30 Mk. Steuer in Stettin 19, in Magdeburg 24, in Schöneberg aber 67 Pf. auf den Kopf der Bevölkerung, Differenzen, die zum großen Teil auf die Unterschiede in den Bestimmungen über steuerfreie Hunde zurückgehen.

Zu den Aufwandsteuern gehört auch die Pferdesteuer, welche Frankfurt a. M. als einzige preussische Stadt in Höhe von 30 Mk. für jedes nicht ausschließlich zu gewerblichen Zwecken benutzte Pferd erhebt. Einer 1904 beschlossenen Erhöhung des Steuersatzes auf 100 Mk. wurde vom Bezirksausschuß und Provinzialrat „im Interesse der deutschen Pferdezucht“ die Genehmigung versagt.

Wesentlich der neueren Zeit verdankt ihre Entwicklung die Lustbarkeitssteuer, welche, früher nur in niedrigen Beträgen als Armenabgabe erhoben, gegenwärtig aber in einer Reihe von Städten so ausgestaltet worden ist, daß sie einen erheblichen Ertrag abwirft. Allerdings fehlt es auch der Lustbarkeitssteuer nicht an Gegnern, unter welchen namentlich der einflußreiche Stand der Gastwirte hervortritt. Keine Lustbarkeitssteuer erhoben 1908 unter den 34 größeren Gemeinden Preußens nur noch sechs Städte des Ostens (Berlin mit seinen Vororten, Charlottenburg und Schöneberg, ferner Stettin, Danzig und Königsberg). Im übrigen wird die Lustbarkeitssteuer der Städte in sehr verschiedenem Umfange erhoben und ist demzufolge auch von sehr ungleichem Ertrage. Am geringfügigsten war 1908 das Auskommen aus dieser Steuer in Posen und Rixdorf (mit nur 7 und 8 Pf. auf den Kopf der Bevölkerung), am höchsten da, wo die Steuer auch von Theatervorstellungen, Konzerten usw. nach der Höhe des Eintrittspreises erhoben wird (Billetsteuer). Die Billetsteuer ist in Preußen erstmals in Frankfurt a. M. 1880 eingeführt, und zwar von Theaterbilletten zum Zwecke der Verzinsung und Tilgung der für einen Theaterneubau aufgenommenen Anleihe; eine allgemeinere Anwendung hat sie zuerst in Magdeburg gefunden (1897) und ist dann von verschiedenen westlichen Gemeinden (Elberfeld, Hannover, Dortmund, Grefeld, Duisburg, Düsseldorf, Köln, Bonn) und den anderen Großstädten der Provinz Sachsen (Erfurt, Halle) ebenfalls eingeführt worden, während sie in den östlichen Großstädten noch vollständig fehlt. Die höchsten Erträge auf den Kopf der Bevölkerung wiesen 1908 die rheinischen Städte auf (Düsseldorf 125, Bonn 119, Elberfeld 96, Köln 95 Pf.), die übrigen

wie Magdeburg (69), Halle (71), Erfurt (49) blieben hinter diesen Beträgen nicht unerheblich zurück.

Mit den genannten Steuern ist — abgesehen von den oben bereits erwähnten, den Gemeinden kraft Staatsgesetzes zufallenden Jagdschein-gebühren — die Reihe der in der Praxis vorkommenden Aufwandsteuern erschöpft, eine weitere Ausdehnung würde schon an dem Widerspruch der Aufsichtsbehörde scheitern, welche „die sogenannten Luxussteuern, insbesondere Steuern auf das Halten von Klavieren, Fahrrädern, Equipagen, Pferden usw.“ „als zur Genehmigung ungeeignet“ erklärt hat (Min. Erl. vom 22. Dezbr. 1904).

Unter den Verbrauchssteuern seien an erster Stelle die Steuern auf Brot (bzw. Getreide, Mehl usw.) und Fleisch erwähnt, welche infolge des vom Reichstag im § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 ausgesprochenen Verbotes der Weitererhebung über den 1. April 1910 hinaus gerade in der Gegenwart lebhaft erörtert worden sind. Indessen hat die genannte reichsgesetzliche Bestimmung in den Gemeinden des Ostens — abgesehen von einigen wenigen Städten — kein neues Recht geschaffen, da bereits das KAG. diese Steuern nur dort weiter beließ, wo sie bereits bestanden (§ 14). Tatsächlich findet sich die Besteuerung von Mehl und Brot in den östlichen Provinzen überhaupt nirgends, die Fleischsteuer lediglich in den vier Städten Potsdam, Posen, Gnesen und Breslau. Diese verschiedene Behandlung der Städte lag ursprünglich nicht in der Absicht der Regierung, welche vielmehr im ersten Entwurf zum KAG. von 1877 die Neu- bzw. Wiedereinführung der Schlachtsteuer allen Städten gestatten wollte und diese Bestimmung trotz der Ablehnung in der Kommission noch im zweiten und dritten Entwurf von 1878 und 1879 beibehielt. Das Abgeordnetenhaus blieb jedoch bei seiner ablehnenden Haltung, welche von einflußreicher Seite damit begründet wurde, daß die Schlachtsteuer die Interessen der Viehzucht treibenden Landwirtschaft schädige. Es ist nicht zweifelhaft, daß auch zu der gänzlichen Aufhebung der Fleischsteuer durch den Reichstag weit mehr die Fürsorge für die agrarischen Produzenten als für die städtischen Konsumenten den Anstoß gegeben hat. Was insbesondere die preußischen Städte anlangt, so wird man sagen müssen, daß der Standpunkt, welchen das KAG. in der Frage der Schlachtsteuer eingenommen hat, unhaltbar war. Denn es ist auf die Dauer nicht angängig, daß innerhalb eines Staates die Erhebung der nämlichen Steuer der einen Stadt gestattet, der anderen untersagt sein soll, da die Städte nicht nur die gleichen gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen haben, sondern auch unter-

einander in gewissem Sinne konkurrieren. Wenn steuerkräftigen Städten des Westens durch das Privileg der Erhebung von Steuern nicht nur auf Fleisch, sondern sogar auf Brot die Möglichkeit gegeben wird, den Zuschlag zur Einkommensteuer besonders niedrig zu halten und dadurch auf Rentner und Pensionäre eine besondere Anziehungskraft auszuüben, so entspricht dies unzweifelhaft nicht der Billigkeit. Richtiger wäre es gewesen, die Frage der Schlachtsteuer nicht isoliert, sondern im Rahmen des gesamten Steuersystems zu regeln. So würde eine Verbrauchsbesteuerung des Fleisches weit weniger Bedenken unterliegen, wenn sie mit einer entsprechenden Entlastung der unteren Stufen der Einkommensteuer Hand in Hand ginge. Durch die Aufhebung werden namentlich die Städte Breslau, Posen und Gnesen hart betroffen, welche auch jetzt bereits hohe Zuschläge zu den direkten Steuern zu erheben genötigt sind. Über den Roh- und Reinertrag der Schlachtsteuer einschließlich der Wild- und Geflügelsteuer in den vier Städten im Vergleich zur Einwohnerzahl und zum Aufkommen an direkten Steuern gibt die nachfolgende Zusammenstellung Auskunft:

Städte ¹	Jahr	Mittlere Einwohnerzahl	Rohertrag der			Zusammen	Hebungskosten	Reinertrag der Steuer auf Fleisch usw.	Mittel- ertrag der Schlacht- u. w. Steuer	Reinertrag der Schlacht- u. w. Steuer
			Schlachtsteuer	Steuer auf Wild	Geflügelsteuer					
			Mrk.	Mrk.	Mrk.	Mrk.	Mrk.	Mrk.	Mrk.	Mrk.
Breslau	1906	479 000	1 926 588	68 442	135 199	2 130 229	241 699	1 888 530	4,45	23,8
Posen.	1907	146 000	524 836	12 740	43 045	580 621	92 667	487 954	3,98	25,2
Potsdam	1905	61 400	375 961	29 117		405 078	57 725	347 353	6,60	43,2
Gnesen	1905	23 700	74 505	896	2 286	77 687	rb. 6 600	rb. 71 100	3,28	rb. 51

Der Ausfall der Schlachtsteuer macht sich also desto mehr fühlbar, je kleiner die Stadt ist. Ob mit der Fleischsteuer auch die Steuer auf Wild und Geflügel aufgehoben werden muß, ist strittig. Aber selbst wenn es rechtlich zulässig sein sollte, sie weiter zu erheben, so dürfte dies doch kaum geschehen, da ihr Aufkommen zu gering ist, um die nicht unbeträchtlichen Hebungskosten, welche mit derartigen Steuern verbunden

¹ Für Breslau, Posen, Potsdam nach den Verwaltungsberichten, für Gnesen nach Voßberg in Schriften des V. f. Socialpolitik, Bd. 119, S. 170.

sind, tragen zu können. Tatsächlich hat auch — abgesehen von den Städten mit Schlachtsteuer — keine einzige preußische Stadt von der durch das KAG. gegebenen Ermächtigung der Einführung einer Steuer auf Wild und Geflügel Gebrauch gemacht.

Von den übrigen Verbrauchssteuern spielt im Haushalt der östlichen Städte nur die Biersteuer eine Rolle. Die Besteuerung der sonstigen Genußmittel, des Weines, Branntweines, Tabaks ist bereits durch die ältere Gesetzgebung ausgeschlossen¹. Auch die kommunale Besteuerung des Bieres ist nur in sehr engen Grenzen zulässig. Jedoch bewirkt auch hier die grundsätzliche Gegnerschaft gegen die indirekten Steuern, daß dieser Spielraum nicht einmal überall ausgenutzt wird. Eine Besteuerung des Bieres fehlt vollständig in den größeren holsteinischen Gemeinden (Altona, Kiel, Flensburg, Wandsbeck, Neumünster, Elmshorn), ferner in den Berliner Vororten Charlottenburg, Schöneberg, Wilmersdorf, Friedenau (dagegen haben eine Biersteuer Rixdorf, Lichtenberg, Steglitz u. a.), während Berlin selbst nur von dem am Ort gebrauten Biere einen Zuschlag zur Reichsbrausteuer (nach dem Gesetz von 1872) und auch diesen nur in der Hälfte der zulässigen Höhe (25 %) erhebt. Eine Biersteuer fehlt auch in Frankfurt a. M. (abgesehen von den früher selbständigen Vororten Bockenheim und Oberrad) sowie in einer Reihe größerer Städte Westfalens (Dortmund, Hagen, Bielefeld, Hamm, Iserlohn, Herford u. a.). Auffallend ist, daß Gnesen zwar das Fleisch, nicht aber das Bier besteuert².

Die kommunalen Biersteuern zeigen manche bemerkenswerte Besonderheiten. So wird in Barmen, Elberfeld, Gelsenkirchen, Halle, Hannover, Königsberg, Magdeburg, seit 1. April 1909 auch in Breslau, die Steuer auch von dem am Orte gebrauten Bier nicht wie vom Reich als Material- (Braumalz-)steuer erhoben, sondern als Fabrikat- (Bier-)steuer. Diese Art der Besteuerung trifft das einheimische Bier der verschiedenen Brauereien und das eingeführte Bier — abgesehen von gewissen Ermäßigungen für das einfache Bier — genau gleichmäßig und ergibt zudem bei dem am Ort gebrauten Biere mit dem nach der Reichsgesetzgebung zulässigen Höchstsatz von 65 Pf. für das Hektoliter einen höheren

¹ Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867. Art. 7.

² Im ganzen erhoben nach der Statistik des Reichsfinanzamtes unter den 80 Gemeinden mit mehr als 20000 Einwohnern in den sechs östlichen Provinzen 13 keine Biersteuer, nämlich Charlottenburg, Schöneberg, Wilmersdorf, Landsberg a. W., Eberswalde, Fürstenwalde, Stargard i. P., Gnesen, Brieg, Glogau, Grünberg, Neustadt D.-S. und Nordhausen.

Ertrag, als wenn die Steuer als Zuschlag zur Reichsbrausteuer von 1872 mit dem Höchstfak von 50 % konstruiert wäre¹. Wichtig ist, daß die Besteuerung auch des eingeführten Bieres ohne lästige und kostspielige Sperrung der Tore durchgeführt wird, wie denn überhaupt die Erhebung dadurch, daß sie sich möglichst an die Buchführung der Brauereien und Biergroßhändler anschließt, erheblich einfacher und billiger wird. Da, wo der Staat den kommunalen Zuschlag zur Brau- und Brau- und Biergroßhändlersteuer mit einhebt, versäumt er nicht, für sich eine Vergütung (z. B. Berlin 5 %) abzuziehen, obwohl umgekehrt die Kommunen die Staatssteuern unentgeltlich zu erheben und abzuführen haben.

7. Die Deckung des Ausgabebedarfs.

Während die Einnahmen an Gebühren und Beiträgen als Abgaben für eine besondere Tätigkeit der Gemeinde von vornherein in Beziehung zu einem bestimmten Teil der Gemeindeausgaben, den durch diese Tätigkeit erwachsenden Kosten, treten, ist bei den Steuern eine solche Beziehung i. a. nicht gegeben. Im Bereich der indirekten Steuern sind zwar Zwercksteuern heute noch rechtlich zulässig, kommen aber tatsächlich sehr selten vor², innerhalb der direkten Steuern ist für sie im heutigen Kommunalabgabenrecht überhaupt kein Raum mehr, nur vereinzelt finden sie sich noch von früher her, namentlich im Gebiete des Feuerlösch- und Einquartierungswesens³. Trotzdem liegt es keineswegs in der Absicht des Gesetzes, die Art der Deckung des gesamten durch privatwirtschaftliche Einnahmen, Gebühren und indirekte Steuern nicht gedeckten Ausgabebedarfs durch die drei direkten Steuern völlig freizugeben; vielmehr sind für das Verhältnis der Zuschläge zu den drei direkten Steuern untereinander im Gesetz selbst verschiedene rechnerische Regeln gegeben, die jedoch erst den rechten Inhalt durch die Ausführungsanweisung erhalten haben.

¹ Über die früher bestrittene rechtliche Zulässigkeit dieser Art der Erhebung vergleiche die Ausführungen des Verfassers in der „Deutschen Gemeindezeitung“ 1903, S. 108.

² Ein Beispiel ist die schon oben erwähnte Theaterbilletsteuer der Stadt Frankfurt a. M. in ihrer ursprünglichen Form zur Verzinsung und Tilgung der Anleihe für einen Theaterneubau.

³ Umlagen bei den Grundbesitzern z. B. beim Feuerlöschwesen in Altona (Statsoll 1908: 189 000 Mk.), beim Einquartierungswesen in Frankfurt a. M. (60 000 Mk.), Umlagen nach der Einkommensteuer zur Deckung der Kosten der Einquartierung z. B. in Düsseldorf ($\frac{1}{2}$ % der Staatssteuer unter Freilassung der sechs untersten Steuerstufen).

In dieser wird wenigstens für diejenigen Fälle, in denen eine Genehmigung der Steuerzuschläge durch die Aufsichtsbehörde vorgesehen ist, ein förmlicher Verteilungsplan des durch direkte Steuern zu deckenden Ausgabebedarfs gefordert. Der hier aufgestellten Regel liegt der Gedanke zugrunde, daß die Ausgaben, soweit sie allen Gemeindeangehörigen zugute kommen oder durch sie veranlaßt werden, vorzugsweise (zu drei Viertel) durch die allgemeine Besteuerung des Einkommens, soweit sie im Interesse von Grundbesitz oder Gewerbebetrieb liegen, durch die besonderen Steuern der Grundbesitzer oder Gewerbetreibenden (Realsteuern) gedeckt, soweit sie zwar im allgemeinen Interesse gemacht werden, jedoch den Grundbesitzern und Gewerbetreibenden besondere Vorteile bringen, unter Einkommen- und Realsteuern nach billigem Ermessen (je zur Hälfte) verteilt werden sollen. Dabei wird es allerdings zweifelhaft erscheinen müssen, inwieweit die Zurechnung zu der einen oder anderen Gruppe von Ausgaben erfolgen soll. So werden zu den vorzugsweise durch die Einkommensteuer zu deckenden Ausgaben i. a. die Volksschul-, Armen-, Polizeilaften gezählt, also gerade diejenigen, bei welchen in der Konstruktion der Ansprüche der Arbeiterwohngemeinde, sowie auch in einer Reihe von Gemeindegewerbebesteuern (Kopfsteuern) die Verursachung durch die Gewerbebetriebe besonders betont wird. Andererseits haben sich in vielen Städten z. B. die Hausbesitzer dagegen gewandt, daß die Zuschüsse zu den mittleren und höheren Schulen als Ausgaben, durch welche den Grundbesitzern und Gewerbetreibenden besondere Vorteile erwachsen, zur Hälfte den Realsteuern zur Last gelegt werden. Endlich werden Unbilligkeiten dadurch entstehen, daß dem Steuerverteilungsplan nicht die Bruttoausgaben, sondern die Nettoausgaben, gekürzt um die sonstigen Einnahmen z. B. aus indirekten Steuern (auch aus der Betriebssteuer) zugrunde zu legen sind, während es natürlicher erschiene, z. B. Gebühren und Steuern, welche, wie die Kanalgebühren, Umsatz- und Wertzuwachssteuer vom Grundbesitz zu tragen sind, auch diesem voll zugute zu rechnen.

Das RMG. stellt auch bei der Steuerverteilung als Regel die gleichmäßige Behandlung der Gewerbetreibenden und Grundbesitzer und demgemäß eine gleiche Belastung der beiden Realsteuern mit Zuschlägen auf, ein Vergleich der tatsächlich erhobenen Steuerzuschläge weist jedoch in einer Reihe von Städten beträchtliche Unterschiede bei beiden Steuern nach. So ist der Grundbesitz sehr viel stärker als der Gewerbebetrieb belastet u. a. in Kiel, Charlottenburg, Rixdorf, vor allem aber in Altona, wo seit vielen Jahren eine sehr hohe Steuer von 12 % des Nutzungswertes für die vorzugsweise gewerblich benutzten Gebäude, von

16 % für die übrigen Grundstücke und Gebäude erhoben wird, die sogar einen höheren Ertrag aufweist (Statsfohl 1908 : 3 Millionen Mark) als die Einkommensteuer (2,22 Mill.), während an Gewerbesteuer nur 100 % der Staatssteuer erhoben wird. Umgekehrt werden die Gewerbetreibenden namentlich in den Städten, welche eine besondere Gemeindesteuer eingeführt haben, stärker belastet als die Grundbesitzer, so in Köln, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Halle u. a. Der stärkeren Heranziehung des Grundbesitzes dürfte der Gedanke zugrunde liegen, daß der Grundbesitz sich einer noch so scharfen Besteuerung nicht entziehen kann, während umgekehrt eine zu starke Belastung der Gewerbebetriebe eine Abwanderung zur Folge haben könnte, eine Auffassung, die jedoch nicht allen Betrieben gegenüber gleichmäßig zutrifft. Am drückendsten wird die stete Steigerung der Steuerzuschläge zu den Realsteuern empfunden, sie wirkt zweifellos weit lästiger als eine gleichbleibende, wenn auch noch so hohe Belastung (Altona!), welche gerade bei den Realsteuern leicht den Charakter einer den Wert entsprechend vermindernenden Reallast annimmt. Die Steigerung der steuerlichen Belastung des Grundbesitzes seit Inkrafttreten des RMG. läßt sich nicht zahlenmäßig genau nachweisen, da die Art der Besteuerung gewechselt hat, aber selbst in der kurzen Zeit, die seit der allgemeinen Einführung der Steuer nach dem gemeinen Wert verstrichen ist, haben wir bereits in einer Reihe von Städten eine nicht unbeträchtliche Erhöhung des Steuerfahses zu verzeichnen. So ist von 1904 bis 1908 unter den 20 Städten von mehr als 75 000 Einwohnern, welche bereits 1904 die Wertbesteuerung besaßen, eine Steigerung des Sahes eingetreten bei neun Städten¹, eine Verminderung bei drei (Köln, Elberfeld, Hagen), während acht den gleichen Sah aufwiesen. Wird die Steigerung der Zuschläge besonders drückend empfunden, so erscheinen umgekehrt vom allgemeinen Standpunkte aus die Herabsetzungen, namentlich, wenn sie später wieder von Steigerungen abgelöst werden, unzuweckmäßig. Solche Schwankungen (z. B. Köln 1904/1908 : 2,24; 2,28; 2,16; 1,97; 2,07 ‰) können um so leichter eintreten, als die Verteilung des Steuerbedarfs nach der staatlichen Veranlagung der beiden Realsteuern zu erfolgen hat, also auf die Festsetzung des Sahes der Wertsteuer nicht nur die Verschiebungen des Wertes im Verhältnis zur Staatssteuer (z. B. durch die Wertsteigerung des unbebauten Grundbesitzes), sondern auch die Schwankungen der Gewerbesteuer von Einfluß sein werden.

¹ Darunter bei drei um mehr als 10 %: Dortmund von 2,55 auf 3, Duisburg von 2,10 auf 2,50, Magdeburg von 3 auf 3,46.

Auch die Belastung der Gewerbebetriebe ist seit dem Inkrafttreten des KAG. erheblich gestiegen. Auch hier läßt sich jedoch die Höhe dieser Steigerung im einzelnen zahlenmäßig nur in beschränktem Umfange nachweisen, indem man von den Städten mit besonderer Gemeindegewerbesteuer und den infolge der Ermäßigung durch die Warenhaussteuer nicht ganz einfachen Verhältnissen der Steuerklassen III und IV absehen muß. Man erhält alsdann für 24 Großstädte folgendes Bild:

Tabelle II.

Die Steuerzuschläge zu Klasse I und II der staatlichen Gewerbesteuer 1896¹ und 1908.

Stadt	Zuschlag		Stadt	Zuschlag	
	1896	1908		1896	1908
Aachen	150	247	Erfurt	136	169
Altona	100	100	Görlitz	135	215
Barmen	165	240 ²	Hagen	170	225
Berlin	146	150	Kassel	136	165
Bochum	154	200	Königsberg	165	200
Bonn	150	170	Magdeburg	133 ^{1/3}	200
Breslau	150	171	Münster	100	171
Charlottenburg	98	125	Posen	132	170
Crefeld	180	190	Rixdorf	150	165
Danzig ³	160	168	Schöneberg	150	150
Düsseldorf	190	190	Stettin	165	200
Eberfeld	165	220	Wiesbaden	112 ^{1/2}	150

Die gleichen Sätze finden sich 1896 und 1908 unter den 24 Städten der Tabelle nur in drei (Altona, Düsseldorf, Schöneberg), in allen übrigen Fällen sind Steigerungen eingetreten, die teilweise sehr erheblich sind und im Vergleich zum Zuschlag von 1896 in fünf Städten (Aachen, Barmen, Görlitz, Magdeburg, Münster) mehr als 33 ¹/₃ % betragen.

Am übersichtlichsten lassen sich die Veränderungen in den Zuschlägen zur Einkommensteuer darstellen, weil hier, abgesehen von Frankfurt a. M. und Altona, besondere Gemeindesteuern nicht in Betracht kommen. Es seien daher hier einige Zahlen aus der amtlichen Preussischen Statistik zusammengestellt, welche sich auf sämtliche Städte über 10 000 Einwohner beziehen:

¹ Das KAG. ist bereits 1895 in Kraft getreten, jedoch ist es zweckmäßiger, nur bis 1896 zurückzugehen, weil für 1895 noch Überweisungen aus landwirtschaftlichen Zöllen (Lex Huene) zur Verfügung standen.

² Nur Klasse I; Klasse II 220.

³ Außerdem Mietssteuer, auch von den Gewerberäumen.

Tabelle III.

Jahr	Als Zuschlag zur Staatseinkommensteuer wurden von der Gemeinde (einschl. Kreis- und Provinzialsteuern) erhoben				
	bis 100 %	über 100 bis 150 %	über 150 bis 200 %	über 200 %	zusammen
	in Städten von mehr als 10000 Einwohnern				
A. des Gesamtstaates:					
1894	12	61	72	57	202
1895	60	82	38	22	202
1899	29	110	97	6	242
1905	14	73	114	49	250
B. der sechs östlichen Provinzen:					
1894	3	27	42	31	103
1895	30	46	17	10	103
1899	12	70	44	—	126
1905	4	39	65	20	128
C. der fünf westlichen Provinzen:					
1894	9	34	30	26	99
1895	30	36	21	12	99
1899	17	40	53	6	116
1905	10	34	49	29	122

Aus der Tabelle ist deutlich ersichtlich, daß der Zuschlag zur Einkommensteuer in den Jahren von 1895 bis 1905 eine sehr starke Steigerung erfahren hat; die Zahl der Städte mit einem Zuschlag bis 100 % hat sich von rd. 30 % der Gesamtzahl auf 6 % (im Osten sogar auf 3 %) vermindert, während die Städte mit einem Zuschlage von über 150 %, welche 1895 nur 30 % der Gesamtzahl ausmachten, jetzt mit 65 % (im Osten 1895: 26, 1905: 66 %) vertreten sind. Sehr bemerkenswert ist, daß die Zahl der Städte mit Zuschlägen über 200 %, welche vor der Reform des Kommunalabgabewesens 57 (darunter im Osten 31) betrug, unter dem Einfluß der Reform aber 1895 auf 22 (10), 1899 sogar auf sechs (0) zurückgegangen war, 1905 wieder auf 49 (20) gestiegen ist. Im ganzen führt die amtliche Statistik 1905 nur noch 14 Städte auf (1899: 29, 1895: 60), die einen Zuschlag von 100 % oder weniger erhoben, hierunter müssen jedoch vier ausgeschieden werden, welche diesen Satz nur deshalb so niedrig halten konnten, weil die Aufbringung der Kosten des Volksschulwesens Sache der bestehenden Sozialitäten mit besonderen Schulsteuern war. Es bleiben also nur zehn Städte übrig, darunter im Osten vier, nämlich Berlin, seine Vororte Charlottenburg und Schöneberg und die kleine schlesische Stadt Bunzlau, im Westen sechs:

die beiden Saarstädte St. Johann und Malstatt-Burbach, ferner Kassel und Bonn, die aber seither bereits den Zuschlag über 100 % hinaus haben steigern müssen, endlich Frankfurt a. M. und infolge seiner hohen Verbrauchssteuern Wiesbaden¹.

Der aus der summarischen Zusammenstellung der Städte über 10 000 Einwohner gewonnene Eindruck wird noch verstärkt, wenn man die Betrachtung lediglich auf die Großstädte beschränkt und die Jahre 1906 bis 1909 hinzufügt, in denen vielfach eine geradezu sprunghafte Steigerung der Zuschläge zur Einkommensteuer zu bemerken ist (Tab. IV). Außer den oben bereits genannten Städten ist noch die Stadt Düsseldorf hervorzuheben, welche seit dem Inkrafttreten des KAG. ihre Zuschläge zur Einkommensteuer (ebenso auch zur Gewerbesteuer und, abgesehen von dem Übergang zur Wertsteuer, auch zu der Grundsteuer) nicht verändert hat. Daß in der Gegenwart — von wenigen glücklichen Ausnahmen abgesehen — gerade die Zuschläge zur Einkommensteuer so stark gestiegen sind, hat einmal seinen Grund darin, daß die Belastung der Realsteuern vielfach bereits die Höhe erreicht oder gar überschritten hat, welche das

¹ Eine während der Drucklegung erschienene verdienstvolle Arbeit des Statistischen Amtes der Stadt Posen gestattet die Fortsetzung der umstehenden Tabelle für die Jahre 1908 und 1909.

Jahr	Als Zuschlag zur Staatseinkommensteuer wurden von der Gemeinde (einschl. Kreis- und Provinzialsteuern) erhoben				
	bis 100 %	über 100 bis 150 %	über 150 bis 200 %	über 200 %	zusammen
	in Städten von mehr als 10000 Einwohnern				
A. des Gesamtstaates:					
1908	11	59	131	66	267
1909	11	37	130	89	267
B. der sechs östlichen Provinzen:					
1908	8	30	72	27	137
1909	8	18	72	39	137
C. der fünf westlichen Provinzen:					
1908	3	29	59	39	130
1909	3	19	58	50	130

Zu den acht östlichen Städten mit einem Zuschlag bis zu 100 % gehören Berlin und seine Vororte Charlottenburg, Rixdorf, Schöneberg, Lichtenberg und Wilmersdorf.

Tabelle IV.
Die Zuschläge zur Gemeindeeinkommensteuer¹.

Stadt	1896	1899	1902	1905	1906	1907	1908	1909
Aachen	100	105	121	135	135	135	135	150
Altona	90 ²	90 ²	90 ²	90 ²	90 ²	90 ²	90 ²	90 ²
Barmen	180	164	200	200	200	200	210	230
Berlin	97 ^{1/3}	100	100	100	100	100	100	100
Bochum	158 ³	140 ³	120 ³	190	190	190	190	195
Bonn	100	100	100	100	100	100	120	130
Breslau	122	119	134	136	136	136	146	164
Charlottenburg	98	97	97	100	100	100	100	100
Cöln	100	100	110	130	130	135	147	155
Crefeld	180	152	167	180	180	180	180	190
Danzig	188 ⁴	188 ⁴	188 ⁴	188 ⁴	196 ⁴	196 ⁴	196 ⁴	210
Dortmund	150 ³	160 ³	160 ³	200	200	200	210	210
Düsseldorf	140	140	140	140	140	140	140	140
Duisburg	138	166	160	180	200	200	200	200
Elberfeld	176	176	200	215	200	195	195	215
Erfurt	110	126	143	143	143	143	143	158
Essen	150	200	200	200	200	200	200	200
Frankfurt a. M.	100 ²	100 ²	100 ²	105 ²	105 ²	105 ²	105 ²	105 ²
Gelsenkirchen	125 ³	125 ³	125 ³	195	207	207	207	225
Görlitz	90	90	100	120	120	120	130	150
Hagen	190 ³	150 ³	195 ³	235	225	225	225	255
Halle	120	120	135	138	138	142	154	168
Hannover	100	100	110	125	125	125	125	125
Kassel	96	96	96	100	100	110	120	130
Kiel	175	180	180	180	180	180	180	230
Königsberg	180	170	202	200	200	200	200	210
Magdeburg	112 ^{1/2}	117	134 ^{1/3}	140	140	152	164	180
Mülheim a. Ruhr	200	200	200	200	200
Münster	100 ³	100 ³	100 ³	100 ³	100 ³	100 ³	171	165
Posen	132	132	164	170	170	170	170	192
Rixdorf	100	133 ^{1/3}	150	120	100	100	100	100
Schöneberg	100	100	100	100	100	100	100	90
Stettin	110	114	130	140	140	160	180	200
Wiesbaden	90	90	90	100	100	100	100	100

¹ Für 1896 bis 1907 nach Silbergleit, Preußens Städte. S. 450 f.² Des besonderen Tarifs.³ Außerdem besondere Schulsteuern der Schulsozialitäten zur Unterhaltung der Volksschulen.⁴ Außerdem Mietssteuer.

RMG. als normale die obere Grenze anfiel (200 %).¹; sodann ist in der neueren Zeit eine besonders starke Steigerung des Ausgabebedarfs der Städte gerade bei denjenigen Ausgaben eingetreten, welche vorzugsweise durch die Einkommensteuer zu decken sind, es betrifft dies namentlich die Gebiete der eigentlich staatlichen Aufgaben (Verwaltung, Volksschulwesen, Polizei), auf welchen einerseits der Einfluß der städtischen Selbstverwaltung am geringsten ist, anderseits die Maßnahmen des Staates zur Verminderung der eigenen Ausgaben (Lehrerbefoldungs-, Polizeikostengesetz usw.) sich am stärksten fühlbar machen. Durch die Steigerung der Steuerzuschläge sind vielfach bereits heute die hohen Sätze überschritten, welche vor der Reform der Gemeindesteuern bestanden und den eigentlichen Anlaß zu dieser gebildet haben. Angesichts dieser Tatsachen ist bereits mehrfach die Forderung nach Eröffnung neuer Steuerquellen für die Gemeinden erhoben worden.

Auf dem Gebiete der direkten Steuern hat man dabei an Zuschläge zur staatlichen Ergänzungssteuer gedacht, die jedoch zu einem erheblichen Teile gerade diejenigen treffen würden, bezüglich derer der Gemeinde bereits heute sehr umfangreiche Besteuerungsrechte zustehen, die Hausbesitzer und Gewerbetreibenden. Auch eine präzipuale Besteuerung des Kapitalvermögens allein ließe sich nur schwer in den Rahmen der bestehenden Gemeindebesteuerung einfügen. Vor allem darf nicht vergessen werden, daß zu Einkommen aus Kapitalvermögen steuerlich auch Beträge gerechnet werden, welche, wie die Dividendenzahlungen der Aktiengesellschaften an Aktionäre wirtschaftlich als Einkommen aus gewerblichen Beteiligungen anzusprechen sind und auch als Einkommen der Aktiengesellschaft am Sitze dieser besonders versteuert werden (§. 24). Endlich würde eine lediglich am Wohnsitze des Steuerpflichtigen stattfindende Besteuerung vorzugsweise den steuerkräftigsten Städten zugute kommen, während der Versuch einer Besteuerung nach Einkommensquellen sehr große Unzuträglichkeiten und Schwierigkeiten ergäbe.

Günstiger find, rein theoretisch genommen, die Aussichten bei den indirekten Steuern. Allerdings liegen hier die Hindernisse nicht sowohl am RMG., als vielmehr an den Beschränkungen der Reichsgesetzgebung bezüglich der Verbrauchssteuern. Die Anschauung, welche diesen Bestimmungen zugrunde liegt, daß die Steuerinteressen des Reiches durch eine kommunale Besteuerung eine Schädigung erfahren müßten,

¹ Von den 34 Großstädten im Jahre 1908 bei 17, darunter von den 13 Städten des Ostens bei 4.

wird durchaus nicht allgemein geteilt¹, auch muß darauf hingewiesen werden, daß in dieser Beziehung die süddeutschen Städte selbst nach Aufhebung der Mehl- und Fleischsteuern noch erheblich günstiger stehen werden als die norddeutschen. Nach der Statistik des Reichsschatzamts betrug für die Gemeinden über 10 000 Einwohner

Staat	die Einwohnerzahl am 1. Dezember 1905	der Ertrag an Verbrauchssteuern ohne Steuern auf Mehl und Fleisch 1906	
		in 1000 Mk.	pro Kopf der Bevölkerung Mk.
Preußen	15 148 145	8 341,8	0,55
Sachsen	2 073 885	1 163,6	0,56
Bayern	1 816 959	4 309,7	2,37
Württemberg	571 319	1 229,2	2,15
Baden	594 581	1 220,8	2,05
Hessen	306 677	1 100,7	3,59
Elfaß-Lothringen	472 122	7 531,9	15,95

Auch in Preußen selbst werden auch nach 1910 Unterschiede zwischen den alten und neuen Provinzen bestehen hinsichtlich der Besteuerung der alkoholischen Getränke. So kann Wiesbaden vom Hektoliter Bier 1,50 Mk., also das 2,3fache des den Städten der älteren Provinzen gestatteten Satzes erheben, dazu tritt dort noch eine Steuer von Obstwein und Wein mit Sätzen von 2¹/₂, 4 und 8¹/₂ Pf. für 1 Liter (Ertrag 1907: 137 563 Mk., d. h. 1,31 Mk. pro Kopf der Bevölkerung), von Spiritus und Branntwein mit 8¹/₂ Pf. für 1 Liter und 50 Alkoholprocente (36 740, d. h. 0,35 Mk. pro Kopf). Ebenso beträgt auch z. B. in München der kommunale Malzaufschlag (auf das am Ort gebraute Bier) 1,95 Mk. für 1 hl, also genau das Dreifache dessen, was jetzt als Höchstfuß in Preußen zulässig ist. Es ist nicht einzusehen, warum den preußischen Städten der älteren Provinzen, die vielfach unter ungleich schwierigeren Verhältnissen stehen, nicht auch die gleichen Besteuerungsrechte sollten eingeräumt werden können. Als die Stadt Magdeburg im Jahre 1888 die Biersteuer einführte, machte ihr Ertrag rund 6¹/₂ % des gesamten Aufkommens an Gemeindesteuern aus, dieser Anteil war bei Inkrafttreten des RAG.

¹ Vgl. z. B. Adolf Wagner, Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden usw., S. 36 ff.

bereits auf 4 % gefallen und beträgt heute nicht einmal mehr 2 %. Nur eine Steigerung der Verbrauchssteuern ist imstande, das alte Verhältnis wieder herzustellen, eine solche würde aber auch geeignet sein, die außerordentlich starken Unterschiede, welche hinsichtlich der Steuerkraft zwischen einigen wenigen bevorzugten Städten und der großen Mehrzahl der östlichen Städte bestehen, mit ihren üblen Folgen, wenn auch nicht auszugleichen, so doch wenigstens zu mildern¹.

¹ Während der Drucklegung ist das Reichsbrausteuergesetz vom 15. Juli 1909 ergangen, welches in § 58 für alle Gemeinbeviersteuern die zulässige Höhe vom 1. Oktober 1915 ab auf 65 Pf. für ein Hektoliter beschränkt.

(Abgeschlossen im April 1909).

Die Grundlagen des Gemeindehaushaltes in Österreich.

Von

Dr. Ernst Mischler,
Universitätsprofessor in Graz.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Die gesetzgeberischen Vorbedingungen als Grundlagen des gegenwärtigen Zustandes der Gemeindefinanzen und der Schwierigkeiten von Reformen	45
II. Die Bedeutung der Ausgaben im Gemeindebudget und ihre Einteilung	48
III. Differenzierungen und Selbständigkeiten innerhalb des Gemeindehaushaltes	58
IV. Das Gemeindeeigentum	64
V. Die Wirtschaftsführung in formeller Hinsicht, insbesondere die Wirtschaftssrechnungen und deren Überwachung; die Kontrolle	71
VI. Die Gemeindesteuern	74
VII. Der Gemeindefredit	80

I. Die gesetzgeberischen Vorbedingungen als Grundlagen des gegenwärtigen Zustandes der Gemeindefinanzen und der Schwierigkeiten von Reformen.

Die gesetzliche Neuordnung des Gemeindefwesens in Österreich im 19. Jahrhundert beruht auf dem grundsätzlichen Gedanken von der einen Gemeinde. Es wurden einheitliche Reichs-Rechtsgrundlagen für eine Gemeinde an sich geschaffen, gleichgültig ob Stadt- oder Landgemeinde, groß oder klein: sie bedeuteten eine eiserne Rüstung, welche für den einen viel zu groß und drückend war, den anderen dagegen in der freien Bewegung hemmte. Und in der Tat, diese Durchschnitts-Typus-Gemeinde, welche als formales Rechtsgebilde zum Angriffspunkt der Gesetzgebung genommen wurde, existiert in der Realität nicht. Hierin ist dadurch gar nichts geändert worden, daß einzelne städtische Gemeinden etwa 2¹/₂ Tausend an Zahl auf ihren Wunsch ein „Statut“ erhielten, denn dessen Bedeutung berührt die autonomen und auch die finanziellen Grundlagen nicht, sondern nur den Aufgabekreis und die Stellung zum Organismus der Staatsgewalt. Um den alten Städte- und Märkte-Charakter der Gemeinden kümmerte man sich bei der Neugestaltung der Gemeindeverhältnisse gar nicht, und das mit Unrecht, denn speziell in finanzwirtschaftlicher Hinsicht wäre da so manches zu konservieren und neu zu gestalten gewesen. An der Gemeingültigkeit dieses abstrakt konstruierten einheitlichen Gemeindetypus wurde nur in Galizien durch die Schaffung einer partikularistischen Sondergesetzgebung für Städte abgestufter Größengruppen gerüttelt, während einzelne schüchterne Versuche zur Schaffung neuer Gemeindetypen (größere Verwaltungsgemeinden usw.) in dem einen oder anderen Lande gänzlich ergebnislos blieben.

Der neue Gemeindetypus war aber auch nach einer zweiten Seite hin grundsätzlich vergriffen, indem bei der juristischen Konstruktion eines neuen Rechtssubjektes für die Autonomie, Selbstverwaltung, den übertragenen Wirkungskreis und als Fiskus über der öffentlich-recht-

lichen juristischen Persönlichkeit der Gemeinde die innere Struktur gering geachtet, und vielfach geradezu übersehen oder wenigstens übergangen wurde. Das letzte was in der Mitte des 19. Jahrhunderts von der Gemeinde — von den Städten abgesehen — übrig geblieben war, war der Eigentums- oder Nutzungsverband der Grundbesitzer resp. sonstige Anspruch derselben auf Gemeindeland, nachdem die öffentlichen Rechte und Pflichten fast ganz auf die Grundherrschaft übergegangen waren. Und gerade diese Rechtsbeziehungen, welche einen Kardinalpunkt der Neugestaltung der Gemeindeverhältnisse hätten bilden sollen, wurden ganz nebensächlich mit einigen Gesetzesphrasen abgetan, einerseits weil die realen Verhältnisse den Verfassern der Gemeindeordnungen nicht genügend bekannt waren und anderseits weil sie in die Kategorien der römischen Rechtslehre nicht hineinpaßten. Anstatt an diese Wirtschaftsgemeinde anzuknüpfen, wurde der Faden der Entwicklung einfach fallen gelassen und das Schema eines Einheitsgemeindetypus geschaffen, nach der gemeinwirtschaftlichen und fiskalischen Form des Staates resp. der öffentlichen Finanzsubjekte. Die Nachteile, welche durch diesen Vorgang entstanden, lagen zumeist darin, daß diese auf alter Nutzungsgemeinschaft beruhenden Real- und Kämmerereivermögen usw. nicht in entsprechender Weise in den Dienst der neugeschaffenen Ortsgemeinde gestellt wurden, der sie eine wertvolle Stütze hätten werden können, daß sie auch (abgesehen von diesem Zusammenhang) keine Organisation (durch Benützungstatute usw.) in sich selbst erfuhren und daß sie als nicht recht verständliche Vermögensstücke vielfach aus der gemeinwirtschaftlichen Wirkungssphäre hinausgestoßen wurden, sonach für diese verloren gingen; bei diesem Vorgange wurden die alten Gemeingebrauchsgüter entweder aufgeteilt oder in mitunter ganz wunderliche Formen des privaten und öffentlichen Rechtes hineingepreßt.

Als die Neuordnung der Gemeindeverhältnisse im 19. Jahrhundert erfolgte, gab es in Österreich nur eine zentrale Staatsgewalt, dagegen keine Selbstverwaltung; derzeit aber, wo die Gemeinde mit dem gesamten Systeme der Autonomie auf das engste verknüpft ist, stehen einer Neuregelung des Gemeindehaushaltes durch Staatsgesetz wesentliche Hindernisse entgegen. Bedenkt man dazu, daß das Gesetzgebungsrecht neben dem Staate 17 Landtagen zusteht und daß die Gemeinden überdies ein auch den Haushalt umfassendes autonomes Beschlußrecht in gewissen Grenzen besitzen, so geht klar hervor, auf welche nahezu unübersteigbare Hindernisse eine tiefer greifende Reform des Gemeindehaushaltes in Österreich stoßen mußte. Die staatliche

Gesetzesmaschine auf dem Gebiete der Gemeindefinanzen ist hierdurch lahm gelegt, die alten Grundgesetze gelten als unerschütterlicher rocher de bronze, und es herrscht eine Stagnation auf diesem Gebiet seit fast zwei Menschenaltern, wobei nur hier und da — vom gegebenen Boden aus — kleinere Momente zum Gegenstand gesetzlicher Regelung genommen werden, oder gewisse kleine Teilkodifizierungen von Rechtsregeln, die im Grunde schon festgelegt sind, erfolgen. Diese Stagnation müßte ja durchaus nichts Bedenkliches an sich tragen, ja, sie könnte sogar ganz wünschenswert erscheinen, wenn nämlich bei der Festlegung der Gemeindefinanzen die Grundlinien richtig gezogen worden wären; ist aber ein prinzipieller Mißgriff erfolgt oder hat die spätere Entwicklung gewisse ursprünglich vorhandene Annahmen nicht bestätigt oder ist die Regelung gänzlich unzureichend erfolgt, kann das Fortschleppen einer derartigen nicht abschüttelbaren Fessel schwere Katastrophen herbeiführen.

Zufolge dieser Überweisung der Gesetzgebung an die Landtage ist die Staatsgesetzgebung sonach außer stande aus eigener Machtvollkommenheit eine Neugestaltung des Gemeindefinanzwesens im Staatsgesetzeswege vorzunehmen. Umgekehrt aber stehen auch die Landtage, ungeachtet sie formell das Gesetzgebungsrecht in Gemeindefinanzsachen haben, einer Reform des Gemeindehaushaltes für sich allein ohnmächtig gegenüber, denn die Sanktion der Landesgesetze erfolgt auf Grundlage der Verantwortlichkeit der Staatsminister, gegen deren Willen kein Landesgesetz zustande kommen kann. Es kann also — kurz zusammengefaßt — die Staatsgesetzgebung allein eine Reform des Gemeindehaushaltes nicht schaffen, wohl aber jeden ihr nicht genehmen Versuch einer autonomen Gesetzgebung hindern; die Landesgesetzgebung dagegen kann Gemeindefinanzgesetze nur soweit schaffen als dies dem Staate genehm ist, dagegen kann sie jede ihr nicht passende Staatsaktion auf diesem Gebiete hindern. Daß auf diese Weise gerade keine günstigen gesetzgeberischen Prädispositionen gegeben sind, ist ohne weiteres klar. Es bleibt also kein anderer Weg, als der der Kompromisse, Übereinkommen u. dgl.

Dabei türmt sich sofort eine neue Schwierigkeit auf. Eine allfällige gesetzliche Reform des Gemeindehaushaltes oder eine Neugestaltung im Wege von Kompromissen und ähnlichem kann niemals ohne Mitwirkung der Landesgesetzgebung vor sich gehen; eine Reform über diese hinweg unter direkter Anknüpfung an die Gemeinden ist unmöglich, ausgenommen etwa der Weg reiner Schenkungen aus dem Staatsfädel. Die Länder resp. die Landtage sind aber selbst in einer derartigen Finanzkalamität, daß sie genötigt sind in erster Linie an sich selbst zu denken und jedem Ver-

suche des Staates nach einer Reform der Gemeindefinanzen das dringende Verlangen nach Abhilfe ihres eigenen Notstandes entgegenstellen werden. Da aber die Länder im Besitze des Gesetzgebungsrechtes sind und die Mitglieder der Landtage zunächst von den Landesinteressen beeinflusst werden, weit mehr als von den Angelegenheiten der Gemeinden, ist es ganz selbstverständlich, daß jede Sanierungsaktion auf dem Gebiete des Finanzwesens der Selbstverwaltung bei dem Landesetat beginnen und — angesichts des Umstandes, daß jede Hilfsaktion für die Finanzen der Selbstverwaltung nur auf Kosten der Staatsfinanzen erfolgen kann — über diese kaum erheblich hinauskommen wird. Dem entspricht vollkommen die tatsächliche Gestaltung der Dinge in Österreich, indem nur von einer Sanierung der Landesfinanzen die Rede ist, und hinsichtlich der Gemeindefinanzen nur der sogenannte übertragene Wirkungskreis und die Finanznot der größeren Städte, jener Gemeinwesen, welche als politisch bedeutsame Faktoren Aussicht auf Erhöhung haben, in Betracht kommen.

Alle diese legislatorischen Vorfragen mußten zur Sprache gebracht werden, um den Grundton der gesamten folgenden Ausführungen anzugeben, und zur Evidenz zu beweisen, daß es sich nicht um große Ideen und Pläne einer Neugestaltung der Gemeindefinanzen handeln kann, sondern um eine resignierte von dem unverrückbaren Zwange der Tatsachen eingeschränkte kritische Würdigung des gegebenen seit etwa zwei Generationen maßgebenden Zustandes des Gemeindehaushaltes unter Bloßlegung der auf diesem Gebiete wirkenden Haupttendenzen und mit Andeutung jener Reformen, welche von diesem unabänderlich gegebenen Boden aus möglich sind.

II. Die Bedeutung der Ausgaben im Gemeindebudget und ihre Einteilung.

Wenn es auch zutreffen mag, daß im Staatshaushalte die Ausgaben in qualitativer Hinsicht für die finanzielle Gesamtwürdigung wenig in Betracht kommen, so liegen die Dinge im Gemeindehaushalte gänzlich anders; hier sind die Ausgaben von grundlegender Bedeutung nicht nur für den Gemeindehaushalt an sich, sondern auch in seinem Verhältnisse zu demjenigen des Staates und der außer der Gemeinde noch bestehenden Selbstverwaltungskörper.

Die Ausgaben der Gemeinde lassen sich — im Anschluß an den

Wirkungskreis der Gemeinde überhaupt — unter anderem scheiden in Pflichtausgaben, zulässige freiwillige Ausgaben und gesetzlich unzulässige.

Die größte Bedeutung für den Gemeindehaushalt besitzen in Österreich die Pflichtausgaben, vielfach sogar in einem Ausmaße, daß neben ihnen die freiwilligen Ausgaben kaum in Betracht kommen. In Österreich ergeben sich die Pflichtausgaben aus einer großen Reihe von Staats- und Landesgesetzen, welche den Gemeinden entweder gewisse kostenverursachende Aufgaben oder aber eine Kostenbestreitung von öffentlichen Angelegenheiten auferlegen, häufig, ohne daß die Gemeinden dabei irgend etwas dazu oder dagegen tun könnten, und ohne daß sie irgendwie um ihre Wohlmeinung oder Zustimmung befragt werden.

Die Pflichtausgaben sind entweder nur dem Gegenstand nach allgemein bestimmt und im Umfang vom Gemeindewillen abhängig, oder sie sind nach der Anzahl der Vorkommnisse quantitativ einigermaßen determiniert; sie sind mitunter sogar der Höhe nach vorgeschrieben und nicht selten ist ihre Menge von dem Vorgehen anderer Gemeinden abhängig z. B. (Rückersätze von Armenunterstützungen im Dringlichkeitsfalle seitens der ländlichen Heimatgemeinde an die ganz anders bedingte Stadtgemeinde). Die Höhe der Pflichtausgaben richtet sich nach dem allgemeinen Niveau, welches dieser Angelegenheit seitens des Staates, Landes usw. beigelegt wird, nicht aber nach der Bedeutung, welches sie für die konkrete Gemeinde hat.

Das öffentliche Interesse hat sich in Österreich bisher nur einer Gattung dieser Pflichtausgaben zugewendet, nämlich den Kosten für den sog. übertragenen Wirkungskreis d. h. für eine Reihe von staatlichen Obliegenheiten (Volkszählung, Wahlvorbereitungen, Militärstellung, Einquartierung usw.), welche den Gemeinden durch Staatsgesetze zur Durchführung aufgetragen worden sind. Gegen die Belastung mit diesen übertragenen Angelegenheiten wenden sich nun die Gemeinden, insbesondere die größeren Städte und verlangen Ersatz der für diese staatlichen Verwaltungszwecke aufgewendeten Kosten. Dabei wird aber gar vieles übersehen und würde sehr wenig erreicht werden.

Es gibt nämlich noch weit wichtigere Formen der Pflichtausgaben, welche auf Staats- oder Landesgesetzen beruhen, die entweder von der Selbstverwaltung überhaupt abhängen oder von dem Willen der Gemeinde gar nicht oder nur wenig beeinflusst werden können, aber nicht als übertragener Wirkungskreis aufgefaßt werden. Hierher gehören z. B. die Schulausgaben, die Armenauslagen, die Leistungen an die Straßenkonkurrenzen usw.

Schließlich ist es ja vom Standpunkte des Gemeindehaushalts ganz gleichgültig, ob die Gemeinde durch ein Staats- oder durch ein Landesgesetz zur Durchführung einer Angelegenheit gezwungen ist, ob diese Angelegenheit verwaltungsrechtlich als ein übertragener Wirkungskreis, also staatsgesetzlich zu regelnd, aufzufassen ist und ob die Gemeinde durch die Finanzwirtschaft eines anderen Selbstverwaltungskörpers oder des Staates gezwungen wird, einen Aufwand vorzunehmen. Die Sache ist wirtschaftlich genau dieselbe und der Begriff des „übertragenen Wirkungskreises“, der ebenfugot auf das Verhältnis der Gemeinde zum Lande und Bezirke angewendet werden könnte, deckt sich nicht mit dem Umkreis der der Gemeinde obliegenden Pflichtausgaben.

Diese Pflichtausgaben umfassen den größten Teil des Gemeindehaushaltes, vielfach denselben nahezu ganz, und es bestehen selbstverständlich Vorkehrungen dafür, daß die Gemeinden solche Pflichtausgaben in den Voranschlag aufzunehmen, respektive die erforderliche finanzielle Vorsorge (Zwangsumlagen) zu treffen verpflichtet werden können, allerdings in geringerem Umfange als für die Gemeinden in den Staaten des Deutschen Reiches; diese Zwangsingriffe in die Gemeindehaushaltungen beziehen sich ebenso auf privatwirtschaftliche Schuldverhältnisse der Gemeinde, wie auf Schuldigkeiten an Staat, Land, Bezirk, öffentliche Fonds, Konkurrenz, Wassergenossenschaften usw.

Allerdings kommen hier zwei Grundsätze in Widerspruch, nämlich einerseits die Pflicht und eventuell der Zwang zur Erfüllung einer Ausgabe und andererseits die Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Diese Leistungsfähigkeit setzt sich zusammen aus der Leistungsfähigkeit der Gemeinde als juristischer Person (Vermögensausstattung, Kredit) und aus der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeindesteuerträger. Eine übergroße Menge von der Gemeinde zugemuteten Pflichtausgaben kann sonach zunächst die Gemeinde als Vermögenssubjekt finanzwirtschaftlich gefährden oder vernichten; sie kann z. B. genötigt werden, ihr gesamtes noch vorhandenes Vermögen zu verbrauchen, das Gemeindegut zu veräußern, unverhältnismäßig hohe Schulden zu machen, ja schließlich sich zahlungsunfähig zu erklären¹. Wenn auch die äußerste Konsequenz — der Gemeindebankrott — praktisch wohl nicht in Betracht zu ziehen ist, sind doch die minderen Stadien der Gefährdung häufig genug.

¹ In gewissem Sinne ist dies jüngst hinsichtlich einiger österreichischer Landeshaushaltungen geschehen, indem diese erklärten, absolut außerstande zu sein, ihre Verpflichtungen zu erfüllen, wenn nicht der Staat durch Vorschüsse helfend eingreife. Manche größeren Städte sind von dieser Situation nicht weit entfernt.

Anderseits kann, wie oben bemerkt, die übergroße Inanspruchnahme der Gemeinden zur Gefährdung der Steuerträger, d. i. in den kleinen Gemeinden zumeist der Wirtschaftsbefitzer, Gewerbsleute und Hausbesitzer, insofern führen, als diesen übergroße Steuerzuschläge zugemutet werden. An sich genommen ist eine formelle Obergrenze für diese Zuschläge — die Zustimmung gewisser verfassungsgemäßer Faktoren vorausgesetzt — nicht vorhanden und es erreichen die Verhältnisjiffern dieser Zuschläge gegebenen Falls tatsächlich schwindelnd hoch klingende Höhenbeträge (z. B. über 1000 %), wobei allerdings die diesen Prozentquoten entsprechende reale Belastung — z. B. wegen niedrigen Staatssteuerfußes — nicht immer besonders hoch sein muß. Dennoch ist der Fall nichts weniger als ausgeschlossen, daß die Zuschläge, sowie die durch dieselbe gegebenen effektiven Belastungen derart ansteigen, daß die Steuerträger, d. i. die selbstständigen Erwerbstätigen in der Gemeinde entweder eine ungemessene, ihre wirtschaftliche Expansion behindernde Besteuerung und Verminderung ihres Einkommens erfahren, oder die Gemeinde verlassen, um sich anderwärts anzusiedeln, resp. nicht zuziehen.

Das ist der Vorgang unter der Voraussetzung, daß die Pflichtaufgaben den Intentionen der bezüglichlichen Gesetze gemäß durchgeführt werden sollen, ohne Rücksicht darauf, ob eine Beeinträchtigung oder Vernichtung der Leistungsfähigkeit der Gemeinde selbst oder ihren steuerpflichtigen Inassen die Folge ist — ein Zustand, der allerdings dem geänderten Spruche *siant leges, pereat comunitas* entsprechen würde, nicht aber der Idee von einer letzten Einheit aller Organe, Faktoren und Potenzen im Staate, die nicht zulassen darf, daß einzelne derselben durch andere oder das Ganze zerstört werden.

Nun hat die Gesetzgebung über Gemeinden diese übermäßige Anspannung des Zuschlagsrechtes stets vorausgesehen und die Ausübung dieses letzteren über ein gewisses Maß hinaus von der Zustimmung autonomer oder autonom-staatlicher Faktoren abhängig gemacht. Das Motiv dieser Bestimmungen war jedoch in erster Linie die übermäßige Beeinträchtigung der Staatssteuerfußes durch die Zuschläge der Selbstverwaltung hintanhaltend, beziehungsweise die Rückwirkung der Zuschlagsberechtigungen auf die Staatsbesteuerung beeinflussen zu können. Wenn nun eine solch übermäßige zweifelsohne schädigende oder geradezu bedrohliche Erhöhung der Zuschlagsprozente erforderlich wäre, um eine, zweifellos akut notwendige Pflichtausgabe der Gemeinde bestreiten zu können, so stehen die übergeordneten zur Bewilligung der hohen Zuschläge berechtigten Faktoren vor dem ganz klar

ausgeprägten Dilemma: entweder die Gemeinde oder ihre Steuerträger finanziell zu ruinieren, beziehungsweise unverantwortlich schwer zu schädigen, oder die Durchführung einer vom Gesetze der Gemeinde auferlegte Pflicht durch Verweigerung der Mittel zu verhindern — ein gesetzlicher Zustand, der dadurch nicht besser wird, daß die übergeordneten Faktoren in der praktischen Anwendung eine in den Gesetzen nicht begründete vis major, ein Notrecht oder eine naturrechtliche Ausnahmsberechtigung annehmen und entweder die Nicht- resp. mangelhafte Erfüllung einer Pflichtausgabe stillschweigend übergehen, oder die Gemeinde bewußt bis an den Rand praktischer Durchführbarkeit finanziell überlasten, event. subventionierend freiwillig eingreifen. Dieser Zustand kann aber unter Umständen für den ganzen Staat bedrohlich werden, wenn dieser sich bei der Auferlegung solcher Pflichtausgaben — von dem Wunsche gedrängt, seine Finanzen zu erleichtern — dazu verleiten läßt, der Gemeinde direkt oder verschleiert derartige Lasten aufzuerlegen, welche für ihre Schulter offenbar zu schwer sind, ein Fall, der insbesondere bei den Schulauslagen offensichtlich vorgekommen ist.

Noch in einer zweiten Hinsicht stellen sich den Vorschriften über Pflichtausgaben ebenso strikte gehaltene Vorschriften über Beschränkungen im Gebrauche der Mittel hierfür entgegen. Das gilt insbesondere hinsichtlich des legal festgelegten Grundsatzes von der Erhaltung des Stammvermögens der Gemeinde und der Begrenzung der Verkäufe usw. von Gemeindeeigentum ebenso wie der Verschuldung mit einem bestimmten Maße, über welches hinaus solche Vermögensminderungen nur mit Zustimmung autonomer oder staatlich-autonomer Organe erfolgen können. Hier ist sehr leicht denkbar, daß die Durchführung von Pflichtausgaben, die z. B. mittels Investitionen zu erfolgen hätten, wegen entgegenstehender Verschuldungsbehinderung nicht oder nur in laufenden Jahresgebarungen vorgenommen werden können, wodurch jede sachgemäße Budgetierung ausgeschlossen wird.

Damit ist aber der Schwierigkeiten noch nicht genug getan. Manchen Pflichtausgaben stehen subjektive — meßbare oder nur qualitativ zugestandene — Rechte einzelner Personen gegenüber, wie z. B. bei der Verpflichtung der Gemeinde zur Armenversorgung. Diese Pflicht steht nicht nur als Pflichtausgabe strikt und unbedingt da, von der Leistungsfähigkeit der Gemeinde gänzlich unabhängig, sondern sie kann gegebenenfalls im gewissen Sinne quantitativ bemessen werden und ist im Instanzenwege gegen die Gemeinde erzwingbar, selbst bei eintretendem finanziellen Zusammenbruch derselben. Daß hier freiwillig gebotene Subventionen

anderer Faktoren vorkommen können, vermag die Frage nicht zu beeinträchtigen, solange sie nicht in Verpflichtungen umgewandelt werden. Muß man so unbedingt zugeben, daß die Erzwingung der Pflichtausgaben durch den Willen der im gewissen Sinne subjektiv Berechtigten selbst auf Kosten des Ruins der Gemeinde möglich ist, so muß man des weiteren zugeben, daß — an sich — die Erfüllung solcher Pflichtausgaben durch die Gemeinden dadurch verhindert werden könnte, daß die zur Einhebung außerordentlich hoher Zuschläge oder Schuldaufnahmen, Vermögensveräußerungen usw. kompetenten Faktoren die Bewilligung verweigern, wobei der Einzelne seinen gesetzlichen Anspruch gegen die Gemeinde gar nicht oder nicht genügend durchsetzen könnte, selbst wenn diese zur Erfüllung bereit wäre.

So stoßen wir überall darauf, daß den strikten Gesetzen über Pflichtausgaben ohne Zusammenhang ebenso strikt einzuhaltende Gesetze über die finanzielle Betätigung entgegenstehen, wodurch die Erfüllung der Pflichtausgaben entweder behindert, oder die Gemeinde finanziell bedroht, oder beides in das Belieben anderer Organe gestellt wird, welchen es dadurch überlassen bleibt zu bestimmen, bis zu welchem Grade oder überhaupt ob Pflichtausgaben bestritten werden sollen, welche möglicherweise durch Gesetze bestimmt sind, die gar nicht in der sachlichen Kompetenz der bewilligenden Faktoren liegen.

Einen Beweis für die eben entwickelte Ansicht von der starren Erzwingbarkeit der Pflichtausgaben ergeben im gewissen Sinne die in den einzelnen Ländern erlassenen Landesgesetze über die Zwangsumlagen, d. h. über jene Umlagen, welche durch höhere Organe in das Gemeindebudget dann zwangsweise eingeführt werden, können oder sollen, wenn die Gemeinde es unterlasse, ihren Zahlungsverpflichtungen privater oder öffentlich-rechtlicher Natur (Schuldgebühren der Gemeinde an Land oder Bezirk, hier und da an Konkurrenten, Wassergenossenschaften usw.) nachzukommen, also z. B. gegebene Vorschüsse zurückzuzahlen. Wohl sind diese Gesetze in erster Linie zur Sicherung der Landeshaushaltungen gegen säumige Gemeinden vorgesehen und sonst zumeist in privater Sphäre liegende Vorschriften, aber die Nichtberücksichtigung des Momentes der Leistungsfähigkeit tritt klar zu Tage. Die Gemeinden sind gesetzlich nicht einmal jenes Schutzes ihrer Existenz teilhaftig, welchen jeder private Schuldner dadurch genießt, daß die Hereinbringung von Forderungen ihm gegenüber nicht soweit gehen darf, daß seine Persönlichkeit vernichtet würde.

Fragen wir uns nun, in welcher Weise alle diese offensichtlichen Antinomien der Gesetzgebung beseitigt werden können? Dabei

müssen wir die beiden Fälle unterscheiden, welche aus obiger Darstellung hervorgehen. Was zunächst den Fall der Pflichtausgaben anbelangt, so wäre es leicht zu sagen, es solle eine gesetzliche Vorsorge getroffen werden, daß die Durchführung derselben von jeder Gemeinde nur bis zur Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gefordert werden dürfe. Einer solchen Möglichkeit steht jedoch einerseits der Umstand gegenüber, daß solchen Pflichtausgaben gegebenenfalls subjektiv im gewissen Umfange erzwingbare Rechte Einzelner gegenüber stehen und andererseits, was der Hauptpunkt ist, daß Vorsorge dafür getroffen werden müßte, in welcher Weise der Grad der Leistungsfähigkeit der Gemeinde festgestellt werden könnte. Bei Lösung dieses letzteren Punktes könnte dann eine Bestreitung der über diese Grenze hinausgehenden Anteile an den Pflichtausgaben, sei es, daß diesen subjektive Rechte gegenüberstehen oder nicht, anderen Faktoren zugewiesen werden, wodurch die absolute Erfüllung der Pflichtausgaben nur mit Verschiebung der Kostenbestreitung gewährleistet bliebe. Der Schwerpunkt der Frage liegt also darin, ob es möglich ist, ein Maß der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und die zutreffende entscheidende Instanz zu finden.

Soll hier wirklich Klarheit geschaffen werden, so könnte dies nur so geschehen, daß für jede umlagenpflichtige Steuer ein absolut unüberschreitbarer Maximalsteuerfuß bestimmt werde, der sich aus der Staatssteuer und den Zuschlägen zusammensetzt, und über den hinaus eine Gemeinde zur Bestreitung von Pflichtausgaben überhaupt nicht verhalten werden kann, so daß hierin eine Durchbrechung des Prinzips der strikten Pflichtausgaben gegeben wäre, wobei aber für solche Pflichtausgaben, welchen subjektive meßbare und erzwingbare Rechte Einzelner entgegenstehen, über die Grenze der Leistungsfähigkeit im gesetzlichen Wege für eine Bestreitung des überschüssigen Betrages durch andere Faktoren im Pflichtwege vorgesorgt werden müßte. Allerdings ist hiermit der Grundsatz aber nicht dessen volle Ausführung gegeben. Es ist vielmehr noch auf die andern Momente der Leistungsfähigkeit, Besitz, Fehlen gewisser als allgemein für Gemeinde geeignet anerkannter Steuern usw. Rücksicht zu nehmen. Die Gemeinden hätten also grundsätzlich zunächst die Pflichtausgaben zu bestreiten, und zwar nach dem Gesagten unter Heranziehung der Erträgnisse ihres Vermögens, durch Einnahmen aus gewissen — event. zwangsweise einzuführenden — Steuern und endlich durch die Anspannung der Zuschläge bis zur unüberschreitbaren Maximalgrenze. Erst nach Erfüllung dieser Bedingung hätte dann die

Verpflichtung anderer Faktoren zur Übernahme des über die Zuschlagsgrenze hinausgehenden Kostenbetrags einzutreten. Dabei verhehle ich mir keineswegs, daß es ohne die Einführung eigener Finanzgerichts-höfe öffentlich-rechtlichen Charakters kaum abgehen dürfte, denen in strittigen Fällen die Entscheidung über die Erreichung der Grenze der Leistungsfähigkeit zustände.

Viel einfacher liegt die Sache hinsichtlich der übrigen Antinomien, namentlich hinsichtlich der veralteten Anschauungen über die Rolle des Gemeindestammvermögens, der Verschuldung usw., insoweit diese in Widerspruch mit der Bestreitung der Pflichtausgaben geraten. Hier wäre nur darauf Bedacht zu nehmen, daß die Grundsätze hinsichtlich der Erhaltung der Vermögen, Verbote oder Grenzen der Verschuldung und Verschuldung durch die Bedachtnahme auf die notwendige Verwendung für Pflichtausgaben eine Ausnahmebestimmung beziehungsweise Konkretisierung erhalten.

Angeichts des großen Umfanges, welchen die Pflichtausgaben im Gemeindebudget einnehmen, ist es begreiflich, daß die freiwilligen Ausgaben, wenn wir von den größeren Städten absehen, ganz zurücktreten. Aus dem Umstande, daß diese Aufwendungen als nicht erforderlich den Pflichtausgaben gegenüber zweifellos weniger wichtig sind, und aus dem weiteren Umstande, daß auch diese freiwilligen Ausgaben sich nur innerhalb eines rechtlichen Rahmens bewegen dürfen, nämlich innerhalb der Gemeindeordnung, ergeben sich zwei für diese freiwilligen Ausgaben wichtige Merksteine

1. Die Frage der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der freiwilligen Ausgaben vom juristischen Standpunkte der Kompetenzberechtigung;
2. die Frage, ob und inwieweit die freiwilligen Ausgaben im Range der Befriedigung und des Mittelvorrates den Pflichtausgaben nachzu-
stehen haben.

Wenden wir uns nun der ersten Frage zu. Diese Frage selbst ist zunächst eine rein juristische, sie geht nämlich auf die Vorfrage zurück, zu welchen Aufgaben die Gemeinde berechtigt ist, was sich aus den Kompetenzbestimmungen ergibt. Es läßt sich aber hier die juristische Seite von der finanzwirtschaftlichen nicht trennen. Der Umstand, ob die Gemeinde Angelegenheiten durchführt, mit denen sie ihren Wirkungskreis überschreitet, berührt nicht nur formell die Kompetenzreise anderer Gemeinwirtschaften, sondern — und das ist für unsere konkrete Erwägung maßgebend — auch das Interesse der Gemeinde-Abgabepflichtigen, welche hierdurch zu Leistungen genötigt werden oder wenigstens genötigt werden können,

die im Geseze nicht begründet sind. Nun ist es ja gewiß richtig, daß diese Frage quantitativ im allgemeinen zurücktritt, aber sie besteht und kann im Einzelfall sehr belangreich werden. Auch ist es schwierig, klar zu bestimmen, „was den Wirkungskreis überschreitet“, insbesondere dann, wenn dieser nur durch allgemeine Worte ausgedrückt erscheint, wie z. B. „das Interesse der Gemeinde“ und wenn die Idee der „Gemeindeautonomie“ eine allzu freie Ansicht von der Berechtigung in der Zielsetzung herbeiführt. In gewisser Hinsicht läßt sich aber doch eine Nichtberechtigung der Gemeinde klar konstatieren, nämlich dann, wenn für gewisse Ausgaben ohnehin andere Finanzkörper pflichtmäßig obzuliegen haben. Es scheint, daß die Unterscheidung von zulässigen und nichtzulässigen freiwilligen Ausgaben im allgemeinen zu wenig Beachtung geschenkt und übersehen wird, daß die Vereinigung der Gemeindebudgets von den unzulässige Aufgaben betreffenden Aufwendungen gegebenenfalls nicht unerheblich zur Sanierung beitragen könnte.

In ähnlicher Weise können wir — zur zweiten Frage übergehend — behaupten, daß der Vorrang der Pflichtausgaben vor den freiwilligen zu wenig Beachtung in der gesetzlichen Regelung, Aufstellung und Überwachung der Gemeindebudgets findet, während bei einer zutreffenden Rücksichtnahme das übermäßige Anschwellen so mancher Gemeindebudgets und Steuerzuschlagsprozente vermieden werden könnte. Es wäre de lege ferenda geradezu der Satz gesetzlich gerechtfertigt, daß eine Gemeinde freiwillige Ausgaben erst dann machen darf, wenn sie die Pflichttagenden erfüllt hat. Desgleichen müßte bei Subventionierungen, Bewilligungen hoher Steuerzuschläge und selbständigen Gemeindesteuern darauf gesehen werden, daß mittels derselben nur der Pflichtenkreis gedeckt werden dürfe, wogegen freiwillige Aufwendungen nur aus eigenen Mitteln der Gemeinde im eigenen Kompetenzkreise bestritten werden sollten.

Allerdings hat diese Unterscheidung nur qualitative Bedeutung, über welche das quantitative Moment nicht übersehen werden darf. Ist eine Angelegenheit an sich pflichtig, so ist sie das doch nur insoweit als das Maß der Pflicht reicht, welches in dem Geseze entweder tatsächlich oder wenigstens begrifflich gegeben ist. Darüber hinaus kann eine sachlich sich als pflichtig darstellende Aufwendung vom quantitativen Standpunkt als freiwillige erscheinen, oder der Freiwilligkeit konform wirken.

Die vorstehenden Unterscheidungen über die Aufwendungen lassen die Möglichkeit zu, über die Bedeutung des Grundsatzes vom An=

wachsen des öffentlichen Bedarfes innerhalb des Gemeindehaushaltes ein Urteil abzugeben. Wenn wir auch hier wieder von den besonderen Verhältnissen großer Städte absehen, ferner im Auge behalten, daß die große Menge der Ausgaben Pflichtausgaben sind, neben welchen die freiwilligen sehr zurücktreten, ferner erwägen, daß die Bestimmungen über die Pflichtausgaben seit fast 40 Jahren nicht wesentlich geändert worden sind, so ergibt sich, daß ein Anwachsen des öffentlichen Bedarfes — abgesehen von den großen Städten — in qualitativer Hinsicht nicht stattfinden konnte. Es könnte also nur von einer quantitativen Steigerung des Bedarfes gesprochen werden. Da müssen wir zwischen dem Umfang der Aufwendungen (Ausgaben) und dem Umfang der Aufgabenverwirklichung unterscheiden. Die Veränderung (Steigerung) der Ausgaben kann — insoweit nicht eine Steigerung der Aufgabenverwirklichung vorliegt — ihre Ursache nur in den geänderten Preisverhältnissen haben, d. h. in der Preissteigerung. Insofern aber eine Verschiebung der Aufgabenmenge vorliegt, kann diese bei gleichbleibenden qualitativen Vorkommen nur in einer Verbreiterung oder in einer Verstärkung der Bedarfsmengen begründet sein, d. h. die qualitativ gleichbleibenden Aufwendungen werden entweder mehr, d. h. häufiger resp. hinsichtlich mehrerer Personen bzw. breiterer Schichten, oder aber sie werden hinsichtlich derselben Personen und Schichten in größerer Intensität verwirklicht. Selbstverständlich wirken alle diese Umstände tatsächlich zusammen, wobei eine Steigerung des öffentlichen Bedarfes namentlich hinsichtlich jener Pflichtausgaben vorliegt, für welche von Anfang an das Maß ungenau festgestellt wurde und bezüglich deren tatsächlicher Verwirklichung mit Rücksicht auf die einzelnen Bevölkerungsschichten eine Differenzierung gemacht wird, so daß die Veränderungen in diesen Schichten oder das Vordringen des öffentlichen Bedarfs in die niedrigeren, deshalb größeren Schichten auf die Menge des öffentlichen Bedarfs im steigenden Sinne influenziert.

In größeren Städten liegen die Verhältnisse allerdings gegebenenfalls gänzlich anders, indem da der Spielraum der freiwilligen Ausgaben größer ist, und überdies ein großer Teil des Bedarfes in zunehmendem Maße verstadlicht wird, wodurch der Umfang der Gemeindebudgets naturgemäß stark anwächst. Was die österreichischen Städte anbelangt, kann jedoch nicht behauptet werden, daß sie die Möglichkeiten der Verstadlichtungen in genügendem Maße ausgenützt hätten, ja vielfach dürfte der Begriff und die Bedeutung der Sache nicht genügend erfaßt sein, während anderwärts Individualinteressen einflußreicher Gemeindefassen

und Wahlkörper oder in letzter Linie Bequemlichkeit, hängen am Althergebrachten, Überschätzung der Wichtigkeit des obrigkeitlichen Charakters der Gemeinde, Zaghaftigkeit im Wagnis, Kapitalmangel und Abneigung gegen Kreditaufnahme der Steigerung des öffentlichen Bedarfs entgegenstehen.

III. Differenzierungen und Selbständigkeiten innerhalb des Gemeindehaushaltes.

Die Gemeinde in Österreich ist ebensowenig ein einfacher Finanzkörper, wie dies anderwärts der Fall ist. Wir haben da folgende Unterscheidungen zu machen.

1. Es werden gewisse im allgemeinen als Gemeindezwecke aufzufassende Angelegenheiten verselbständigt, indem sie eine eigene Finanzwirtschaft erhalten, welche jedoch mit dem Gemeindehaushalt grundsätzlich verbunden erscheint. Es sind dies die sogenannten Ortschulfonds und Ortsarmenfonds (Ortsarmenräte) in jenen Ländern, in denen die Volksschul- und Armenauslagen weder ausschließlich als Gemeindeangelegenheit noch als Konkurrenzangelegenheit (neben anderen Gemeinden) aufgefaßt werden. Gerade dieser Punkt ist von großer Tragweite, weil die Schul- und Armenangelegenheiten zu den wichtigsten und kostenforderndsten Agenden der Gemeinden gehören, die nach beiläufiger Schätzung mindestens die Hälfte des Gemeindehaushaltes ausmachen. Die Verwaltung und Kostendeckung erfolgt sonach — falls sie nicht ganz und nur im Rahmen des Gemeindebudgets erfolgt — in zweifacher Weise:

a) im Wege sog. „Fonds“, d. h. selbständiger Finanzwirtschaften, welche die den Gemeinden obliegenden Schullasten (zumeist den Realaufwand) und Armenlasten (die eigentliche Armenversorgung) decken. Diese Gebahrungen haben eigene Einnahmen, Ausgaben sowie Verwaltungsorgane, sind aber bezüglich des sog. unbedeckten Restfordernisses absolut auf die Gemeinden gestützt, welche dieses unbedingt und einwandlos zu bestreiten haben. Allerdings haben die Gemeinden bei der Zusammenfassung dieser Organe eine maßgebende Stellung, es läßt sich aber doch nicht in Abrede stellen, daß die Gemeinden im Falle der vorliegenden Organisation bezüglich ihrer am meisten kostenverursachenden Agenden sich nicht selbst zu bestimmen vermögen, sondern — ganz abgesehen von dem Charakter dieser Ausgaben als Pflichtausgaben — in gewissem Umfange und Sinne an die Ge-

barung anderer Finanzkörper gebunden sind, welche sie nicht vollständig zu beeinflussen vermögen.

Fragen wir, wie dieser eigentümliche Umstand zu erklären ist, so hat die Antwort dahin zu lauten, daß die Schulausgaben grundsätzlich überhaupt keine eigentliche Gemeindeverwaltungsangelegenheit, sondern nur eine Gemeindefostenbestreitung darstellen und ihren eigenen Verwaltungsorganismus besitzen; das Reichsvolksschulgesetz, welches diesen Verwaltungszweig schuf, hat sich eben mit der Frage der Kostenbestreitung nicht beschäftigt, sondern einfach die territoriale Selbstverwaltung herangezogen.

Eine gründliche Reform der Angelegenheiten des Gemeindehaushaltes ebenso wie des Schulaufwandes wird mit diesem Umstande zu rechnen haben und anerkennen müssen, daß es nicht angeht, die Schul-Realausgaben einfach den Gemeinden zu überweisen, ohne in den Budgetjügen der längst vorher erlassenen Budgetvorschriften die entsprechende Vor- und Änderung zu treffen.

Hinsichtlich der Armenauslagen liegt die Sache zum Teil anders. Obgleich die Armenversorgung in Österreich seit der Mitte des 18. Jahrhunderts den Gemeinden auferlegt worden ist, hat doch niemand je im Ernste daran gedacht, daß die Tragung derselben im gesetzlichen Sinne durch die Gemeinde möglich sei. Überdies wurden die Vermögensbestände der Fonds und Stiftungen für Armenzwecke den Gemeinden höchstens in die Verwaltung übergeben und ihnen nur die suppletorische Zuschußleistung auferlegt, so daß der Gedanke stets aufrecht blieb, daß eigentlich diese Vermögensstämme die Träger der Armenlast in erster Linie seien; von dieser Ansicht zur Schaffung einer eigenen Verwaltung dieser Vermögensstämme ist aber nur ein kleiner Schritt. Auch hierin wird einmal eine grundsätzliche Änderung erfolgen; dies kann aber erst geschehen bis der Gedanke der Verknüpfung von Heimatsrecht und Armenlast aufgegeben sein wird.

b) Dort, wo diese Art der Kostenbestreitung durch Fonds nicht vorliegt, werden Konkurrenzbeiträge der Gemeinden zum Schulaufwande — und nur um den Schulaufwand soll es sich hier handeln — in der Weise vorgenommen, daß die Gemeinde nach Maßgabe ihrer Einschulung zu einer und derselben Schulgemeinde für ihre betreffenden territorialen Gebiete Zahlungen leisten. Auch hier erfolgt die finanzielle Maßbestimmung nicht frei durch die Gemeinde, sondern zum Teil beeinflusst durch die Konkurrenzverwaltung, wenngleich die Gemeinde hier weniger fremdem Einflusse unterworfen ist als im vorhergehenden Falle. Dasselbe gilt in ähnlicher Weise für kirchliche Konkurrenzausgaben.

2. Die Differenzierungen innerhalb des Gemeindehaushaltes können in der Hauptsache auf zwei Formen zurückgeführt werden, nämlich auf die relative Selbständigkeit territorialer Bestandteile und auf die besondern Interessen gewisser Personengruppen in der Gemeinde.

a) Territoriale Selbständigkeiten betreffen Ortschaften, Katastralgemeinden, Fraktionen u. dergl. Das lokale Element im Gemeindehaushalte wirkt zulässig nur in gewisser Weise, nämlich so, daß Territorien vorliegen müssen, welche verwaltungsrechtlich Einheiten darstellen, z. B. Ortschaften gegenüber willkürlichen geogr. Ausschnitten, oder Katastralgemeinden im Sinne der Grundsteuerveranlagung. Da die Bildung der politischen Gemeinden (1849) im Wesen auf die Katastralgemeinden des stabilen Katasters Franz I. zurückgeht, welche ihrerseits an die Steuergemeinden Joseph II. anknüpfen, wobei diese im allgemeinen aus den Ortschaften gebildet worden sind (mit Hilfe der Pfarrsprengel); und da ferner die Gemeinden durch Teilungen (wobei eben diese Katastralgemeinden resp. Ortschaften sich zu Gemeinden ver selbständigten) resp. Zusammenlegung bereits gebildeter Ortsgemeinden (wobei diese innerhalb der neuen Gemeinden kraft ihrer ehemaligen Selbständigkeit teilweise fortwirken) Veränderungen erfahren: ist es klar, daß wir uns unter den politischen Gemeinden von heutzutage nicht durchaus etwas ursprünglich Selbständiges, Individuelles und innerlich Zusammenhängendes, sondern zum Teil und vielfach etwas ziemlich willkürlich Kombiniertes zu denken haben (so insbes. z. B. im Süden des Staates, aber auch im Osten und anderwärts). Man darf daher den Ausführungen der Gemeindeordnungen von einem „selbständigen“ Wirkungsbereich — abgesehen von formalen Berechtigungen — kein zu großes Gewicht namentlich im entwicklungsgeschichtlichen Sinne beimessen. Es ist vielmehr zutreffend der lebendigen Wirksamkeit dieses lokalen Momentes genügenden Spielraum zu lassen, insbes. in Anbetracht der steten Umwandlung in den menschlichen Wohnplätzen und der örtlichen Differenzierung der größeren. Allerdings kann nicht behauptet werden, daß die Anerkennung dieses Momentes und die Klarheit der Gesetzstellen sowie der Judikatur in dieser Hinsicht zufriedenstellend wäre. Und doch ist dies noch mehr der Fall als hinsichtlich des nächsten Differenzierungsmomentes, welches sich als

b) die persönliche Interessengemeinschaft in der Gemeinde darstellt. Die Ortsgemeinde ist in erster Linie ein Komplex benachbart wohnender und wirkender Menschen, insbesondere auch von Grundbesitzern, wenn man die kleineren Gemeinden ins Auge faßt. Die

privaten Interessen dieser Besitzer stehen den Gemeinzweden der Gemeinde nicht streng abgegrenzt gegenüber, sondern es führt eine Skala von Interessen und Gemeinbedürfnissen von der privatwirtschaftlichen zur gemeinwirtschaftlichen Sphäre hinüber. In dieser Stufenleiter gibt es Bedürfnisse, welche so überwiegend öffentlichen Charakter haben, daß sie schlecht hin unter diesem Gesichtspunkt behandelt werden; bei anderen ist die private und öffentliche Sphäre derart gemengt, daß ein Überwiegen der privaten vorliegt; wenn auch der Zusatz des öffentlichen Elementes die gemeinwirtschaftliche Durchführung irgend einer Aufgabe erheischt, so kann die Bestreitung der Kosten doch von denjenigen Interessenten, deren Gemeinbedürfnisse hiermit gedeckt werden, gefordert werden, weil diese Angelegenheiten ausschließlich einzelnen, im besonderen erkenntlichen Personen und nicht der Gesamtheit zugute kommen. Die österr. Gem. O. werden diesem Momente durch jene als eine Ausnahme gedachte Bestimmung gerecht, nach welcher Auslagen (für Unterhalt der Ortsplätze, Brücken, Feldwege, Abzugsgräben, Stierhaltung), die nur das Interesse einzelner Grundbesitzer betreffen, von diesen zu tragen sind. In einzelnen Gem. O. werden als Interessengruppen nicht nur die Grundbesitzer, sondern auch allgemein einzelne Klassen von Gemeindegliedern bezw. einzelne Abteilungen des Gemeindegebietes, einzelne Örtlichkeiten, Teile der Gemeinde, Haus-, Vieh-, Werkbesitzer und dergl., genannt. Ebenso wie in den Gem. O. fehlt auch in der Judikatur die grundsätzliche Scheidung des örtlichen und des persönlichen Momentes.

Im allgemeinen stellen die Interessentengruppen nicht die Bewohner einer eigentlichen Ortschaft dar (in welchem Falle vielmehr eine spezifische lokale Differenzierung vorliegt). Jedoch kumulieren, wie bemerkt, einzelne Gem. O. diese beiden Differenzierungen und kennen keine gesonderte Bestimmung über das lokale Element. Bei dem Umstande, daß die Gemeinde, besonders die ländliche, eben vorwiegend ein Komplex von benachbarten Grundbesitzungen und -besitzern ist, liegt den persönlichen Interessengruppen zumeist auch das lokale Moment zugrunde, aber einerseits stellt es sich nicht in organisierter Form dar und andererseits können auch Interessen anderer als örtlicher Art gedacht werden.

Die Bestimmung, ob eine Angelegenheit als Sache persönlicher Interessengruppen anzusehen sei, steht nicht diesen letzteren, sondern der Gemeinde zu, und zwar hat sie dabei das Gesetz immer streng auszulegen, da dieser Vorgang, wie bemerkt, einen Ausnahmefall bildet. Die Durchführung der Angelegenheiten erfolgt ganz ausschließlich durch die Gemeinde, die Kostenbestreitung ganz allein durch die Interessenten.

Über die Art und Weise der seitens der einzelnen Interessenten bzw. ihrer Gruppe aufzubringenden Leistungen spricht sich das Gesetz überhaupt gar nicht aus und hat die Gemeinde freien Spielraum. Entweder können Steuerzuschläge gewählt werden, oder die Gemeinde fordert von der Gruppe nur die Gesamtsumme und überläßt ihr die Repartierung oder die Gemeinde nimmt die Kostenaufteilung selbst vor und hebt die Teilbeträge von den einzelnen Interessenten nach irgendwelchem Maßstab ein u. s. f., selbstverständlich unter Einhaltung derjenigen Grenzen, welche für das Besteuerungsrecht der Gemeinden gezogen sind. Hier liegt das eigentliche Gebiet der Beiträge im finanzwissenschaftlichen Wortverstande.

Interessant hinsichtlich des Überganges aus der privatwirtschaftlichen in die gemeinwirtschaftliche Sphäre ist der Vorgang in Niederösterreich. Nach der früheren n.-ö. Gem. O. waren die Auslagen, die bloß das Interesse einzelner Grund-, Haus- oder Viehbesitzer treffen, von den Beteiligten zu tragen und hatten zivilrechtlichen Charakter. Seit der Gemeindenovelle 31 III 1902, Z. 38, ist zwar der Grundsatz der Sonderauslagen aufrechtgehalten worden, doch wurde der Gemeinde das Recht zuerkannt, Auslagen für landwirtschaftliche und gewerbliche Zwecke, welche die Interessen aller oder einer großen Gruppe der Gemeindeglieder zu fördern geeignet sind, dem Gemeindebudget zur Last zu legen. Hier hat die Idee der Mittelstandspolitik die Kräfte der gesamten Gemeindeglieder den Interessen der Landwirte und Gewerbetreibenden dienstbar gemacht.

c) Am allerwenigsten sind die Gemeindeordnungen jener Differenzierung im Gemeindehaushalte gerecht geworden, welche sich aus dem Fortleben der früheren Besitz- und Wirtschaftsgemeinde innerhalb der heutigen politischen Gemeinde ergibt. Die Gemeindeordnungen des 19. Jahrhunderts wußten und wissen bis heute mit diesen alten, wichtigen gemeinewirtschaftlichen Formen nichts anzufangen und brachten ihnen entweder absolute Verständnislosigkeit oder völliges Übersehen entgegen. Diese Wirtschaftsformen paßten in keine der traditionellen und im Bürgerl. Gesetzbuche aufgenommenen Rechtskategorien, sie waren den Gesetzgebern unbekannt und wurden von ihnen sehr unterschätzt.

Es sind dies namentlich zwei Arten von Wirtschaftsgemeinden; auf dem Lande die sog. Realgemeinden, Agrargemeinschaften usw., in den Städten die sog. Bürgerschafts-, Stadt-, Markt-, Kammerei-Vermögen oder -Gemeinden. In den Landgemeinden bestehen in großem Umfange, aber unbekannt in welchem und in unregelmäßigen Rechtsverhältnissen Vermögensbestände oder Nutzungsrechte,

welche einzelnen Klassen von Personen, zumeist den Grundbesitzern, Bauern, Hufnern, Altanfässigen usw. traditionell zustehen, wobei ihnen bis zur Erlassung der Gemeindeordnungen die Durchführung und Kostenbestreitung gewisser oder aller öffentlicher Angelegenheiten oblag. Nach Konstituierung der politischen Gemeinden übergingen diese Lasten an diese neuen Rechtsträger, die nutzbaren Rechte verblieben jedoch bei den Realgemeindengenossen. Man kann den Schöpfern der Gemeindeordnungen den schwerwiegenden Vorwurf nicht ersparen, daß sie es unterließen, die alte Wirtschafts-, Vermögens- und Nutzungsgemeinde in die neue politische Gemeinde überzuführen. Den Vermögensgenossen erwuchs ein sozial nicht zu rechtfertigender Nutzen (nämlich der Wegfall der Leistungen), der neuen politischen Gemeinde wurden die Lasten aufgebürdet, ohne daß sie aus den hierfür bestehenden früheren traditionellen Verpflichtungsverhältnissen hätte Nutzen ziehen können. Es entstanden auf diese Weise geradezu lastenfreie Vermögen einerseits, vermögenslose, pflichtenbelastete Neugemeinden andererseits. Aber noch mehr. Die Nutzungs- und Vermögensgenossen waren nun des einigenden Bandes von früher, welches nur solange bestand, als die Gemeinde alten ständischen und städtischen Rechts existierte, ledig, ein neues wurde nicht geschaffen, die Bestände zerfielen, wurden geteilt, die Verwaltung verschlechtert, Haß und Zwist herbeigeführt und der Reiz der Außenstehenden erweckt.

Ebenso erging es zum großen Teil in den Städten und Märkten alten Rechts, in welchen die Städte- und Marktbürgererschaft vielfach Vermögens- und Nutzungsrechte, große Liegenschaften, Brauereirechte usw. seit altersher besaß, welche zumeist realen Charakter insofern hatten, als sie mit dem Eigentum gewisser alter Häuser verknüpft waren. Auch hier verstand es niemand, auf diese Rechtsverhältnisse bei Schaffung der neuen Gemeinden Bedacht zu nehmen. Bekanntlich hat Österreich — abgesehen von Galizien — überhaupt kein modernes Stadtrecht, sondern nur eine einheitliche Form für alle Gemeinden, ob groß oder klein, ob historische Stadt, ob Markt oder was immer. Denn die übrigen wenigen sogenannten Gemeinden mit eigenem Statut kommen nur als Träger von staatspolitischen Verwaltungsrechten aber nicht stadtrechtlich in Betracht. Wohl mußten in manchen zumeist aus Städten entstandenen politischen Gemeinden die alten berechtigten Stadtbürger gegenüber dem Andrängen der Angehörigen der neuen Gemeinden in ein Kompromiß — entweder in eine Abtretung gewisser Rechte oder Übernahme von Lasten — einwilligen, sei dies nach heftigen sozialen Kämpfen oder im Prozeß und Ausgleichswege. Die alten Wirtschaftsgenossen vermochten ihre Rechte bei Gründung

der politischen Gemeinden am besten dort und solange zu erhalten, wo sie die Gemeindevertretung genügend beherrschten, und dies war ja 1849 sowie 1862 der Fall; mit der Entstehung einer großen besitzlosen Stadt-, Markt- und Gemeindebevölkerung überhaupt und mit Eindringen der Besitzlosen in die Gemeindestuben änderten sich jedoch die Verhältnisse, und da entstanden in vielen Gemeinden, Städten und Märkten Reibungen heftigster Art. Die Altansässigen suchten Rechtsformen, welche ihnen die Erhaltung ihrer Rechte gewährleisten sollten und versielen, da die neue Rechtsverfassung des 19. Jahrhunderts für derlei Rechte keinen Raum bot, auf die wunderlichsten Auswege und gequälteste Verrentung bestehender Rechteinrichtungen, indem z. B. die städtischen Vermögensgenossen sich in einen Verein zusammenschlossen, dessen Mitgliedschaft durch den Besitz eines realberechtigten Hauses bedingt war, wodurch ein geschlossener Kreis von Mitgliedern entstand — das direkte Gegenteil des Vereinsgedankens.

Wenn auch seit Gründung der politischen Gemeinde fast zwei Menschenalter verstrichen und die heutigen einheimischen Gemeindeangehörigen vielfach schon die Enkel derjenigen sind, welche die erste politische Gemeinde begründeten, wenn auch viele Rechtsverhältnisse verschwunden sind, verändert und vermischt wurden, so ist doch immer noch des Ungeklärten und Ungeregelten in dieser Hinsicht so viel, daß die Gesetzgebung und Verwaltung sich der Aufgabe nicht entziehen darf, zu regeln und zu erhalten, was noch zu regeln und zu erhalten ist, nicht nur im Interesse der politischen Gemeinde, vielmehr in weit höherem Maße in jenem der Wirtschaftsgenossen und der Land-, Forst- und Alpenwirtschaft selbst. Darauf dürfte es in erster Linie ankommen, denn die politische Gemeinde wird direkt nicht mehr viel zu hoffen haben. Aber die Gemeinschaftsverhältnisse sind die denkbar diffussten, oft ein Spiel des Egoismus, des Unverständes und der Indolenz, wodurch die Vermögensgemeinschaft, ein so wichtiger Faktor im Wirtschaftsleben, im höchsten Maße gefährdet ist während diese Eigentums- und Nutzungsformen bei geeigneter Regelung, im Interesse der Teilnehmer leicht erhalten werden könnten.

IV. Das Gemeindeeigentum.

Die einzelnen Darstellungsformen des Gemeindeeigentums ergeben sich: erstens aus dem Charakter der Gemeinde als eines an sich öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens: das öffentliche Gut; zweitens aus der juristischen Persönlichkeit der politischen Gemeinde: das Gemeindevermögen;

drittens aus dem Bestande sozialwirtschaftlichen Besitz- und Nutzungsgemeinden im Anschluß an die politischen Gemeinden: das Gemeindegut; viertens aus der Verselbständigung einzelner Zwecke innerhalb der Gemeindeverwaltung: Fonds und Stiftungen im Besitz resp. in Verwaltung der Gemeinden. Hierzu kommt noch das lokale Moment, welches sich mit den genannten vier Kategorien kombinieren kann, indem gewisse Teile der politischen Gemeinde, z. B. Katastralgemeinden, Fraktionen, Ortschaften usw. ein lokales Sondervermögen besitzen können, welches sich — angewendet z. B. auf Ortschaften — als öffentliches Gut in der Ortschaft, als Ortschaftsvermögen, Ortsgut und Ortsfonds resp. Stiftung ergibt. — Schon die Mannigfaltigkeit dieser Darstellungsformen — aber noch vermehrt durch das Vorkommen von Besitz- und Nutzungseigentum innerhalb der Gemeinde — bringt es mit sich, daß die Entscheidung, welche Form in concreto vorliege, häufig recht schwierig ist. Dazu kommt, daß die Gemeinde als niederste allgemeine Organisationsform in zahlreiche enge Verührung mit der individuellen Rechts- und Wirtschaftssphäre tritt, ja sichtbar aus dieser empormächst, so daß die Verwechslung mancher Eigentumsformen (namentlich des Gemeindegutes) mit privaten Eigentums- und Nutzungsrechten einzelner Klassen und Mitglieder der Gemeinde naheliegt; das umsomehr als die Entstehung vieler solcher wirtschaftsrechtlicher Beziehungen zeitlich zumeist sehr weit zurückliegt, schriftliche Aufzeichnungen häufig fehlen und die sogenannten „Gewohnheiten“ wie jede Tradition schwer faßbar sind. Auch stehen die Gemeindeordnungen hinsichtlich der Kategorisierung des Gemeindegutes zumeist nicht auf der Höhe ihrer Aufgabe, und man darf füglich von den Gemeindeorganen eine subtile Rechtsanwendung und scharfe Begriffsklarheit nicht fordern, angesichts der offensichtlichen Schwierigkeiten, welche die Entscheidung über solche Fälle der Judikatur oft bereitet. So wird es niemanden wundernehmen, wenn die Zustände auf dem Gebiete des Gemeindegutes im allgemeinen und nach allen Richtungen hin wenig befriedigen.

Die Gemeindeordnungen stellen die Frage der Erhaltung oder Auflassung des Gemeindegutes, insbesondere seiner Formen als Gemeindevermögen und Gemeindegut in den Vordergrund der zu normierenden Punkte.

Der Standpunkt sämtlicher Gemeindeordnungen ist die ungeschmälerzte wirtschaftlich begründete Erhaltung des Gemeindevermögens und Gemeindegutes hinsichtlich seiner Stämme; jede Ausnahme sonach ins-

besondere Veräußerungen und sonstige die Stammgutsubstanz im Kerne schädigende wenn auch verhüllte Rechtsgeschäfte sind der Gemeindeautonomie entzogen und an die nach freiem Ermessen erfolgende Bewilligung der höheren Instanzen der Selbstverwaltung gebunden. Ungeachtet dieses Grundsatzes machten die Gemeindeordnungen eine KonzeSSION an die individuelle Gesellschaftsanschauung, indem sie die Verteilung des Gemeindestammesigentums, wenn auch hie und da ausdrücklich als Ausnahme und überall an die erschwerende Bedingung eines Landtagsbeschlusses oder =Gesetzes geknüpft, für zulässig erklären.

Diese Bestimmungen lassen deutlich erkennen, daß diese Gemeindeordnungen, insbesondere die älteren und grundlegenden überhaupt nicht von einer einheitlichen und sachlich zutreffenden Auffassung des Gemeindeeigentums als einer Form des gemeinwirtschaftlichen Eigentums, als dauernden Zuwachses für die Gemeinwirtschaft, mit Rücksicht auf seinen Zweck für die Gemeindegewirtschaft überhaupt und hinsichtlich der vier Darstellungsformen im besonderen im Gegensatz zur individuellen Eigentumsphäre ausgegangen sind.

Die besondere Hervorhebung des Stammesvermögens innerhalb des Gemeindeeigentums und die Beziehung des Erhaltungssatzes auf diese „Vermögensstämme“ ist eine selbstverständliche Sache; etwas anderes als der Stamm kann ja gar nicht erhalten werden, resp. der Stamm ist eben dasjenige, was die periodisch zur Verfügung stehenden Früchte hervorbringt, und daß diese letzteren nicht konserviert werden sollen ist doch selbstverständlich. Es hat sich nichtsdestoweniger die Judikatur und die ganze Bedeutung dieses Satzes in die Kasuistik aufgelöst, was als „Stamm“ und was als „Frucht“ aufzufassen sei.

Wir können daher diese selbstverständliche und bedeutungslose Unterscheidung beiseite lassen und müssen den Kernpunkt der Gesetze dann darin erblicken, daß grundsätzlich die Verfügung über das Gemeindeeigentum der Gemeindeautonomie entzogen und in die dabei nach freiem Ermessen vorgehende Verwaltungssphäre der Selbstverwaltungskörper höherer Instanz gestellt worden ist. Diese Einschränkung der Gemeindeautonomie geht in einigen Ländern sehr weit: so ist hie und da der Tausch, der Güterkauf mit Stundung des Kaufschillings, die Verpachtung und Vermietung auf längere Zeit, der ganze oder teilweise Nachlaß des Miet- oder Pacht= schillings, die Bestellung einer Reallast oder Servitut, der Verzicht auf nutzbringende Rechte, der Antritt einer Erbschaft ohne beneficium inventarii, die Annahme von mit Auflagen beschwerten Legaten und Schenkungen usw. an die höhere Genehmigung gebunden. Daraus geht

klar hervor, daß es sich bei allen diesen Gesetzen nicht um einen Grundsatz für das Gemeindeeigentum überhaupt, sondern nur darum handelte, die Entscheidungsmöglichkeit hierüber der Gemeinde — der man aus irgendwelchen Gründen die richtige Einsicht nicht zutraute — zu benehmen und dieses Entscheidungsrecht Selbstverwaltungskörpern höherer Ordnung vorzubehalten, welche wegen ihrer Unparteilichkeit und vertieften Auffassung als geeignet erachtet wurden, die Verfügungen über das Gemeindeeigentum mit dessen Zweck in Einklang zu bringen. Inwieweit tatsächlich bei diesen Organen höherer Ordnung bessere Einsicht und insbesondere auch bessere Beurteilung des Einzelfalles vorliege, inwieweit nicht etwa die politischen Momente, Wahlausichten usw. die administrativen Entscheidungen beeinflussen, ist allerdings eine andere Frage.

Daß die Ansichten über die Stellung des Gemeindeeigentums gänzlich unklar waren, zeigt die seltsame Bestimmung über die unter gewissen Kautelen zulässige „Verteilung“ des Gemeindeeigentums unter die Glieder der Gemeinde. Eine derartige rückläufige Bewegung aus dem kaum konstruierten Gemeindeorganismus wieder in die individualwirtschaftliche Sphäre kann überhaupt nur im Zusammenhange mit der Gemeindebildung gedacht werden, und zwar als Folge eines nicht zutreffenden Vorganges bei diesem Anlasse. Ebenso unverständlich an sich und undurchführbar wäre die Bestimmung der Gemeindeordnungen, daß die überschüssigen Erträgnisse des Gemeindeeigentumes beim Eintreten gewisser Voraussetzungen (falls keine Gemeindezuschläge notwendig sind resp. bevorstehen und „besonders rücksichtswürdige Fälle“ vorliegen) unter die Gemeindemitglieder verteilt werden können.

Beide Fälle der „Verteilungen“ können jedoch sofort verstanden werden — und die Judikatur könnte hierin einen leitenden Grundgedanken finden — wenn man sie auf den einen einheitlichen Grundgedanken: die Entstehung der politischen Gemeinde aus der örtlichen Besitz- und Nutzungsgemeinschaft und diese letztere zurückführt. Von diesem Standpunkte aus wäre es ebenso verständlich, daß der ehemalige gemeinschaftliche Rechtskomplex angesichts der Gründung einer andersartigen lokalen Gemeinschaft aufgelöst würde, als auch, daß die Erträgnisse des nunmehrigen Gemeindeeigentumes, in Erinnerung an die ehemalige wirtschaftliche Gemeinschaft an deren Teilnehmer zur Verteilung gelangen.

Der selbe Prozeß der Bildung der neuen Ortsgemeinde als Vermögensgemeinde aus der ehemaligen lokalen Besitz- und Nutzungsgemein-

schaft liegt auch derjenigen Darstellungsform des Gemeindeeigentums zu Grunde, welche als *Gemeindegut* bezeichnet wird.

Die vor Konstituierung der heutigen Ortsgemeinde bestandenen Besitz- und Nutzungsgemeinschaften traten zu der neuen Gemeinschaftsform in ein zweifaches Verhältnis: entweder sie blieben ohne Zusammenhang mit der neuen politischen Gemeinde für sich bestehen, oder sie wurde mit ihr verbunden. Im ersteren Falle entsteht, resp. setzt sich fort das, was oben als Realgemeinschaft, Agrargemeinschaft, Kämmerei, Bürgerschaftsvermögen usw. bezeichnet wurde, im zweiten Falle entsteht das *Gemeingut*, dessen Wesenheit darin besteht, daß die Nutzungen des Gemeindeeigentums oder eines Bestandteiles desselben zu Zwecken des Wirtschaftsbedarfes und nach altem Herkommen einem Kreise sozial ausgelesener Personen in der Gemeinde (den „Altansässigen“, „Singularisten“ usw.) zufließen: die Fortsetzung der alten Besitz- und Nutzungsgemeinde im Anschlusse an die neue Ortsgemeinde. Allerdings ist die Stellung dieser „Rustikalisten“ oder „Bürger“ usw. nicht völlig derjenigen der Realgemeinschaftsgenossen gleich, denn die letzteren stehen im vollständigen Genuße der Erträgnisse, die Berechtigten aber nur nach Maßgabe ihres Wirtschaftsbedarfes, so daß in diesem letzteren Falle ein Teil der Erträgnisse des Gemeindegutes immerhin noch den Charakter des sogenannten „Gemeindevermögens“ annehmen kann.

Selbst diese lückenhaften, nur einzelne, wenn auch die wichtigsten Fragen des Gemeindeeigentums betreffenden Ausführungen dürften ergeben, daß die Normen der Gemeindeordnungen über das Gemeindeeigentum weder tief genug gehen, noch die einzelnen Formen scharf umgrenzen, noch dessen Zwecke gerecht werden. Vor allem müßte die gesetzliche Regelung — welche allerdings auch hier vor der großen Schwierigkeit der Zersplitterung in 16 Landtagsberechtigungen steht — das Gemeindevermögen und das Gemeindegut grundsätzlich auseinanderhalten. Die Normierung des Gemeindegutes erheischt gewissermaßen eine rückwärts gewandte Legislation, eine Konservierung alten Bestandes, mit der Festlegung der alten Gebräuche, des Wirtschaftsbedarfes, des Personenkreises, mit Aufstellung von Statuten u. dgl., wie dies in einzelnen Ländern aber leider nur hier und da und unvollkommen geschehen ist. Dagegen erfordert die Legislation des Gemeindevermögens eine vorwärts schauende, aufbauende Haltung. Während die Ordnung des Gemeindegutes vielfach Landgemeinden konservativer Gestaltung und Städte alter Wohnheiten betrifft, wird sich die Regelung des Gemeindevermögens zumeist auf jene Landgemeinden beziehen, welche sich das Gemeindegut

nicht erhalten haben, welche neu entstanden sind, und ferner insbesondere auf die neuerblühten Städte und Industrieorte. In diesem letzteren Belange gibt es vielfach kein „Gemeindevermögen“ oder keine „Stämme“, und von einer „Verteilung“ kann überhaupt gar keine Rede sein; hier handelt es sich nicht um Erhaltung eines überkommenen Stammes, sondern um die Begründung von Gemeindeindustrien u. dgl., um die Begriffe von produktivem Anlage- und Betriebskapital an Stelle von Naturalnutzungen. Wenn unsere Gemeindeordnungen einmal den Standpunkt der uniformen Behandlungsweise der politischen Gemeinde an sich verlassen und zu einem Stadtrecht übergehen werden, dann wird die Neubegründung eines öffentlich-rechtlichen Gemeinde-Eigentumsrechtes im Vordergrund stehen müssen.

Die Gemeindeordnungen schreiben die Inventarisierung des gesamten Gemeindeeigentums als Pflicht vor und geben den Gemeindegliedern das Recht der Einsichtnahme. Diese Vorschrift ist offenbar eine Ausführung des Gedankens der Erhaltung des Gemeindeeigentums und ein Behelf zur Kontrolle von dessen Einhaltung. Daß die Gemeinden — bestimmte Fälle selbstverständlich ausgenommen — an sich und ohne Anleitung usw. nicht imstande sind, die von schwierigen juristischen und geschichtlichen Umständen bedingte Inventur vorzunehmen, steht außer jedem Zweifel. Auch die in einigen Ländern erlassenen Anweisungen und Verpflichtungen zur Vorlage der Inventare an die Landesausschüsse resp. Veröffentlichungen der ersteren, haben nur in ganz vereinzelt Fällen minderen Belanges Erfolg gehabt, während im großen und ganzen die Sachlage abgesehen von den Städten, Märkten und vereinzelt Fällen bis heute unbefriedigend geblieben ist. Im allgemeinen bestehen, wenige Länder ausgenommen, tatsächlich in den Landgemeinden überhaupt keine oder wenigstens keine brauchbaren Inventare, und dort wo sie den Landesausschüssen vorgelegt werden, fehlt es zumeist an der Kontrolle der vorgelegten Operate, wobei jedoch zu bemerken ist, daß manche staatliche Einrichtungen, wie z. B. die Anlegung von Grundbesitzbögen, die Vorarbeiten zur landwirtschaftlichen Betriebserhebung, die Katasterarbeiten u. a., einige Besserung auf diesem Gebiete herbeigeführt haben.

Als durchgreifendes Hemmnis einer zweckentsprechenden Inventur erscheint der kameralistische Standpunkt einer Abschätzung aller Eigentumsbestandteile dem Werte nach. Hieraus ergeben sich eine Unmenge gekünstelter Wert-, Preis- und Kostenanschläge, kaum verständliche und ebensowenig durchführbare Vorschriften zu Schätzungen, wobei der

Gefichtspunkt der Wertveranschlagung so ausschließlich in den Vordergrund gehoben erscheint, daß die übrigen weit wichtigeren Fragen übersehen werden. Man überfieht dabei, daß für den Zweck der Inventur in einer öffentlichen Aufwandswirtschaft und bei Ausfchluß der Liegenfchaftsverkäufe die Veranfchlagung nach dem Geldwert überflüffig und belanglos ift; die Preise bei den im allgemeinen Verkehre vorkommenden Rechtsgeschäfte werden flets von dem zweiseitigen Wirtschaftsinteresse erzeugt werden, welches fich allgemein in Geld meffen läßt, während wichtige Teile des Gemeinderigentums aus dem Commmercium ausgefchieden, also dem Preise neutral gegenüberstehende Gütermaffen darstellen, deren Wert in Nuzungen liegt, die gleichfalls das Commmercium gar nicht paffieren, fondern den Gemeindemitgliedern unmittelbar zukommen. Es genügt nicht nur vollkommen für ein folches Inventar, wenn die Liegenfchaftsbefize nach Größe, Kulturgattung, Nuzungsmenge genügend befchrieben erfeheinen, fondern es ift das für Güter, welche rechtlich oder faktisch extra Commmercium ftehen, überhaupt begrifflich richtig. Dabei foll durchaus nicht ausgefchloffen fein, daß für gewisse Zwecke des Commmerciums oder konkreter Art, wie z. B. Verkauf oder Besteuerung, Verfchuldung ufw., eine Wertveranfchlagung vorgenommen werden muß; diese fteht jedoch mit den Zwecken des öffentlich-rechtlichen Inventars in keinem begrifflichen Zusammenhange. Dieses Vornwalten des individual- und verkehrswirtschaftlichen Geldwertstandpunktes ift wieder eine Folge des Verkennens des gemeinwirtschaftlichen Charakters der Gemeinde in den Gemeindeordnungen. Dasselbe zeigt fich auch in der Bestimmung, daß die Verfchuldungsberechtigung der Gemeinde im Verhältnis zu dem Gemeindevermögen bemessen wird.

Die Veranlagung der Inventare — als Schaffung einer allgemeinen grundsätzlichen Ordnung — kann, abgesehen von Städten und großen Gemeinden mit geschultem Verwaltungspersonal, überhaupt nur durch die Begründung und Führung von genauen Grundeigentumskatastern erfolgen, deren erstmalige Vorlage und spätere ständige Kontrolle durch juristisch gebildete Funktionäre von Ort zu Ort zu geschehen hätte und aus welchen nicht nur die gesamten Grundstücke ihrer Größe und Beschaffenheit nach, sondern auch nach ihren Zwecken und anschließenden Nuzungsrechten ersichtlich find, wobei alle Hausrechte, Nuzungsquantitäten, Herkommen, Benüzungsstatute ufw. einwandfrei und gegebenen Falls durch Austragung im Rechtswege ein für allemal zur Fixierung gelangen müßten. Daß

dies eine schwierige Sache sein wird, ist ebenso klar, wie, daß die Erstellung der Inventare nach den Vorstellungen der heutigen Gemeindeordnungen zufriedenstellend nie erfolgen kann.

V. Die Wirtschaftsführung in formeller Hinsicht, insbesondere die Wirtschaftsrechnungen und deren Überwachung; die Kontrolle.

1. Die formelle Ordnung im Gemeindehaushalte in zufriedenstellender Weise herbeizuführen, stößt — den Willen der Landestage und Landesausschüsse vorausgesetzt, für welche die Gemeindevirtschaft in formeller Hinsicht keinen unmittelbaren Angriffspunkt bildet — auf Hindernisse, welche in der Gemeindeautonomie, den vielfach ungeklärten Rechtsverhältnissen des Gemeindegüterbesitzes, dem häufig unbefriedigenden Bildungszustand der Gemeindefunktionäre und dem ungenügenden Gesetzeszustande ihre Ursachen haben.

Die Vorschriften über den Haushalt, der zu dem eigenen, selbständigen Wirkungskreise der Gemeinde, als das ureigenste Gebiet von deren Autonomie gehört, sind — insoweit die Gemeindeordnungen in Betracht kommen — ganz spärlich, etwa folgende: „Vorschläge und Rechnungsabschlüsse müssen, und zwar zu bestimmten Terminen für eine grundsätzlich mit dem Fiskaljahre übereinstimmende Finanzperiode erstattet werden.“ Es gehörte um die Mitte des 19. Jahrhunderts sehr viel Optimismus und Sachkenntnis dazu, anzunehmen, daß sich eine zufriedenstellende formelle Ordnung des Gemeindehaushaltes innerhalb dieser wenigen Bestimmungen herausbilden werde, welche einerseits den Landesausschüssen die Möglichkeit einer Ingerenz ohne besondere gesetzliche Begründung benahmen, und andererseits bei den Gemeinden, die bis dahin jahrhundertlang in Unselbständigkeit vegetiert hatten, die plötzliche Entwicklung einer zielbewußten Tatkraft voraussetzten. Der im Jahre 1850 herausgegebene umfangreiche Ministerialerlaß über die Führung der Gemeindefunctionen war an sich zu schwerfällig, für das damalige Fassungsvermögen der Gemeindefunctionäre zu hoch, zu detailliert, ohne Rücksichtnahme auf die verschiedenen Arten der Gemeinden entworfen; er erhielt sich aber doch im allgemeinen als grundsätzliche Vorschrift, insoweit eine solche überhaupt Beachtung gefunden hat und die Gemeinden sich nicht etwa mit einer primitiveren Geschäftsführung begnügen. Einige Länder haben gesetzliche Normen für die formelle Ordnung im Gemeindehaushalte erlassen und einige andre durch verordnungsmäßige Vor-

schriften eingzugreifen gesucht, deren Rechtsgültigkeit übrigens nicht unbestritten ist und die sich mehr durch die Würdigung ihrer Zweckmäßigkeit oder durch die Nichtbeachtung erhalten, als durch eine ausdrückliche Anerkennung des Kompetenzbereiches. Auf alle Fälle kann man sagen, daß mindestens in der Hälfte der Länder (Böhmen eingeschlossen) regelnde Normen fehlen. Aber auch dort wo eigene Haushalts-Ordnungs-Gesetze durch die Landtage erlassen worden sind, ist zwar anzuerkennen, daß diese den konkreten Verhältnissen mehr entsprechen als die Verordnung von 1850, es ist jedoch hervorzuheben, daß selbst die Erlassung dieser Vorschriften einflußlos bleibt, wenn nicht, (was nur in ganz wenigen Ländern geschieht) die Vorlage der Original-Rechnungen an die Landesauschüsse und die unablässige alljährliche Überprüfung und sachliche Richtigstellung derselben, eventuell durch Vermittelung der Gemeindehaushaltstatistik erfolgt.

Daß überhaupt die Bildungszustände einerseits und die Lust und Liebe zu öffentlicher Tätigkeit andererseits ausreichen, um im Wege der Gemeinde-Ehrenämter eine genügende Rechnungsführung herbeizuführen, kann man füglich, wenn auch gewiß mit Ausnahmen, bezweifeln; ist dies richtig, dann bliebe nichts übrig, als zu einem Zwangssysteme von Gemeindebeamten event. mit bestimmten Qualitäten zu schreiten (wie dies schon hier und da der Fall ist). Damit würde sich das System der heutigen allgemeinen Doppelverwaltung zu einem Doppelsysteme von Beamten ausgestalten, die innerliche Haltlosigkeit dieser Doppelung noch deutlicher herausstellen und die Annäherung an die erstrebte Verwaltungsreform näher gelegt werden. Hiermit steht nicht im Widerspruch, daß vereinzelt, insbesondere kleinere und mittlere Länder einen ausgezeichneten verständnisvollen formellen Gemeindehaushalt aufzuweisen haben.

Fragen wir, was in dieser Richtung zu geschehen habe, so lautet die Antwort kurz und bündig: Erlassung von den Landesverhältnissen gut angepaßten Gesetzen (und Instruktionen usw.) über die formelle Ordnung des Gemeindehaushaltes, Anhaltung der Gemeinden zu alljährlicher Vorlage der Rechnungen an die Landesauschüsse, Überprüfung jeder einzelnen Rechnung durch sachkundige juristisch vorgebildete Beamte und Veröffentlichung einer allen Anforderungen entsprechenden detaillierten Gemeindehaushaltstatistik. Wie einfach ist dieses Rezept, so daß man Anstand nimmt es niederzuschreiben und doch: den hier gestellten Anforderungen wird in keinem österreichischen Lande ganz entsprochen. Je nachdem ob man den faktischen Beginn der politischen Gemeinde auf 1849 oder 1862 zurückdatirt sind 50—60 Jahre seitdem verfloßen, ein

Zeitraum, der auf dem hier in Rede stehenden Gebiete ungleich besser hätte ausgenützt werden können.

Verschieden von der Überwachung des Gemeindehaushaltes durch die (Bezirke und) Landesausschüsse, welche jedoch auf die wenigen Bestimmungen der Gemeindeordnungen und die für vereinzelte Fälle bestehenden Spezialgesetze beschränkt ist, oder mehr faktisch als rechtlich erfolgt, beziehungsweise von der Überwachung durch die staatlichen Organe, die insbes. hinsichtlich der in Gemeindeverwaltung stehenden Stiftungen Bedeutung hat, ist die sog. gemeinderechtliche Kontrolle, nämlich jene verfassungsrechtliche Kontrolle der Gemeinderrechnungen und Inventare (s. S. 69), die innerhalb der autonomen Berechtigungen der Gemeinden seitens eines Organes der letzteren gegenüber den mit der Aufstellung der Rechnungen betrauten Organen im Interesse der Gesamtgemeindemitgliedschaft erfolgt. Es wiederholt sich hier dasselbe Problem, welches für den Landeshaushalt ungelöst dasteht, nämlich die Verwirklichung des Begriffs der verfassungsmäßigen Kontrolle in der Autonomie und die Schaffung von Einrichtungen zur Vorbereitung resp. Erleichterung und Durchführung derselben. Aber während auf dem Gebiete der Landeshaushaltung sogar die Ansätze fehlen, finden sich solche doch schon hinsichtlich der Gemeinderrechnungen: durch die von den Gemeindeordnungen vorgeschriebene öffentliche Auslegung der Voranschläge, Rechnungsabschlüsse und Inventare; allerdings glaube ich durch die Tatsachen nicht widerlegt zu werden, wenn ich behaupte, daß diese im Prinzip gewiß zutreffende Bestimmung in der Praxis im allgemeinen keine Anwendung findet. Zweifellos können politisch geschulte Gemeindemitglieder mit dieser Handhabe genügend Einblicke in die Gemeindewirtschaft erlangen, welche sie ermöglichen, entweder im Wege der Gemeindewahlvorgänge oder der Ergreifung von Rechtsmitteln Abhilfe bei Gesetzwidrigkeiten oder offenbaren Unzweckmäßigen, Mängeln usw. zu schaffen. Nur muß man bedenken, daß das hierzu erforderliche politische Interesse und Verständnis vielfach fehlt, daß seine Betätigung häufig in dem von dem Majoritätsprinzip untrennbaren Herrschaftsverhältnisse der Parteien in der Gemeinde seine enge Grenze findet und daß auch dem höheren überwachenden Organe der Selbstverwaltung durch Wahlinteressen nicht selten die Hände gebunden sind.

Hält man diesem Zustande gegenüber, daß in jedem noch so unbedeutenden Vereine Rechnungsrevisoren bestellt werden, so muß es billig wundernehmen, daß die so naheliegende Einrichtung der Gemeinder Rechnungsrevisoren — unabhängigen, der Gemeindevertretung und

Verwaltung nicht angehörigen, mit der Gemeinde durch keine Interessen verbundenen und sachkundigen Personen — nicht schon von den Gemeindeordnungen und seither nur in ganz wenigen Ländern vorgeschrieben worden ist. Dabei würde es sich empfehlen, diesen Revisoren die Veröffentlichung ihrer Revisionsergebnisse vorzuschreiben, und in größeren, intelligenteren und besser organisierten Orten die Revisoren zu Kollegien zu vereinigen, welchen ständige, von der Gemeindeverwaltung unabhängige Hilfsbeamte zur Verfügung gestellt werden müßten. Da diese Revisoren aus den praktischen mit dem Geschäftsleben vertrauten Berufskreisen entnommen würden, fände auch die wunderliche, vielfach veränderte und zopfige Buchhaltung ein schnelles Ende.

VI. Die Gemeindesteuern.

Die Gemeindeordnungen gehen von dem für die Stellung der Steuern im Gemeindehaushalte wichtigen Prinzipie aus: Es genügen im allgemeinen die Erträgnisse des Gemeindeeigentums zur Bestreitung der Gemeindeausgaben. Insofern dies nicht der Fall sei, entstehe dann ein Defizit, und dieses sei durch die Gemeindesteuern zu decken. Die Besteuerung darf sonach erst in dem Fall des „unbedeckten Abganges“ eintreten.

Nun ist leicht ersichtlich, daß diese Konstruktion des Defizitbegriffs, welche auch der Judikatur prinzipiell zugrunde liegt, falsch ist. Ein Defizit liegt erst dann vor, wenn alle aus der Natur eines Gemeinwesens hervorgehenden ordentlichen Einnahmen erschöpft sind; die Einnahmen aus dem Gemeindevermögen sind aber nur ein Teil der Gemeindeeinnahmen, da diese längst den Charakter einer Nutzungsgemeinschaft abgestreift hat. Überdies ist diese Auffassung rein quantitativ genommen unzutreffend, da die Gemeindeeinkünfte aus dem Vermögen im allgemeinen gering sind. Die Gemeindesteuern sind also im Gemeindehaushalte vielmehr als eine ordentliche, regelmäßige, und überdies höchst bedeutsame Einnahmequelle anzusehen.

Daß die Gemeindeordnungen — ungeachtet ihrer prinzipiell abweichenden Ansicht — sich diesem Gedanken nicht verschließen, daß also auch sie von dem Grundsatz ausgehen, die Steuern seien ordentliche, regelmäßige Gemeindeeinnahmen, ist daraus zu ersehen, daß sie hinsichtlich der Zuständigkeit zur Einführung der Steuern eine Ausnahmebestimmung für den Fall besitzen, in welchem die Steuer für die außerordentliche Deckung dienen soll. Als solche außerordentlichen Erfordernisse gelten unmittelbar produktive Kapitalsanlagen und Erfordernisse für Anlehen, welche zu unmittelbar

produktiven Kapitalsanlagen verwendet werden sollen („für neue Erwerbungen und Unternehmungen, welche zunächst die Vermehrung der Gemeindeeinkünfte zum Zwecke haben, sowie zur Tilgung und Verzinsung eines behufs solcher Erwerbungen und Unternehmungen aufzunehmenden Darlehens“).

Es ist nicht zu leugnen, daß der Wortlaut der Gemeindeordnungen durch das Wort „zunächst“ eine Gestaltung erhalten hat, welche die Anwendung des Besteuerungsrechtes auf ein zu enges Gebiet einschränkt; der Verwaltungs-Gerichtshof legt in seinen auf den Begriff der unmittelbaren Kapitalsanlage abzielenden Entscheidungen großes Gewicht auf dieses Wort und schließt darum z. B. die Errichtung einer Sparkasse aus dem Umkreis dieser Anlagen aus. Angesichts dieses Standpunktes der Judikatur erscheint die Abänderung dieser Bestimmung der Gemeindeordnung im Sinne einer Ausdehnung des Wortes „produktiv“ wünschenswert.

Das System der Gemeindesteuern besteht im allgemeinen in Zuschlägen zu den direkten Steuern (mit Ausnahme der Personaleinkommensteuer) und zu den Verzehrungssteuern (im allgemeinen zur: Fleisch-, Brot-, Wein- und Branntweinsteuer und Torfsteuer), beide bis zu einem gewissen Ausmaße kraft eigenen Rechts, darüber hinaus mit Gestattung, ferner in selbständigen Abgaben, falls diese schon zur Zeit der Einführung der Gemeindeordnungen bestanden haben oder seither bewilligt worden sind. Die Judikatur hält diese Kompetenzabgrenzung für eine „tagative Aufzählung“ der zulässigen Steuerarten, wohl nicht mit Recht, da es eine gesetzliche Aufzählung wissenschaftlicher Kategorien überhaupt nicht gibt, und da das Gebiet der sogenannten selbständigen Gemeindesteuern ein Feld der unbegrenzten Möglichkeiten von Steuern ist und nicht eine „Art“ derselben.

Die Steuerzuschläge waren als die eigentliche „Defizitbedeckung“ gedacht, welche einzutreten habe, wenn die eigenen Einnahmen und etwaigen altüberkommenen Steuern, Gebühren usw. nicht zureichen. Sie reduzieren sich begreiflicherweise zumeist auf die Zuschläge zur Grund- und Gebäudesteuer, da die öffentlichen Besoldungen durch Spezialgesetze zumeist von Steuerzuschlägen befreit sind und andere direkte Staatssteuern in nennenswertem Umfange nur in den Städten und Märkten vorkommen.

Die Zuschläge werden entweder durch die Steuerbehörden zusammen mit der Staatssteuer, oder durch die Gemeindeorgane selbst eingehoben. Wo der erste Fall der Einhebung vorliegt, sind die Zustände ziemlich geregelt, die Form und die Kompetenzen, sowie die Abstattung in Geld

werden zumeist allgemein eingehalten. Anders nicht selten dort, wo die Einhebung innerhalb der Gemeindeverwaltung selbst erfolgt.

Begreiflicherweise können sich da (insbesondere wenn die Überwachung durch die Landesausschüsse fehlt) ortsübliche alte Gepflogenheiten, auch wenn sie ziemlich weit vom Wortlaut des Gesetzes abweichen, lange und unverändert erhalten, wobei sich auch Einrichtungen besser zu konfervieren vermögen, die eigentlich in das Gebiet der selbständigen Steuern gehören. So bestehen in kleinen abgelegenen Gemeinden noch manche alte Sitten: in einigen Ländern resp. Gegenden die „Feuerstättensteuer“, nicht selten unter diesem historischen Namen und mit vollem Bewußtsein des hohen Alters als gleiche Beträge von den einzelnen Häusern, event. mit verschiedenen Sätzen für Anständige und Häusler, oder nach Steuerklassen; in anderen Gegenden die „(freiwillige) Aufteilung“ zufolge Gemeindebeschlusses, welcher die Pflichtigen und die Beträge bestimmt (auch Aufteilung nach dem Hufenstand, Sammlung in der Gemeinde, ortsübliche Umlagen genannt); ebenso gehörten die tirolische Fraueneinkaufstage (seit 1904 aufgehoben), alte Formen von Besitzübertragungssteuern in Böhmen u. a. hierher. Nach dem Rechtsstandpunkte bleibt der Judikatur und alljährlichen Überwachung allerdings nur ein ablehnender Standpunkt für solche originäre Formen übrig, und doch erscheint derselbe finanzpolitisch durchaus nicht immer begründet. Die Beteiligten versuchen dagegen den oft tief im wirtschaftlich-sozialen Volksleben wurzelnden, den speziellen Ortsverhältnissen, Sitten und Gebräuchen angepaßten Besteuerungsarten dadurch einen unanfechtbaren Boden zu geben, daß das Moment der „Freiwilligkeit“ vorgeschützt wird, welches dann angenommen werden könne, wenn alle zur Zahlung Herangezogenen einwilligen; es ist ein Zustand wohl zweifellos außerhalb des Rechts, aber fraglich, ob gegen das Recht.

Die selbständigen Gemeindesteuern lassen sich etwa in folgende Übersicht bringen, wobei wir jedoch die besonderen komplizierteren Verhältnisse der Städte außer acht lassen, ebenso wie die Naturalsteuern (Gemeindedienste, Rotdienste, Sachleistungen):

Getränkesteuern auf Bier, Branntwein (Spiritus), Wein, Most, Eßig;
Fleischsteuer und

Brotsteuer nur vereinzelt (Tirol, Böhren);

Mietzinssteuern, welche mitunter in Gebühren und „Beiträge“ übergehen;

an Luxussteuern finden sich zumeist nur die Hundesteuer und die Tanzlizenzsteuer;

das Feilbietungsprozent, eine alte Einnahme der *cassa pauperum*, jetzt der Gemeindearmenfonds, ebenso wie der Anteilsbetrag von geistlichen Verlassenschaften; die Vermögenssteuer (in Vorarlberg); die (Gemeinde-)Besoldungssteuer (seit Einführung der Personalsteuern); die auf überprüfter Selbsteinschätzung beruhende Einkommensteuer in den mährischen Judengemeinden.

Schon die vorstehende ganz flüchtige Übersicht läßt im Zusammenhang mit dem Selbstständigkeitsrechte der Länder und Gemeinden und den Verschiedenheiten in den Landesteilen erkennen, daß sich in den Zuständen der Gemeindebesteuerung geradezu eine sinnverwirrende Verschiedenartigkeit herausgebildet hat, welche nicht nur eine ganz ungleichmäßige Belastung in den einzelnen oft benachbarten Orten verursacht, sondern auch die staatliche Steuergesetzgebung störend beeinflusst; überdies führt die Fülle von Bewilligungsansuchen der Gemeinden um selbständige Steuern und Zuschläge, welche ihr autonomes Recht überschreiten, eine unerträgliche Belastung der höheren Organe mit Einzelentscheidungen herbei. Diese Momente haben im Verein dazu geführt, daß die prinzipiellen Normen der Gemeindeordnungen seither eine gewisse Konkretisierung erfahren haben, welche allerdings angesichts des hemmenden Prinzips der Gemeindeautonomie nicht tief zu greifen vermochte.

Die eine Maßregel, welche die Länder ergreifen, besteht darin, im Gesetzgebungswege die Eigenberechtigungen der Gemeinden zur Auflegung von Zuschlägen, den andrängenden Verhältnissen entsprechend oder vorausseilend, hinaufzusetzen: blieb ihnen doch in den meisten Fällen schon früher nichts anderes übrig, als die meisten Ansuchen zu bewilligen.

Denselben Gedanken verfolgt eine andere Maßregel: den Gemeinden im Wege der Landesgesetzgebung gewisse Arten von selbständigen Steuern und Gebühren frei zu geben. Allerdings schaffen diese finanziellen Ermächtigungsgesetze gegenüber den faktischen Zuständen zumeist kein wesentlich neues Recht, es werden vielmehr nur die üblicher Weise vorkommenden Steuern gleichsam der Verallgemeinerung leichter zugänglich gemacht und die Eigenberechtigung der Gemeinden dabei auf Maximalsteuerfüße festgesetzt. Dagegen wäre es gewünscht, etwa annehmen zu wollen, daß die betreffenden Landtage, welche solche Ermächtigungsgesetze geschaffen haben, geradezu Systeme der Gemeindesteuern aufgestellt und die letzteren den Gemeinden zur eigenen Berechtigung überlassen hätten. Finanz- und steuerpolitisch liegt sonach hierin keine Neuerung

vor, wohl aber organisatorisch. Die Steuern, Taxen und Gebühren, um welche es sich hier handelt, sind: die Hundesteuer, Radfahrsteuer, zahlreiche Luxussteuern (Görz-Gradiska), Besoldungssteuer, Heimats- und Bürgerrechtstagen, Gebühren aller Art (Böhmen) usw.

Weitere materiell wirkende Bestrebungen hinsichtlich eines Ausbaues resp. einer Abänderung der Gemeindebesteuerungsvorschriften gehen unmittelbar von der Staatsgewalt aus.

So wurde gelegentlich der Erlassung des Personalsteuergesetzes 1896 durch Vereinbarungen mit den Landtagen die Zuschlagsfreiheit der Personaleinkommensteuer (sowie von Landes- und Bezirks-, so) auch von Gemeindesteuern, allerdings vorläufig nur auf Zeit und in bestimmtem Ausmaße, garantiert. Damit war automatisch eine formelle und materielle Erhöhung der übrigen Zuschläge zu den direkten Steuern notwendig geworden, weil zufolge Ermäßigung der Grundsteuer und andern Maßregeln die sogenannte Steuerbasis der Zuschläge sich verengte, weshalb der Prozentsatz zur Erzielung desselben Erträgnisses erhöht werden mußte, und weil die Ausfälle infolge der Zuschlagsfreiheit der Personalsteuer durch die Erhöhung des Zuschlagsprozentes der anderen Steuern hereingebracht werden mußten. Aus diesem Grunde erklären sich mehrfach, allerdings nur zum Teil, die Erhöhungen der Kompetenzen für die Eigenberechtigung der Gemeindezuschläge in den einzelnen Ländern, von denen früher die Rede war.

Ein weiterer Anlaß zum staatlichen organisatorischen Eingreifen auf dem Gebiete der Gemeindebesteuerung ergab sich auf dem Gebiete der selbständigen Bier- und Branntweinbesteuerung durch die Gemeinden, auf welchem bis in die jüngste Zeit eine außerordentliche Verschiedenheit herrschte, wodurch die Bestrebungen zur Reform der Staatsbesteuerung in diese Belange ein erhebliches Hindernis fanden. Hier wurde, zumeist in diesem Dezennium, durch die sich an die staatliche Branntwein- resp. Landesbierbesteuerung anlehnenden Landesgesetze über die Gemeindebesteuerung von Bier und gebrannten geistigen Getränken, welche die entsprechenden Bestimmungen der Gemeindeordnung konkretisierten und einengten, resp. die älteren Gesetze abänderten, einigermaßen Einheitlichkeit und Ordnung geschaffen. Es wurden dabei folgende Grundsätze aufgestellt: die Steuer darf sich weder an die Erzeugung noch an die Einfuhr anlehnen, sondern nur den Kleinverfleisch und Konsum treffen; als Steuereinheit hat der Hektoliter zu gelten; bei der Biersteuer wird hier und da die Einhebung durch die Landesbiersteuerorgane vorgeesehen; die Erlassung der Durchführungsvorschriften erfolgt zumeist

durch die Landesauschüsse im Verein mit der betreffenden politischen Landesstelle.

Werfen wir einen Blick auf diese organisatorischen und reformatorischen Bestrebungen, so sehen wir als gestaltende Tendenzen eine gewisse Anschmiegung der Gemeindebesteuerung (sowie überhaupt der Selbstverwaltungsbesteuerung) an den Gang der Staatsfinanzen, eine Vereinheitlichung der Gemeindebesteuerung hinsichtlich einzelner Abgaben und ganzer Länder, und — wenn auch in sehr geringem Umfange — eine gewisse finanztheoretische Ausfeilung einzelner Abgaben. (In letztgenannter Hinsicht sei nur auf ein einziges Beispiel hingewiesen: die Kanal- und Wasserleitungsgebühren, noch kürzlich nach den privatwirtschaftlich bemessenen Gestehungskosten berechnet, werden in einzelnen Ländern nicht mehr als Gebühren von den Benützern, sondern als Steuern, sei es von den Bewohnern überhaupt oder von den Anrainern, gleichgültig, ob mit dem Kanalnetz verbunden oder nicht, für Gemeindezwecke überhaupt eingehoben.)

Es unterliegt keinem Zweifel, daß eine solche organisatorische Beeinflussung der Gemeindebesteuerung, ausgehend von der Einheit des gesamten Finanzplanes im Staate und einer Vereinheitlichung durch Schaffung von Systemen in den Ländern sowie theoretischer Anleitung, die unerläßlichen Grundlagen des weiteren Ausbaues bilden. Aber der Gang, welchen alle diese Bemühungen einschlagen, ist langsam und unbeholfen, die Verschiedenheit des Vorgehens in den Ländern noch immer zu groß und überflüssiger Weise sondergestaltig und die geistige Durchdringung des Systems zu schwächlich. Eines ist aber doch dabei zutage getreten, daß die gesamte Gemeindebesteuerung nicht wie bisher ausschließlich und allein den autonomistischen Prinzipien unterworfen bleiben darf und kann, sondern daß zwei große Gestaltungstendenzen walten: einerseits die Einheit des Gesamtsteuersystemes, dem sich die Autonomie der Gemeinde ebenso wie alle anderen Gewalten im Staate fügen muß, und andererseits die Eigenart des Gemeindewesens und seine lokale Verschiedenheit, die den Urgrund der autonomen Berechtigung bildet. Die letztgenannte Tendenz allein als waltend anzusehen, als eine für sich bestehende starr der Staatsgewalt gegenüberstehende Autonomie, würde ebenso zu einer finanziellen Lebensunfähigkeit führen, wie eine allzu starre Ausbildung eines ausschließlichen Staatssteuersystemes mit Verkümmern der örtlichen und örtlich-persönlichen Gestaltungstendenzen.

VII. Der Gemeindefredit.

Das Prinzip des öffentlichen Kredites gemäß den Gemeindeordnungen ist der Investitionsbedarf. Hierzu führt die folgende Erwägung. Da die Gemeindeordnungen, in ihre einfachsten Teilen zerlegt, davon ausgehen, daß die Gemeinden in erster Linie den Haushalt aus den Einkünften des eigenen Vermögens zu bestreiten haben, und da der unbedeckte „Abgang“ in der Hauptsache durch Steuerzuschläge (und sonst durch Abgaben) „zu decken“ ist, bleibt für den Kredit als Defizitdeckung deshalb kein Raum, weil die Steuerzuschläge usw. grundsätzlich bis zum vollen Umfange der durch eigene Einnahmen nicht bestrittenen Ausgaben ausgedehnt werden sollen. Sollte der Umfang dieses Steuerbedarfes wegen des Ausmaßes der Pflichtausgaben so groß sein, daß die höheren autonomen Organe usw. zögern, das Maß der Steuerzuschläge zu gewähren (also der eigentliche Defizitfall), dann läge durchaus kein Kreditanlaß vor, sondern eine grundsätzliche Inkongruenz zwischen gesetzlich (formell) auferlegten Aufgaben und zugestandenen Mitteln, welche nur durch eine Abänderung der hier unrichtigen Gesetzgebung oder eine Umgehung bzw. Überwälzung (nicht volle Erfüllung der Pflichtausgaben, Subventionen usw.) beseitigt werden kann oder darf. Wenn hiermit behauptet wird, daß ein Defizit in der ordentlichen Gebarung nicht denkbar ist, so findet das auch in der Wesenheit der Gemeinde und ihrer Zwecke, welchen der Gedanke des Notkredites fremd ist, ihre Begründung. Damit soll jedoch das Vorkommen eines formellen, rein bilanzmäßigen Defizites, begründet in nicht genauer Budgetierung oder in Zwischenfällen und dessen Bedeckung durch eine Art der schwebenden Schulden durchaus nicht in Abrede gestellt werden.

Das eigentliche Geltungsgebiet des Gemeindefredits ist sonach die außerordentliche Gebarung als Investitionsbedeckung und zwar nach zwei Richtungen, in der Hauptsache zur Verteilung der Kosten öffentlicher Bauführungen auf längere Zeitläufe und ferner — in größeren Orten — zwecks Schaffung produktiver Anlagen zur Hebung der Gemeindeeinkünfte.

Was die erste Art des Investitionskredites anbelangt, so kann man wohl geradezu behaupten, daß die wesentlichste Ursache der Gemeindeverschuldung in den Bauten der Volksschulen, sodann der Armen- und Gemeindehäuser, allenfalls auch der Straßen (und hier und da der Wasserleitungen, Kanalisationen, Markthallen, Schlachthäuser usw.) liegt. Bei Schaffung der Gemeinden 1849 und 1862 war deren Ausstattung mit

solchen Bauten außerordentlich dürftig, ja nahezu gleich Null. Insbesondere nach Erlassung des Reichsvolksschulgesetzes (1869), welches die Kosten gänzlich auf die Selbstverwaltung verlegte, dann seit dem Ausbau der Straßen und den Reformen im Armenwesen, also insbesondere in den letzten 30 Jahren haben die Gemeinden gewaltige, gewiß in die Milliarden Kronen gehende Investitionen gemacht, welche nahezu durchwegs auf diese Pflichtaufgaben zurückzuführen sind; dagegen sind die Investitionen für produktive Anlagen, welche, wie bemerkt, zumeist nur in gewissen Orten, Städten, Märkten, Industrieorten, Kurgemeinden u. dgl. vorkommen, überhaupt erst in den allerletzten Dezennien häufiger geworden und haben nur stellenweise einen großen Umfang angenommen.

Die Gemeindeordnungen machen eine Unterscheidung in „Darlehen“, zu welchen Schuldauflagen ohne Pfand und die schwebenden Schulden gehören, und in die bleibende Belastung, zu welcher (neben Reallasten, Servituten usw.) insbesondere die Hypothekarschulden zu zählen sind. Mit Rücksicht auf diese Unterscheidung ziehen sie die Grenzen der Verschuldungsberechtigung, und zwar ziemlich eng, indem (mit gewissen kleinen Ausnahmen) die „bleibende Belastung“ grundsätzlich und die Darlehensaufnahme von einem gewissen Ausmaße an (das 1—2fache der Erträgnisse des Gemeindeeigentums) an die Zustimmung höherer Faktoren gebunden ist. Eine vollständig freie Verschuldungsmöglichkeit besteht sonach nur bis zur Höhe der einjährigen Einkünfte aus dem Gemeindeeigentum (nur vereinzelt bis zum 2fachen resp. einem Zusatzbetrag des Ausmaßes der Steuerzuschläge) und zwar in allen Formen, mit Ausnahme der Hypothek und hier und da des Wechsels. (Mit Rücksicht auf das Staatslotto ist die Benützung dieser Schuldform an die staatliche Bewilligung gebunden.) Auf die Unterscheidung der Zwecke lassen sich die Gemeindeordnungen nicht ein, wohl aber enthalten sie eine Sonderbestimmung hinsichtlich desjenigen Investitionskredites, welcher zu produktiven Anlagen bestimmt ist, indem die Zulässigkeit — unter Voraussetzung der unmittelbaren Produktivität der Anlagen — an eine qualifizierte Abstimmungsmodalität geknüpft wird. Dagegen enthalten die Gemeindeordnungen hinsichtlich der anderen hauptsächlichsten Art des Investitionskredites gar keine Bemerkungen.

Indem die Gemeindeordnungen den Boden des Gemeindefkredites so außerordentlich einengten, entsprachen sie der grundsätzlich und zeitgemäß nicht unrichtigen Anschauung, daß die Inanspruchnahme des Kredits für die Gemeinden — die Investitionsfälle ausgenommen, an welche damals wohl niemand dachte — nicht notwendig sei. Dagegen ist die Ansicht

eines individualwirtschaftlichen Charakters des Gemeindefredits, welche in der quantitativen Basisierung der autonomen Berechtigung zur Schuldaufnahme auf die Ertragnisse des Gemeindefigentums ihren Ausdruck, und in der Überschätzung des Gemeindevermögens sowie in der Verkenntung des gemeinwirtschaftlichen Wesens der Gemeinde ihre Erklärung findet, falsch. Ferner ist die Zulässigkeit des Investitionskredits zur Schaffung produktiver Anlagen durch den Wortlaut der Gemeindeordnungen zu eng bemessen, indem diese nur individualwirtschaftlich produktive Anlagen im Auge haben, während es ebenso und noch mehr auf gemeinwirtschaftliche Produktivität ankommen soll. Überdies sind die Bestimmungen der Gemeindeordnungen deshalb als lückenhaft zu bezeichnen, weil sie — als Gegenstück zum Grundsatz von der Beschränktheit des Gemeindefredits überhaupt, und von der Kreditbenützung zu „zunächst“ produktiven Anlagen — keine Bestimmungen über die gemeinwirtschaftlichen Investitionen enthalten. Sie kennen, mit einem Worte, (abgesehen von der sachlichen Normierung der Zulässigkeit des Investitionskredits für produktive Anlage auf das „zunächst produktive“) nur eine Kompetenzabgrenzung, indem sie die autonome Sphäre des Gemeindefredits individualwirtschaftlich aufgefaßt, quantitativ bestimmten, überdies formell einschränkten und jede quantitativ nennenswerte Inanspruchnahme des Kredits (bei vermögenslosen Gemeinden jede) an die Bewilligung durch höhere Faktoren knüpfen. Damit ist selbstverständlich keine organische und in das Wesen eindringende Gesetzgebung erfolgt, vielmehr nur an Stelle des autonomen Gemeindebeschlusses das freie Belieben der höheren Faktoren gesetzt worden. Diese haben es sonach in der Gewalt, die Inanspruchnahme des Kredits zu produktiven Kapitalanlagen nach ihrem eigenen Belieben zu reglementieren, und auch dessen Inanspruchnahme zu Investitionen für öffentliche Anlagen zu beeinflussen. Diese Beeinflussung im letztgenannten Sinne, d. h. die Bewilligung oder Verweigerung von Anleihen zu Bauten von Schulen, Straßen, Amtsgebäuden usw. kann grundsätzlich nur eine Formalität sein, wenn diese Ausgaben Pflichtaufgaben entsprechen und wenn die Herstellung in Ausführung eines anderseitigen Beschlusses und prinzipiell im Kreditwege erfolgen muß. Wozu hier eine höhere Bewilligung einzutreten habe, wenn diese Inanspruchnahme des Kredits naturgemäß eintreten muß, ist nicht einzusehen; es sollte vielmehr diese Inanspruchnahme des Kredits schon in den betreffenden Verwaltungsgesetzen vorgesehen sein. Kurzum es müßte an Stelle einer Kompetenzgesetzgebung eine sachliche Kreditgesetzgebung treten, welche in erster Linie die Kredite

für öffentliche Investitionen mit Beziehung auf bestimmte Aufgaben zu regeln hätte.

Die individualwirtschaftliche Auffassung des Gemeindefredits, namentlich auch für Verwaltungsanlagen hat auch auf die Aufnahmeformen der Gemeindefschulden eingewirkt. Da Rentenformen nur bei großen Beträgen verwendbar sind, bleibt nichts anderes übrig als Schuldscheine, Wechsel und Hypotheken. Da ferner eine öffentlich-rechtliche Organisierung des Gemeindefredits nur in einzelnen Ländern durch entsprechende Abteilungen von Landesbanken erfolgt ist, erübrigt in allen übrigen Fällen, d. i. der weitaus größeren Masse, nichts anderes als die Schuldauflnahmen bei Sparkassen, Raiffeisenkassen, Pfarrrarmeninstituten, Einzelpersonen usw. gegen Schuldschein, zumeist auf Annuitäten und oft auf Hypothek, d. h. die gewöhnliche Form des Individualkredits. Wenn man bedenkt, daß diese unbeholfenen, oft kostspieligen Formen — deren Unverwendbarkeit manche Gemeinden veranlassen, große Anlagen im Wege übermäßiger Anspannung der Zuschläge in kurzer Zeit zu bezahlen — für alle die enormen Beträge angewendet wurden, welche für die Schul-, Armen-, Gemeindehaus-, Straßenbauten usw. in den letzten Jahren aufgebracht werden mußten, dann kann man der Landes- und Staatsgesetzgebung dieser Jahrzehnte den Vorwurf nicht ersparen, das Wesen, die Formen, Aufgaben und Ausnahmsarten des Gemeindefredits nicht verstanden oder zum mindesten vernachlässigt zu haben. Eine weitfichtige Gesetzgebung mußte bei großen Verwaltungsgesetzen wie z. B. dem Reichsvolksschulgesetze u. a. die Notwendigkeit der baulichen Investitionen voraussetzend, hierfür Kreditformen schaffen, welche dem gemeinwirtschaftlichen Charakter entsprechen, z. B. eine öffentliche „Schulrente“ einführen, welche jede Gemeinde für diesen gesetzlichen Zweck in Anspruch nehmen dürfte und deren Rückzahlung und Verzinsung automatisch im Wege der Steuerzuschlagshebung erfolgen könnte u. dergl. m.

Auch auf diesem Gebiete möge eben nicht vergessen werden, daß die Ursachen des Gemeindefredits ebenso sehr in die einheitliche staatliche Verwaltungssphäre wie in die autonom-spezifische hineinreichen, und daß die Verbindung des Gemeindefredits mit dem öffentlichen Kredit überhaupt nicht außer acht gelassen werden darf.

Das Interesse als Grundlage der Gemeinde- besteuerung.

Don

Stadtrat Dr. jur. Walter Boldt
in Dortmund.

Die Durchführung der vielseitigen Aufgaben, welche die deutschen Gemeinden zu erfüllen haben, erfordert bedeutende finanzielle Aufwendungen. Nur wenige kleinere Gemeinden sind in der Lage diese Aufwendungen lediglich durch Einnahmen aus dem eigenen Vermögen der Gemeinden zu decken. Das Vermögen dieser bevorzugten Gemeinden besteht hauptsächlich aus Grundbesitz, insbesondere größeren Forsten mit erheblichen Erträgen, welche die Gemeinden von alters her besitzen. Auch in zahlreichen großen Gemeinden haben die Einnahmen aus eigenem Vermögen der Gemeinden eine erhebliche Bedeutung für den Gemeindehaushalt. Zu diesen Einnahmen gehören insbesondere die Einnahmen aus den Betriebsanstalten der Gemeinden, wie Wasserwerken, Gasanstalten, Elektrizitätswerken und Straßenbahnen. Diese Einnahmen liefern neben den erforderlichen Beträgen für die Verzinsung und Tilgung des in den genannten Gemeindevorrichtungen angelegten Kapitals meist noch erhebliche Überschüsse für die sonstigen Aufwendungen der Gemeinden. In großen Gemeinden reichen diese Überschüsse aber niemals aus, um den Geldbedarf der Gemeinden zu decken. Zur Deckung dieses Geldbedarfes müssen vielmehr weitere Mittel aus Gebühren und Beiträgen, indirekten und direkten Steuern flüssig gemacht werden. Auf die Einnahmen aus indirekten Steuern, zu denen insbesondere die Hundesteuern, die Biersteuer, die Schankkonzessionssteuer, die Billet- und Luftbarkeitssteuer, die Umsatzsteuer und die Wertzuwachssteuer gehören, soll abgesehen von den beiden letztgenannten Steuern hier nicht eingegangen werden.

Der Hauptsteuerertrag der Gemeinden wird regelmäßig aus den direkten Steuern fließen, zu denen die Einkommensteuer, die Grundsteuer und die Gewerbesteuer gehören. Zur Entscheidung der Frage, wie die obengenannten Gattungen von direkten Steuern im einzelnen zur Deckung der Gemeindevorrichtungen herangezogen werden sollen, wird man prüfen müssen, welchen verschiedenen Zwecken die Ausgaben der Gemeinden im einzelnen dienen.

Den Gemeinden sind besonders in Preußen eine Anzahl Aufgaben überwiesen, welche allgemeinen Kulturzwecken dienen, wie die Fürsorge für das Armenwesen, das Unterrichtswesen und für polizeilichen Schutz. Daneben haben besonders die größeren deutschen Gemeinden die verschiedensten Aufgaben freiwillig übernommen, welche allgemeinen Bildungs- und Wohlfahrtszwecken dienen, wie Einrichtung von Bibliotheken und Museen, Errichtung und Förderung von Stadttheatern, Subvention von städtischen Orchestern, Betrieb von Krankenhäusern, Schwimmbädern und sonstigen Badeanstalten. Die zur Erfüllung der vorgenannten Aufgaben erforderlichen Aufwendungen kommen allen Einwohnern gleichmäßig zustatten, und es ist deshalb zu fordern, daß die zur Deckung dieser Aufwendungen erforderlichen Mittel durch eine nach der Leistungsfähigkeit abgestufte Einkommensteuer von allen Bürgern aufgebracht werden, soweit die Kosten dieser Veranstaltungen nicht durch Erhebung von Gebühren für ihre Benutzung gedeckt werden.

Die Gemeinden sind nach dem Preussischen Kommunalabgabengesetz berechtigt für die Benutzung der von ihnen im öffentlichen Interesse unterhaltenen Veranstaltungen Gebühren zu erheben. Diese Gebühren bilden, im Gegensatz zu vertragsmäßigen Vergütungen, ein von der Behörde einseitig festgesetztes spezielles Entgelt für die Benutzung einer Einrichtung der Gemeinde. Derartige Benutzungsgebühren sind z. B. Gebühren für die Benutzung der städtischen Badeanstalten, der Krankenhäuser, Kanalisationsanlagen, des Schlachthofes, der öffentlichen Abfuhr des Kehrichts.

Von diesen Benutzungsgebühren sind zu unterscheiden die sogenannten Verwaltungsgebühren, welche die Gemeinden als Entgelt für einzelne spezielle behördliche Handlungen der Gemeindeorgane, welche im Interesse bestimmter Personen erfolgen, erheben können. Zu diesen Verwaltungsgebühren gehören insbesondere die sogenannten Baupolizeigebühren für die Genehmigung und Beaufsichtigung von Bauten, ferner die Gebühren für die feuerpolizeiliche Beaufsichtigung von Theatervorstellungen und sonstigen Lustbarkeiten. Um jeder Willkür vorzubeugen, müssen die Gebühren nach im voraus allgemein bestimmten Sätzen und Normen erhoben werden.

Ein großer Teil der Gemeindeausgaben kommt ganz oder zum größten Teil den mit der Gemeinde unlösbar verbundenen Objekten, Grund- und Hausbesitz, und den mit der Gemeinde gleichfalls sehr eng verbundenen Gewerbebetrieben zugute, indem sie den Wert der genannten Objekte erhöhen. Zu den Ausgaben, welche den Wert von Grundbesitz

und Gewerbebetrieben erhöhen, gehören in erster Linie die Ausgaben für Anlegung und Unterhaltung von Straßen und sonstigen Verkehrswegen jeder Art, von Kanälen, Aufwendungen für Straßenverbreiterungen und Straßendurchbrüche usw. Auch die Gewerbebetriebe haben von den genannten Aufwendungen, welche die Zugänglichkeit der Gewerbebetriebe und deren Absatz erleichtern, regelmäßig erhebliche Vorteile.

Für den mit der Gemeinde unlösbar verbundenen Grundbesitz bieten die Aufwendungen für die vorgenannten Zwecke dauernde Vorteile, während sie für die Einwohner der Gemeinde, welche nicht zu den Grundbesitzern zählen, oft keine oder doch nur vorübergehende Annehmlichkeiten oder Vorteile bieten.

Soweit einzelne bestimmte Einrichtungen und Veranstaltungen der Gemeinden einem bestimmt begrenzten Kreis unter den Grundbesitzern und Gewerbetreibenden besondere Vorteile bieten, können die betreffenden Interessenten zur Deckung der durch diese Veranstaltungen entstehenden Kosten zu besonderen Beiträgen herangezogen werden. Das Preussische Kommunalabgabengesetz bestimmt hierüber, daß die Gemeinden zur Deckung der Kosten für Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltungen, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, von denjenigen Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, denen hierdurch besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltungen erheben dürfen.

Die Beiträge können in Preußen also nur von Grundbesitzern und Gewerbetreibenden, Gebühren dagegen von allen, welche die betreffenden Gemeindeeinrichtungen benutzen oder die Tätigkeit der Gemeindebehörden in ihrem Interesse in Anspruch nehmen, erhoben werden. Beiträge können unter anderem für die Herstellung und Unterhaltung von bestimmten Straßen, Plätzen, Kanälen, Hafenanlagen, für Straßenverbreiterungen und Straßendurchbrüche von den Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, welche durch diese Anlagen besondere Vorteile haben, erhoben werden.

Die Beiträge werden hiernach für einzelne ganz bestimmte Einrichtungen der Gemeinden von bestimmten Grundbesitzern und Gewerbetreibenden nach Maßgabe der ihnen durch diese Einrichtungen erwachsenden besonderen Vorteile erhoben. Ganz verschieden von diesen Gebühren und Beiträgen, auf die hier nicht näher einzugehen ist, sind die Steuern. Die Steuern der Gemeinden sind wie die Staatssteuern Zwangsbeiträge zur Deckung der erforderlichen finanziellen Aufwendungen der Gemeinden, welche die Gemeinden erheben, ohne im einzelnen ganz spezielle

Gegenleistungen für die in Form von Steuern geleisteten Abgaben zu gewähren. Alle Ausgaben der Gemeinden für die Aufwendungen, welche nicht einzelnen Interessenten besondere Vorteile bringen, sondern den Wert des Grundbesitzes und der Gewerbebetriebe im allgemeinen erhöhen, sind durch Realsteuern zu decken, welche Grundbesitz und Gewerbebetrieben nach dem Prinzip des Interesses, von Leistung und Gegenleistung, gleichmäßig aufzuerlegen sind.

Wird der Grundbesitz nach dem Prinzip des Interesses, welches er an den Gemeindeaufwendungen hat, zur Steuer herangezogen, so muß auch der besonders in Hausbesitzerkreisen gegen die Realsteuern oft erhobene Einwand, daß sie die Verschuldung des Grundbesitzes und damit die persönliche Leistungsfähigkeit des Grundbesitzers nicht berücksichtigen, als durchaus hinfällig bezeichnet werden. Denn das verschuldete Grundstück steigt durch die Veranstellungen der Gemeinde, welche den Wert des Grundbesitzes erhöhen, genau in demselben Verhältnis, wie die danebenliegende ebenso große und gleichwertige schuldenfreie Besitzung. Eine Berücksichtigung der Schulden ist bei einer nach dem Grundsatz der Leistung und Gegenleistung, des Interesses, aufgelegten Realsteuer unendlich und mit einer Objektbesteuerung überhaupt unvereinbar.

Neben Gründen der Gerechtigkeit führen auch finanzpolitische Erwägungen dazu, insbesondere den Grundbesitz zur Deckung des Fehlbetrages im Gemeindehaushalt heranzuziehen.

Da der Grundbesitz mit der Gemeinde unlösbar verbunden ist, werden die Steuern vom Grundbesitz stets den sichersten Rückhalt für die Deckung der Gemeindeausgaben gewähren. Das trifft schon bei der Gewerbesteuer nicht in dem Maße zu, wie bei der Grundsteuer, weil selbst ein größerer Gewerbebetrieb öfter ohne besondere Schwierigkeiten und mit Vorteil in den Bezirk einer anderen Gemeinde verlegt werden kann. Eine solche vorteilhafte Verlegung wird z. B. dann vorgenommen werden können, wenn eine Fabrik, deren Gebäude modernen Anforderungen nicht mehr entsprechen, auf wertvollem Boden steht, während in einer Nachbargemeinde billiger Boden zum Neubau der Fabrik mit besseren Bahnanschlüssen und Kanalanschluß zur Verfügung steht, so daß die Kosten des Neubaus gegenüber der Preisdifferenz des Bodens und den sonstigen Vorteilen nicht zu hoch ins Gewicht fallen.

In noch viel looserem Zusammenhange als die Gewerbesteuer steht die Einkommensteuer zur Gemeinde. Denn nur das Einkommen, was aus dem im Gemeindebezirk belegenen Grundbesitz und Gewerbebetrieb fließt, kann nach den gesetzlichen Bestimmungen von der Gemeinde dauernd

erfaßt werden. Alles andre Einkommen geht der Gemeinde als Besteuerungsobjekt verloren, sobald der Zensit seinen Wohnsitz in eine andre Gemeinde verlegt. Eine Gemeinde, welche sehr hohe Zuschläge zur Einkommensteuer erhebt, wird den Zuzug von besser situierten Personen, welche nicht unbedingt in ihrem Bezirke wohnen müssen, wohl in der Regel sehr verringern und auch oft gutsituierte Personen zur Verlegung ihres Wohnsitzes veranlassen. Ein Fortzug aus dem vorgenannten Grunde kann nicht nur bei Rentiers und Pensionären eintreten, sondern auch bei erwerbstätigen Personen, z. B. hochbesoldeten Fabrikdirektoren usw., da diese auch im Falle der Übersiedelung nach einem andern nicht zu weit entfernten Orte bei den heutigen zahlreichen Eisenbahnverbindungen mit der Bahn und auch mit dem Automobil den Ort ihrer Tätigkeit in der Regel rasch und bequem erreichen können.

Besonders in kleineren und mittleren Gemeinden kann schon der Fortzug einiger wohlhabender Personen recht erhebliche Schwankungen im Gemeindehaushalte und wesentliche Erhöhungen der Steuerzuschläge nach sich ziehen. Die Gemeinden sollten deshalb nicht nur aus Gründen einer gerechten Besteuerung sondern auch mit Rücksicht auf vorstehende Erwägungen die Realsteuern entsprechend zu den Gemeindeausgaben heranziehen und von einer zu hohen Belastung der Einkommensteuer Abstand nehmen.

Das Preußische Kommunalabgabengesetz hat mit Recht bestimmt, daß die Realsteuern mindestens mit den gleichen Zuschlägen zu den Gemeindeausgaben heranzuziehen sind, als die Einkommensteuer. Neben den Grund- und Gewerbesteuern kommt für eine Besteuerung nach dem Interesse noch die Wertzuwachssteuer in Betracht.

Es soll nun zunächst erörtert werden, ob eine nach dem Interesse umzulegende Besteuerung des Grundbesitzes zweckmäßig nach dem Ertrage oder nach dem gemeinen Werte des Grundbesitzes bemessen wird. Hierbei ist zunächst zu erörtern, ob die in Preußen staatlich veranlagten Grund- und Gebäudesteuern einen geeigneten Maßstab für eine nach dem Interesse umzulegende Gemeindebesteuerung bilden.

Die staatliche Grundsteuer ist auf Grund des Gesetzes vom 21. Mai 1861 zu Beginn der 60er Jahre nach der damaligen Ertragsfähigkeit der unbebauten Grundstücke und einer ein für allemal festgesetzten Bodenklasseneinteilung normiert worden. Diese Grundsteuer ist daher vollständig starr und unbeweglich und entspricht heute selbst in ein und demselben Gemeindebezirk mit ländlichen Verhältnissen sehr vielfach nicht einmal mehr den landwirtschaftlichen Erträgen der einzelnen

Grundstücke, da diese sich im Laufe der Jahre infolge veränderter Wirtschaftsverhältnisse, günstiger Meliorationen, neuer Düngemittel usw. oft sehr verschoben haben.

Daß die staatliche Grundsteuer aber in aufblühenden Stadtgemeinden eine völlig ungeeignete Grundlage für die kommunale Besteuerung bietet, kann wohl von keiner Seite bezweifelt werden. Bei dem ungeahnten Aufschwunge, welchen die Verhältnisse in vielen Städten in den letzten Jahrzehnten genommen haben, stehen die ganz geringen staatlichen Grundsteuerbeträge, schon zu den „Erträgen“, welche die unbebauten Grundstücke besonders bei gärtnerischer Ausnutzung, bei Vermietungen zu Lagerplätzen usw. abwerfen, in gar keinem Verhältnis. Noch krasser aber tritt es in Erscheinung, wie minimal die staatlich veranlagten Grundsteuerbeträge sind, wenn man berücksichtigt, welche außerordentlichen Wertsteigerungen die Grundstücke in größeren, stark wachsenden Stadtgemeinden in den letzten Jahrzehnten erlangt haben. Grundstücke, bei welchen vor 30—40 Jahren der Morgen nach seinem landwirtschaftlichen Ertrage mit 1000 Mark oder weniger gekauft wurde, werden jetzt in großen aufblühenden Stadtgemeinden mit 2000 bis 4000 Mark pro Ar und noch höher bezahlt. Der Wert des Grund und Bodens ist also hier, da zirka 25 Ar einen Morgen ausmachen, vielfach in den letzten drei Jahrzehnten um das fünfzig- bis hundertfache seines früheren Wertes gestiegen. Selbst die an der Peripherie größerer aufblühender Städte gelegenen, zurzeit nur landwirtschaftlich benutzten Ländereien haben heute wohl nirgends mehr lediglich einen landwirtschaftlichen Wert, sondern gleichzeitig einen diesen erheblich übersteigenden Spekulationswert, welcher umsomehr wächst, je näher die Bebauung dieser Grundstücke rückt.

Daß eine staatliche Grundsteuer, welche den Morgen städtischen Bauterrains im Werte von 100 000 Mark ebenso besteuert, wie einen Morgen Kartoffelland auf dem Dorfe im Werte von 300 Mark, keine geeignete Steuerform für eine nach dem Interesse bemessene kommunale Besteuerung des durch die städtischen Veranlagungen außerordentlich im Werte gestiegenen unbebauten Bodens bildet, liegt daher auf der Hand. Aber auch eine besondere städtische Ertragssteuer, welche für kürzere Perioden veranlagt würde, könnte keinen geeigneten Maßstab für eine Besteuerung der unbebauten Grundstücke nach dem Interesse in aufblühenden Gemeinden bilden; denn die großen Vorteile, welche der unbebaute Boden durch die städtischen Veranlagungen erfährt, kommen nicht in den Erträgen des Bodens zum Ausdruck, sondern in den großen Wertsteigerungen,

welche der Grund und Boden in aufblühenden Gemeinden durch die städtischen Veranlassungen erfährt. Für eine Besteuerung des unbauten Bodens nach dem Interesse kann daher in allen aufblühenden Gemeinden nur der gemeine Wert der Grundstücke einen richtigen Maßstab bilden.

Es soll nun auf die Besteuerung der bebauten Grundstücke eingegangen werden. In Preußen wird die staatliche Gebäudesteuer auf Grund des Gesetzes vom 21. Mai 1861 für Gebäude nebst Hofräumen und kleinen Hausgärten für eine 15 jährige Periode nach den durchschnittlichen Mietspreisen veranlagt, welche innerhalb der letzten 10 Jahre vor der laufenden Veranlagungsperiode gezahlt worden sind.

Diese durchschnittlichen Mietspreise werden in den größeren Stadtgemeinden wohl kaum irgendwo den wirklichen heutigen Mietspreisen entsprechen, da hier die Mietspreise wohl überall in den letzten Jahren gegen die obengenannten Durchschnitts-Mietspreise sehr erheblich gestiegen sind. — Ein eventueller zeitweiliger Niedergang des Ertrages der Hausgrundstücke würde bei der staatlichen Gebäudesteuer erst nach einem längeren Zeitraum in Erscheinung treten und dann vielleicht ganz andre Hausbesitzer, als diejenigen, welche in der Zeit des Niederganges verhältnismäßig hohe Gebäudesteuern bezahlen mußten, in der Zeit eines neuen wirtschaftlichen Aufschwunges ganz unbilliger Weise entlasten.

Ferner muß hervorgehoben werden, daß die aus den Wohngebäuden gezogenen Mietspreise vielfach nicht in demselben Verhältnis zu dem Werte der Gebäude und dem tatsächlichen Nutzen, den dieselben ihren Eigentümern abwerfen, stehen. Dies zeigt besonders ein Vergleich des Wertes der Arbeiterhäuser und des aus denselben gezogenen Mietszinses zu dem Werte und den Mietszinsen sogenannter herrschaftlicher Häuser.

Die bei Vermietung von Arbeiterhäusern ausbedungenen Mietspreise werden in der Regel eine erheblich höhere Verzinsung des Wertes der Häuser darstellen, als die Vermietung von herrschaftlichen Häusern abwirft. Dies hat wesentlich darin seinen Grund, daß der Vermieter von Arbeiterhäusern mit häufigeren Mietsausfällen und bei der viel größeren Zahl der Bewohner mit einer erheblich stärkeren Abnutzung und größeren Reparaturen zu rechnen hat, als der Vermieter herrschaftlicher Häuser. Werden nun die Wohnhäuser nach dem Mietswerte bzw. Nutzungswerte besteuert, welcher den obengenannten Umständen nicht Rechnung tragen kann, so werden die Arbeiterhäuser im Verhältnis zu ihrem Werte in der Regel prozentual höher belastet, als die Häuser, welche von den wohlhabenden Klassen bewohnt werden. Eine derartige

ungleichmäßige Besteuerung muß schon aus sozialen Rücksichten vermieden werden, zumal vielfach die Arbeiterhäuser auch wenig bemittelten Personen gehören und die höheren Gebäudesteuerbeträge auch oft durch Erhöhung der Mieten auf die Mieter überwälzt werden.

Die staatliche Gebäudesteuer zieht die Wohnräume mit 4 % des Nutzungswertes zur Steuer heran, gewerblich benutzte Räume dagegen nur mit 2 %. Diese Unterscheidung entbehrt für die kommunale Besteuerung jeder Begründung, denn es ist durchaus nicht ersichtlich, weshalb ein Hausbesitzer, welcher seine Grundstücke an einen zahlungsfähigen Kaufmann für 3000 Mk. zu Geschäftszwecken vermietet hat, weniger Gebäudesteuer zahlen soll, als der Eigentümer eines Wohnhauses, welcher denselben Betrag vielleicht von zahlreichen Mietern einziehen muß und mehr mit Mietausfällen zu rechnen hat, als der Vermieter des Geschäftshauses. Von manchen Aufwendungen der Gemeinden, besonders für Verkehrszwecke, z. B. die Asphaltierung einer Geschäftsstraße, werden überdies die Eigentümer von Geschäftshäusern größeren Nutzen ziehen, als die Besitzer von Wohnhäusern. Die Wertsteigerungen pflegen bei starkem Anwachsen der Städte übrigens in den Geschäftsstraßen in der Regel weit höher zu sein, als in Wohnstraßen.

Auch die staatlich veranlagte Gebäudesteuer, welche mit ihren langen Veranlagungsperioden der Entwicklung unserer Städte so wenig zu folgen vermag und die vorgenannten Mängel besitzt, kann daher keine geeignete Grundlage für eine kommunale Besteuerung des Gebäudebesitzes bilden.

Der § 25 des Preussischen Kommunalabgabengesetzes gestattet den Gemeinden ausdrücklich die Einführung besonderer Steuern vom Grundbesitz. Die Umlegung dieser Steuern kann insbesondere erfolgen nach dem Reinertrage bzw. Nutzungswerte eines oder mehrerer Jahre, nach dem Pacht- bzw. Mietswerte oder dem gemeinen Werte der Grundstücke und Gebäude. Liegenschaften, welche durch Festlegung von Bauplatzlinien in ihrem Werte erhöht worden sind (Baupläge), können nach Maßgabe dieses höheren Wertes zu einer höheren Steuer als die übrigen Liegenschaften herangezogen werden.

Von den vorgenannten Steuerformen hat sich die Bauplagsteuer in der Praxis nicht bewährt, da es sehr schwer, wenn nicht unmöglich war, zu bestimmen, welche Werterhöhung ein Terrain durch die Festlegung von Fluchtlinien erfuhr, weil besonders in der Nähe größerer Städte alles Land zu Bauplägen geeignet ist und schon Bauplagwert besitzt, bevor die Fluchtlinien festgesetzt werden. Man hat deshalb die Bauplagsteuer in Berlin und Malslatt-Burbach, wo dieselbe eingeführt war,

schon nach kurzem Bestehen wieder aufgehoben. Die Umlegung einer besondern Gemeindegrenzsteuer nach dem Reinertrage oder dem Nutzungswerte eines oder mehrerer Jahre, nach dem Pachtwerte oder Mietzwerte der Grundstücke würde sich dem Prinzip der heutigen staatlichen Grund- und Gebäudesteuer nähern.

Es könnten aber die Fehler dieser staatlichen Steuern einigermaßen vermieden werden, welche nach den früheren Ausführungen bei der Grundsteuer in der Unbeweglichkeit derselben, bei der Gebäudesteuer besonders in der Veranlagung für eine lange 15 jährige Periode unter Zugrundelegung der Mieterträge einer weit zurückliegenden Zeit bestehen.

Die kommunalen, nach dem Ertrage oder Nutzungswerte veranlagten Grundsteuern könnten für kurze Perioden veranlagt werden und den steigenden Erträgen des Grundbesitzes in ganz anderer Weise folgen, als die staatlichen Ertragssteuern. Jedoch würde eine derartige häufige Veranlagung von Ertragssteuern außerordentlich umständlich und zeitraubend sein und einen großen Beamtenapparat erfordern. Außerdem ist für aufblühende Stadtgemeinden, wie bereits früher dargelegt, der Ertrag, bzw. der Pachtwert durchaus kein geeigneter Maßstab für die Besteuerung der unbebauten Grundstücke, weil durch eine nach dem Ertrage bemessene Steuer die großen Wertsteigerungen, welche die unbebauten Grundstücke durch das Anwachsen und die Aufwendungen der Städte erlangen, in keiner annähernd ausreichenden Weise steuerlich erfaßt werden.

Es würde hiernach von den im Gesetze erwähnten Besteuerungsformen die Besteuerung nach dem gemeinen Werte der Grundstücke übrig bleiben, zu deren Einführung in den letzten Jahren zahlreiche Gemeinden übergegangen sind.

Das Kommunalabgabengesetz enthält keine Bestimmungen darüber, in welcher Weise der gemeine Wert der Grundstücke festzustellen ist.

Durch die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts (Entscheidung vom 9. November 1897, Bd. 32, S. 156) ist aber entschieden, daß für die Ermittlung des „gemeinen Wertes“ im Sinne des § 25 des Kommunalabgabengesetzes dieselben Grundsätze gelten sollen, wie bei der Anwendung des Preussischen Ergänzungsteuergesetzes.

Mit dem Ausdruck „gemeiner Wert“ im Sinne des Ergänzungsteuergesetzes soll der objektive Wert einer Sache bezeichnet werden, d. h. der Wert, den eine Sache nach ihrer objektiven Beschaffenheit für jeden Besitzer hat, im Gegensatz zu dem Affektions- oder Liebhaberwert. Der gemeine Wert soll daher nach den im wirtschaftlichen Verkehr unter normalen Verhältnissen für gleichartige Sachen erzielten Kaufpreisen er-

mittelt werden. In der Regel ist daher als gemeiner Wert von Grundstücken deren Verkaufswert anzusehen.

Daß diese Grundzüge für die Feststellung des Begriffs des „gemeinen Wertes“ auch für den Gesetzgeber maßgebend waren, geht aus den Kommissionsberichten und den Berichten über die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses bei Beratung des Ergänzungssteuergesetzes hervor.

Da in den Städten fast immer ein ziemlich reger Umsatz von bebauten und unbebauten Grundstücken in allen Stadtgegenden stattfindet, macht es dort keine besondere Schwierigkeit, aus den für ähnliche Grundstücke durchschnittlich unter gewöhnlichen Verhältnissen gezahlten Preisen den normalen Kaufpreis bzw. den gemeinen Wert eines bestimmten Grundstücks zu ermitteln.

Die Vorzüge, welche eine kommunale Grundsteuer nach dem gemeinen Wert vor einer Besteuerung der Grundstücke nach dem Ertrage besitzt, sind besonders in folgenden Momenten zu erblicken.

Die Besteuerung des Grundbesitzes nach dem gemeinen Werte ist für eine auf dem Prinzipie von Leistung und Gegenleistung beruhende Steuer viel besser geeignet, wie eine Ertragssteuer, weil in dem Ertrage der Grundstücke das Interesse, welches die Grundstücke an den städtischen Veranstaltungen und dem Aufblühen der Gemeinden haben, nicht in derselben richtigen Weise zum Ausdruck kommt, wie in dem gemeinen Wert und den Steigerungen, welcher dieser Wert durch die Veranstaltungen der Gemeinde erfährt. Dies gilt besonders für unbebaute Grundstücke, aber auch für bebaute Grundstücke. Denn ein Grundstück in einer guten Geschäftsstraße, welches mit einem alten minderwertigen Wohnhause bebaut ist, wird durch eine von der Stadt vorgenommene kostspielige Verbreiterung dieser Straße nach Verhältnis seiner Größe und Straßenfrontlänge in derselben Weise im Werte erhöht, wie ein daneben liegendes modernes Geschäftshaus. Das gleiche Interesse an den städtischen Aufwendungen für die Straßenverbreiterung wird aber in den Erträgen beider Grundstücke nach der Straßenverbreiterung nicht in Erscheinung treten; die Erträge des Geschäftshauses werden durch die Straßenverbreiterung infolge der besseren Zugänglichkeit des Geschäftes und seiner Schaufenster in der Regel erheblich gesteigert werden, der Ertrag des alten Wohnhauses wird aber durch die Straßenverbreiterung keineswegs in nennenswerter Weise gehoben werden.

Der Ertrag von bebauten Grundstücken wird auch oft von subjektiven Momenten abhängig sein, die mit der Ertragsfähigkeit eines Gebäudes nichts zu tun haben. Es wird z. B. ein Hausbesitzer, der die Instand-

haltung seines Hauses vernachlässigt, einen viel geringeren Ertrag aus demselben ziehen, als der Eigentümer eines gleichwertigen Hauses in derselben Lage, welcher für die ordnungsmäßige Instandhaltung seines Hauses Sorge trägt. An den städtischen Veranlassungen, welche die Werte in der betreffenden Stadtgegend erhöhen, haben aber beide Grundeigentümer das gleiche Interesse. Die Grundsteuer nach dem gemeinen Werte ist daher zu einer nach dem Prinzip des Interesses umgelegten Grundsteuer auch für bebaute Grundstücke weit besser geeignet als eine Ertragssteuer, weil der gemeine Wert ein viel objektiveres und gleichmäßigeres Besteuerungsmerkmal bildet, als der Ertrag, welcher oft von subjektiven Momenten abhängig ist und größeren Schwankungen unterliegt, wie der gemeine Wert.

Nach dem Preussischen Kommunalabgabengesetz und den hierzu erlassenen Ausführungsvorschriften ist auch im Falle der Einführung der Steuer nach dem gemeinen Wert die Feststellung des Gesamtsteuerbetrages, welcher vom Grundbesitz aufzubringen ist, durch Festsetzung eines Zuschlages zur staatlich veranlagten Grund- und Gebäudesteuer zu bestimmen. Der hiernach festgestellte Gesamtbetrag der dem Grundbesitz auferlegten Steuern wird dann auf Grund eines einfachen Rechenexempels auf die einzelnen steuerpflichtigen Grundstücke nach ihrem gemeinen Werte verteilt. Durch die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert wird daher in der Regel nicht ein Plus an Steuern erzielt, sondern nur eine anderweitige gerechtere Verteilung der Grundsteuer.

Durch die bedeutenden Mehrerträge, welche die Grundsteuer nach dem gemeinen Werte gegenüber den Zuschlägen zur staatlich veranlagten Grundsteuer bei unbebauten Grundstücken gewährt, werden die Wohnhäuser steuerlich entlastet. Diese steuerliche Entlastung ist größer bei den Gebäuden, welche von den unbemittelten Klassen bewohnt werden, als bei besseren Wohnhäusern, welche letzteren, wie vorher ausgeführt, durch die staatliche Gebäudesteuer im Verhältnis zu ihrem Werte ungerechterweise prozentual niedriger belastet werden, als die Wohnhäuser der unbemittelten Klassen. Die Wertsteuer vermeidet ferner die mit einer Besteuerung nach dem Interesse im direkten Widerspruch stehende Begünstigung, welche die staatliche Gebäudesteuer den gewerblich benutzten Gebäuden dadurch zuteil werden läßt, daß sie dieselben nur mit 2 % des Nutzungswertes, Wohngebäude dagegen mit 4 % des Nutzungswertes zur Gebäudesteuer heranzieht.

Die Erwartung, daß die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert die Grundstückspekulanten und Urbesitzer in weitgehendem Maße veranlassen

würde, von der in großen Städten oft beobachteten Zurückhaltung baureifer Grundstücke vom Verkauf Abstand zu nehmen, hat sich nur in geringem Maße verwirklicht. Die Mehrgewinne, welche die Grundbesitzer bei dem ständigen Steigen der Bodenpreise in den meisten großen Städten durch Zurückhaltung baureifer Grundstücke vom Verfaufe erzielen, sind meist so erheblich, daß die Grundbesitzer sich durch den verhältnismäßig geringen Steuerfuss, der 3 ‰ selten übersteigt, nicht bestimmen lassen, ihre Grundstücke früher zu veräußern, als sie dieselben für „reif“ zum Verkauf halten.

Auch die Maßregel, von unbebauten Grundstücken, doppelt so hohe Grundsteuerfüsse zu erheben, als von bebauten Grundstücken, welche in manchen Gemeinden eingeführt ist, hat wenig dazu beigetragen, daß die Grundbesitzer eine Zurückhaltung ihrer Grundstücke aufgeben, wenn sie dieselbe für vorteilhaft hielten. Der „Lückenbau“, welchen man auch nach Einführung der Grundsteuer nach dem gemeinen Wert in zahlreichen großen Städten sieht, zeigt, daß zahlreiche Grundbesitzer ihre baureifen Grundstücke entweder nicht veräußern oder weit höhere Preise für dieselben fordern als üblich, so daß der Baulustige benachbarte Grundstücke, für welche normale Preise gefordert werden, erwerben muß, wenn er in der betreffenden Gegend bauen will. Es wären bedeutend kräftigere steuerliche und andere Maßregeln notwendig, um vielen Grundbesitzern das gemeinschädliche Zurückhalten baureifer Grundstücke im Interesse höherer Gewinnerzielung zu verleiden, als die heutige Gestaltung der Grundsteuer nach dem gemeinen Wert. Auf derartige steuerliche Maßregeln ist in der Behandlung der Frage der Wertzuwachssteuer noch später eingegangen.

Ich will nun noch auf einen Einwand eingehen, der in Dortmund und anderwärts von den Gegnern gegen die Wertsteuer erhoben worden ist. Es gibt in Dortmund auch im engeren Stadtgebiete eine Anzahl Häuser, zu welchen größere Gärten gehören. Man hat nun behauptet, daß die Gartenbesitzer durch die Steuer nach dem gemeinen Wert voraussichtlich veranlaßt würden, ihre Gärten zu Bauzwecken zu verkaufen, was aus ästhetischen und hygienischen Rücksichten sehr zu bedauern wäre. Dieser Einwand gegen die Steuer muß als hinfällig bezeichnet werden, was aus folgenden Erwägungen hervorgeht.

Einem Hausbesitzer, welcher neben seiner Wohnung ein größeres bebauungsfähiges Terrain, z. B. im Werte von 60 000 Mk. als Hausgarten benutzt, kostet diese Unannehmlichkeit nur unter Berücksichtigung des Zinsverlustes und unter Außerachtlassung der Instandhaltungskosten jährlich mindestens 2400 Mk. Diese Unterhaltungskosten würden sich bei

Erhebung einer Wertsteuer von 3 ‰ nur um jährlich 180 Mk. erhöhen. Man wird daher wohl schwerlich annehmen können, daß diese geringe Mehrausgabe einen verständigen Menschen zum Verfaufe des Gartens veranlassen wird, der sich sonst die sehr erheblichen Kosten, welche der Besitz eines größeren Gartens bei teuren Bodenverhältnissen verursacht, leisten kann und will.

Die Erfahrung hat gezeigt, daß in Dortmund, wo die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert jetzt zehn Jahre in Kraft ist, noch kein Garten in wertvollerer Stadtlage infolge der höheren Besteuerung verschwunden und als Bauland verwertet worden ist, wodurch die vorstehend vertretene Ansicht voll bestätigt wird.

Vor Einführung der Wertsteuer wurde von den Grundinteressenten oft geltend gemacht, daß dieselbe Tausende von Einsprüchen und zahllose Klagen zur Folge haben würde, weil die Veranlagungsbehörden geneigt sein würden, den gemeinen Wert allgemein zu überschätzen und die Grundbesitzer sich hierbei nicht beruhigen würden. Auch diese Befürchtungen haben sich als völlig grundlos erwiesen. Die Zahl der Rechtsmittel, welche gegen die Veranlagung zur Grundsteuer nach dem gemeinen Wert eingelegt wurden, ist in Dortmund stets im Verhältnis zur Zahl der Veranlagungen sehr gering gewesen. Der Prozentsatz der gegen die Veranlagung zur Grundsteuer nach dem gemeinen Wert eingelegten Rechtsmittel steht in Dortmund und anderen Städten weit hinter dem Prozentsatz von Rechtsmitteln zurück, welche z. B. durchschnittlich jährlich gegen die Veranlagungen zur Staatseinkommensteuer eingelegt zu werden pflegen.

Es ist nun darauf einzugehen, wie sich die steuerliche Belastung des Grundbesitzes durch die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert gegenüber der Belastung durch Erhebung von Zuschlägen zur staatlichen Grund- und Gebäudesteuer verschiebt.

Etwas höher werden die besseren Geschäftshäuser in den Hauptgeschäftstraßen durch die Steuer nach dem gemeinen Werte herangezogen, da dieselben früher nur die Zuschläge zu 2 Prozent des Nutzungswertes bezahlten. Ebenso müssen aus demselben Grunde auch für ausgebehnte Fabrikgrundstücke jetzt höhere Grundsteuern gezahlt werden als früher, was einer Besteuerung nach dem Interesse durchaus entspricht, da die großen Fabriken auch einen erheblichen Teil der Ausgaben für Bau und Unterhaltung der Straßen, abgesehen von den Ausgaben für Schul- und Armenzwecke, verursachen.

Den erheblichsten Beitrag zur vorgenannten bedeutenden Entlastung der Wohngebäude müssen selbstverständlich die Besitzer der unbebauten

Grundstücke liefern und besonders die Eigentümer der aufgeschlossenen wertvollen Bauplätze. Ich möchte an einigen Beispielen zeigen, um welchen Betrag die Steuer nach dem gemeinen Werte die Zuschläge zur Grund- und Gebäudesteuer in einzelnen Fällen übersteigt.

Von einem, in einer Hand befindlichen Grundstückskomplex von 54 Hektar, welche teils in besserer, teils in minderwertiger Gegend liegen, wurde bei einem gemeinen Werte von 2 900 000 Mk. nur 734 Mk. Zuschläge zur Grundsteuer gezahlt, während bei der geltenden Steuer von 3 ‰ des gemeinen Wertes etwa 8 100 Mk. Steuer erhoben werden.

Bei zwei weiteren in einer Hand befindlichen Grundstückskomplexen von etwa 50 Hektar in verschiedenen Lagen der Stadt würden an Zuschlägen zur Grundsteuer 659 Mk. bezw. 678 Mk. erhoben werden, während die Wertsteuer bei beiden Grundstücken je ca. 7 500 Mk. jährlich beträgt.

Bei diesen drei angeführten Grundstückskomplexen, welche zum Teil eine minderwertige Lage haben, müssen also die Eigentümer bei der Steuer nach dem gemeinen Wert etwa den zehnfachen Betrag der Zuschläge zur staatlichen Grundsteuer und zusammen jährlich etwa 21 000 Mk. mehr als bei der alten Besteuerungsform entrichten.

Es soll nun noch das Verhältnis der staatlichen Grundsteuer zur Wertsteuer bei zwei an ausgebauten Straßen liegenden, baulich sehr gut zu verwertenden Grundstücken der inneren Stadt angegeben werden. Das erste betrifft ein ca. 61 Ar großes Grundstück, von welchem bei 200 ‰ Zuschlag 14,24 Mk. Grundsteuer zu zahlen sind, während die Steuer nach dem gemeinen Wert von 439 000 Mk. bei einer Steuer von 3 ‰ jährlich 1317 Mk. beträgt. Das zweite Grundstück ist 40 Ar groß, die Zuschläge zur staatlichen Grundsteuer betragen hier jährlich bei 200 ‰ Zuschlag 2,50 Mk., während die Wertsteuer bei einem gemeinen Werte von ca. 280 000 Mk. jährlich 840 Mk., also etwa das 330fache des Zuschlages zur Grundsteuer ausmacht. In Städten, in welchen man dazu übergegangen ist, die unbebauten Grundstücke mit dem doppelten Promillesatz wie die bebauten zur Wertsteuer heranzuziehen, sind die Differenzen zwischen den Zuschlägen zur staatlichen Grundsteuer und der Wertsteuer prozentual noch erheblich höher als in Dortmund, wo bebaute und unbebaute Grundstücke mit dem gleichen Promillesatz zur Grundsteuer nach dem gemeinen Wert herangezogen werden.

Von den Wohnhäusern werden durch die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert nur diejenigen höher belastet, welche größere Gärten besitzen, da der gemeine Wert dieser Grundstücke im Verhältnis zum

Werte von Wohnhäusern ohne größeren Garten prozentual erheblich höher ist, als der Nutzungswert dieser Hausgrundstücke im Verhältnis zum Nutzungswert von Wohnhäusern ohne größeren Garten.

Alle Wohngebäude ohne größeren Garten werden durch die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert infolge der hohen Mehrerträge an Steuern, welche alle unbebauten und die vorgenannten bebauten Grundstücke abwerfen, steuerlich erheblich entlastet. Die Entlastung beträgt in Dortmund bei besseren Mietshäusern etwa 20—25 %, bei Wohnhäusern, welche von der minderbemittelten Bevölkerung bewohnt werden, etwa 30—40 % des Steuerbetrages, welcher im Falle der Erhebung von Zuschlägen zur staatlich veranlagten Gebäudesteuer zu entrichten wäre. Diese Wirkung muß aus sozialen Rücksichten nur als erfreulich bezeichnet werden.

Die Einführung der Grundsteuer nach dem gemeinen Wert muß hiernach allen Gemeinden, welche nicht vollständig stagnieren, zur Herbeiführung einer gerechten Besteuerung des Grundbesitzes nach dem Prinzip des Interesses dringend empfohlen werden.

Nach dem preußischen RAG. muß die Besteuerung des Gewerbes in Prozenten der vom Staate veranlagten Gewerbesteuer erfolgen, soweit in in den Gemeinden besondere Gewerbesteuern nicht eingeführt sind. Nach § 29 des RAG. ist den Gemeinden die Einführung besonderer Gewerbesteuern gestattet. Die Gewerbesteuern können namentlich bemessen werden nach dem Ertrage des letzten Jahres oder einer Reihe von Jahren, nach dem Wert des Anlagekapitals oder des Anlage- und Betriebskapitals, nach sonstigen Merkmalen für den Umfang des Betriebes oder nach einer Verbindung mehrerer dieser Maßstäbe.

Werden von den Gemeinden Zuschläge zur staatlich veranlagten Gewerbesteuer erhoben, so ist eine verschiedene Abstufung der Gewerbesteuerfüße und Prozente zulässig, wenn die einzelnen Gewerbearten in verschiedenem Maße von den Veranstaltungen der Gemeinde Vorteil ziehen oder der Gemeinde Kosten verursachen und ein Ausgleich nicht durch die Erhebung von Gebühren oder Beiträgen oder sonstige Voraussbelastungen der betreffenden Gewerbebetriebe erfolgt.

Den Gemeinden ist hiernach in bezug auf die Erhebung besonderer Gewerbesteuern ein ziemlich weiter Spielraum durch das RAG. eingeräumt worden. Als Maßstab für die Erhebung besonderer Gewerbesteuern ist von den Gemeinden u. a. das Anlage- und Betriebskapital der einzelnen Gewerbebetriebe, die Höhe der von den einzelnen Gewerbebetrieben gezahlten Gehälter und Löhne, der Umsatz und die Kopfzahl der von den einzelnen Gewerbebetrieben beschäftigten Arbeiter angenommen worden.

In einer Anzahl von Gemeinden hat man ein gemischtes System für die Veranlagung einer besonderen Gewerbesteuer gewählt, wobei man eine Kombination zwischen dem Ertrage der Gewerbebetriebe und der Kopfzahl der in den Betrieben beschäftigten Arbeiter zum Maßstabe der Besteuerung machte.

Es soll zunächst auf die staatliche Gewerbesteuer eingegangen und erörtert werden, ob sich die bloße Erhebung von Zuschlägen zur staatlichen Gewerbesteuer für eine nach dem Prinzip des Interesses bemessene Kommunal-Besteuerung des Gewerbes eignet.

Die staatliche Veranlagung der Gewerbesteuer erfolgt in vier Klassen, welchen die einzelnen Gewerbebetriebe nach der Höhe ihres Ertrages und dem Werte ihres Anlage- und Betriebskapitals zugewiesen werden. Betriebe, deren Jahresertrag die Summe von 1500 Mk. oder deren Anlage und Betriebskapital die Summe von 3000 Mk. nicht erreicht, bleiben steuerfrei. Die Veranlagung der übrigen Gewerbebetriebe erfolgt in vier Gewerbesteuerklassen. In die Gewerbesteuerklasse IV gehören die Gewerbebetriebe, welche einen Ertrag von 1500 Mk. bis ausschließlich 4000 Mk. erzielt haben oder ein Anlage- und Betriebskapital von 3000 Mk. bis ausschließlich 30 000 Mk. besitzen. Zur Klasse III gehören Gewerbebetriebe mit einem Ertrage von 4000 Mk. bis ausschließlich 20 000 Mk. oder einem Anlage- und Betriebskapital von 30 000 Mk. bis ausschließlich 150 000 Mk. Der Klasse II sind die Gewerbebetriebe zugewiesen, welche einen Ertrag von 20 000 Mk. bis ausschließlich 50 000 Mk. oder ein Anlage- und Betriebskapital von 150 000 Mk. bis ausschließlich 1 000 000 Mk. haben. Zur Klasse I gehören die Gewerbebetriebe mit einem Ertrage von 50 000 Mk. aufwärts oder einem Anlagekapital von einer Million aufwärts. Die Gewerbesteuer beträgt in der Gewerbesteuerklasse I 1 v. H. des Ertrages, wobei zu Steuerfähen veranlagt wird, welche um je 48 Mk. Steuer steigen. In den Gewerbesteuerklassen II—IV erfolgt die Besteuerung nach Mittelfähen. Die Steuerpflichtigen der einzelnen Steuerklassen II, III und IV bilden nach den Bestimmungen des Gesetzes in jedem Veranlagungsbezirk eine besondere Steuergeellschaft. Die Mitglieder dieser Steuergeellschaften müssen so vielmal den für die einzelnen Gewerbesteuerklassen festgesetzten Mittelfah aufbringen, als Steuerpflichtige in der einzelnen Gewerbesteuerklasse vorhanden sind. Die Mittelfähe betragen in Klasse IV 16 Mk., in Klasse III 80 Mk. und in Klasse II 300 Mk. Die Mindest- und Höchstfähe der Steuern der einzelnen Gewerbesteuerklassen betragen in Klasse IV 4—36 Mk., in Klasse III 32—192 Mk., in Klasse II 156—480 Mk. Die den Steuerpflichtigen der Gewerbe-

steuerklassen II—IV aufzuerlegenden einzelnen Steuerfäße sollen 1 % des Ertrages nicht übersteigen.

Es soll nun erörtert werden, ob die Erhebung von Zuschlägen zur staatlich veranlagten Gewerbesteuer einer gerechten kommunalen Besteuerung des Gewerbes nach dem Prinzip des Interesses entspricht. Wie früher hervorgehoben, richtet sich die staatliche Gewerbesteuer nach dem Anlage- und Betriebskapital und den Erträgen, welche die gewerbesteuerpflichtige Unternehmung im letzten Geschäftsjahr erzielt hat. Die staatlich veranlagte Gewerbesteuer soll 1 % dieses Ertrages nicht übersteigen.

Es ist klar, daß die Zuschläge zur staatlichen Gewerbesteuer bei großen Gewerbebetrieben mit zahlreichen Arbeitern vielfach keinen Ausgleich für die Kosten, welche der Gemeinde durch die Arbeiter des Betriebes verursacht werden, bilden können. Die Aufwendungen, welche von Gewerbebetrieben, die eine große Zahl von Arbeitern mit verhältnismäßig geringer Steuerkraft beschäftigen, besonders auf dem Gebiete des Schul-, Armen- und Polizeiwesens verursacht werden, stehen regelmäßig zu dem Betrag, welchen das betr. Werk an Gewerbesteuer in der Gemeinde aufbringt in gar keinem Verhältnis. Die Steuern, welche die von großen Gewerbebetrieben, insbesondere Bergwerken und Fabriken, herangezogenen Arbeiter selbst aufbringen, bieten der Gemeinde niemals ein ausreichendes Äquivalent für die durch die Heranziehung dieser Arbeiter durch die Industriebetriebe verursachten obengenannten Lasten. Nur diejenigen größeren Gewerbebetriebe, welche bei hohen Erträgen verhältnismäßig nicht viel oder nur sehr hoch bezahlte Qualitätsarbeiter beschäftigen, werden durch die von ihnen entrichtete Gewerbesteuer ein ausreichendes Äquivalent für die der Gemeinde durch ihren Gewerbebetrieb verursachten Lasten bieten.

Die staatliche Besteuerung der Gewerbebetriebe nach dem Ertrage des letzten Geschäftsjahres ist für die Gemeinden ferner deshalb sehr bedenklich, weil dieser Ertrag besonders bei industriellen Anlagen großen Schwankungen unterliegt. Ein großes industrielles Unternehmen kann in einem Jahre zu einem Gewerbesteuerfaß von vielen Tausend Mark und im nächsten Jahre wegen Ertraglosigkeit zum niedrigsten Steuerfaß der Klasse I von 524 Mk. und später bei weiterer Ertraglosigkeit gemäß § 8 des Gewerbesteuergesetzes zum niedrigsten Steuerfaß der Gewerbesteuerklasse IV von 4 Mk. zur Gewerbesteuer veranlagt sein. Derartige Schwankungen im Ertrage der Gewerbesteuer sind besonders für Industriestädte doppelt unerträglich, weil die Armenlasten in Jahren

mit schlechter wirtschaftlicher Konjunktur nicht absondern zunehmen, während sich außer den Erträgen der staatlichen Gewerbesteuer auch die Erträge der Einkommensteuer sehr verringern.

Die Gemeinden haben auf verschiedene Weise versucht, die Gewerbebetriebe in anderer Weise als bei der staatlichen Gewerbesteuer durch eine anders gestaltete kommunale Gewerbesteuer zur Deckung der Gemeindeausgaben heranzuziehen.

Man hat zunächst das dem Gewerbebetrieb gewidmete Anlage- und Betriebskapital in höherem Maße als bei der staatlichen Gewerbesteuer zum Maßstabe der kommunalen Besteuerung gemacht, indem man bestimmte, daß die Gewerbesteuer mindestens einen gewissen Promillefuß des gewerblichen Anlage- und Betriebskapitals bei großen zur Gewerbesteuerklasse I und II gehörigen Gewerbebetrieben ausmachen mußte. Diese Maßnahme kann nicht als eine geeignete Besteuerungsform für eine nach dem Prinzip des Interesses bemessene kommunale Gewerbesteuer angesehen werden, denn das gewerbliche Anlage- und Betriebskapital bildet durchaus keinen sicheren Maßstab für das Interesse, welches ein einzelner Gewerbebetrieb an den Veranstellungen der Gemeinde hat, und für die Lasten, welche ein Gewerbebetrieb der Gemeinde verursacht. Als Beispiel für diese Behauptung möchte ich ein großes Bankgeschäft anführen, welches mit einem nach vielen Millionen zählenden Anlage- und Betriebskapital arbeitet, aber in den letzten Jahren infolge ungünstiger Verhältnisse mit geringem Ertrag oder ertraglos gearbeitet hat. Die kommunalen Lasten, die ein solches Bankgeschäft, welches nur eine geringe Zahl von verhältnismäßig gut besoldeten kaufmännischen Angestellten beschäftigt, der Gemeinde verursacht, pflegen ganz minimal zu sein. Ferner ist das Interesse, welches ein solches Bankgeschäft an vielen Aufwendungen der Gemeinde hat, welche anderen Gewerbebetrieben zu gute kommen, verhältnismäßig sehr gering. Ebenso werden Großhandlungen und Importgeschäfte, welche mit großem Anlage- und Betriebskapital arbeiten, aber in den letzten Jahren keine Erträge erzielt haben, an den Veranstellungen der Gemeinden oft nur ein geringes Interesse haben und den Gemeinden nur minimale Lasten verursachen. Es würde hiernach unbillig sein und dem Prinzip einer Besteuerung nach dem Interesse nicht entsprechen, wenn man Geschäfte der vorgenannten Art, weil sie mit einem hohen Anlage- und Betriebskapital arbeiten, einer verhältnismäßig hohen Gewerbebesteuerung unterwerfen wollte, obwohl sie keine oder geringe Erträge erzielt haben, der Gemeinde keine besonderen Lasten verursachen und an den Veranstellungen der Gemeinde kein besonderes Interesse haben.

Es soll nun erörtert werden, ob der Umsatz eines Geschäftes einen geeigneten Maßstab für eine nach dem Prinzip des Interesses zu bemessende Gewerbesteuer bilden kann. Meines Erachtens bildet auch der Umsatz durchaus keinen Maßstab für das Interesse, welches die Gewerbebetriebe an den Veranstaltungen der Gemeinde haben und für die Lasten, welche sie der Gemeinde verursachen. Als Beispiel führe ich wieder die Bankgeschäfte, Großhandlungen und Importgeschäfte an, welche, wie früher angeführt, an den Veranstaltungen der Gemeinde meist ein relativ geringes Interesse haben und den Gemeinden minimale Lasten verursachen. Der Umsatz von derartigen Geschäften wird aber in der Regel sehr bedeutend sein und oft nach vielen Millionen zählen, dem selbst unter günstigen Verhältnissen ein im Verhältnis zum Umsatz und im Vergleich zu Detailgeschäften nur relativ geringer Ertrag gegenübersteht. Die Waren, welche von Großhandlungen, z. B. Eisengroßhandlungen oder Importgeschäften umgesetzt werden, kommen oft zum größten Teil gar nicht in den Bezirk der Gemeinden, in welchen sich der Sitz des Geschäftes befindet; sie werden vielmehr oft direkt von der Produktionsstätte oder einem Hafenort nach dem Ort befördert, in welchem die betr. Waren gebraucht oder konsumiert werden. Den Gemeinden erwachsen daher durch den Umsatz derartiger Waren oft gar keine Kosten, insbesondere auch nicht für Benutzung bzw. Abnutzung der städtischen Straßen durch einen Transport der Waren. Die Großhandlungen und Importgeschäfte beschäftigen im Verhältnis zu ihrem hohen Umsatze meist nur eine geringe Zahl von relativ gut besoldeten kaufmännischen Angestellten, welche die Lasten, die sie der Gemeinde verursachen, durch ihre eigene Steuerkraft decken. Es erscheint daher mit dem Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse nicht vereinbar, eine kommunale Gewerbebesteuerung nach dem Umsatze der Gewerbebetriebe zu bemessen.

Man hat ferner die von den Gewerbebetrieben gezahlten Gehälter und Löhne zum Maßstab einer kommunalen Besteuerung gemacht und die Gewerbesteuer nach dem Verhältnis der Höhe der von den Gewerbebetrieben gezahlten Gehälter und Löhne normiert. Auch dieser Maßstab bildet keine zutreffende Grundlage für die Besteuerung des Gewerbes. Das Interesse, welches die einzelnen Gewerbebetriebe an Veranstaltungen der Gemeinde haben und die Lasten, welche sie der Gemeinde verursachen, entspricht in einer Gemeinde mit verschiedenartigen Gewerbebetrieben keineswegs dem Verhältnis der Höhe der von den einzelnen Gewerbebetrieben gezahlten Gehälter und Löhne. Die Gewerbebetriebe, welche eine geringe Zahl von verhältnismäßig hoch bezahlten Qualitätsarbeitern

beschäftigen, verursachen der Gemeinde weit geringere Lasten insbesondere für Schul-, Armen- und Polizeiwesen, als diejenigen Gewerbebetriebe, welche die doppelte Zahl von halb so hoch besoldeten überwiegend ungelernten Arbeitern beschäftigen. Die Inanspruchnahme städtischer Einrichtungen, z. B. der Straßen ist bei Gewerbebetrieben, welche hoch bezahlte Qualitätsarbeiter, z. B. in der Feinmaschinenfabrikation beschäftigen, meist weit geringer als bei Fabriken, welche zahlreiche gering besoldete Arbeiter bei der Herstellung von Roherzeugnissen verwenden. In Hüttenwerken, Zuckfabriken, Ziegeleien werden z. B. meist neben gelernten auch zahlreiche ungelernte Arbeiter gegen geringe Löhne beschäftigt. Die letztgenannten Betriebe werden insbesondere, soweit sie nicht mit Eisenbahnanschlüssen versehen sind, den Gemeinden durch starke Inanspruchnahme und Abnutzung der städtischen Straßen zur Beförderung großer Lasten erhebliche Aufwendungen verursachen. Die durch die letztgenannten Gewerbebetriebe der Gemeinde verursachten Aufwendungen werden meist viel bedeutender sein als diejenigen Aufwendungen, welche Fabriken verursachen, welche hauptsächlich gelernte Facharbeiter mit hoher Besoldung beschäftigen, wenn die Gesamtsumme der von beiden Gattungen von Fabriken gezahlten Gehälter und Löhne auch die gleiche ist.

Man kann Gewerbebetriebe, welche die Gemeinden durch eine große Arbeiterzahl oder durch besonders starke Inanspruchnahme der städtischen Straßen für schwere Transporte besonders belasten, wie Zuckfabriken, Ziegeleien, Bauholzgeschäfte usw. dadurch höher besteuern, daß man diese Betriebe mit einem höheren Prozentsatz ihres Ertrages oder der staatlich veranlagten Gewerbebesteuer zur kommunalen Gewerbebesteuer heranzieht, als andere Betriebe, welche den Gemeinden nicht entsprechende Lasten verursachen. Aber auch eine solche Erhöhung der Prozentsätze der Zuschläge zur staatlichen Gewerbebesteuer wird bei vielen Gewerbebetrieben mit geringen Erträgen und niedrigen staatlichen Gewerbebesteuerfähigen keinen genügenden Ausgleich für die Belastung, die diese Betriebe der Gemeinde verursachen, gewähren. Die Gewerbebetriebe, welche die städtischen Straßen in besonders starker Weise durch Transport großer Lasten in Anspruch nehmen und abnutzen, werden am richtigsten durch Erhebung von besonderen Beiträgen gemäß § 9 des Kommunalabgabengesetzes zu den Kosten der Unterhaltung der Straßen herangezogen.

Es ist nun darauf einzugehen, ob die Kopfzahl der von den Gewerbebetrieben beschäftigten Arbeiter einen geeigneten Maßstab für die Bemessung einer kommunalen Gewerbebesteuer bildet. Es ist schon früher ausgeführt worden, daß die Lasten, welche Gewerbebetriebe, die eine

größere Arbeiterzahl heranziehen, den Gemeinden in Bezug auf das Schul-, Armen- und Polizeiwesen verursachen, besonders von der Kopfzahl der von diesen Gewerbebetrieben beschäftigten Arbeiter abhängig sind. In Gemeinden, in welchen nur mehrere ganz gleichartige Gewerbebetriebe z. B. mehrere Bergwerke oder mehrere Hüttenwerke vorhanden sind, würde man daher die bloße Kopfzahl der Arbeiter unbedenklich zum Maßstab für die Bemessung der kommunalen Gewerbesteuer machen können, indem man an Stelle der Gewerbesteuer eine Abgabe erhebt, welche in einem vielfachen der Zahl der von den Betrieben beschäftigten Arbeiter besteht.

In den Gemeinden, in welchen eine Anzahl verschiedenartiger Gewerbebetriebe vorhanden ist, was die Regel sein wird, würde eine bloße Kopfsteuer jedoch keinen geeigneten Maßstab für eine kommunale Gewerbesteuer bilden. Würde man in solchen Gemeinden mit zahlreichen verschiedenartigen Betrieben die Kopfzahl der beschäftigten Arbeiter als alleinigen Besteuerungsmaßstab gelten lassen, so würde dieses zur Folge haben, daß glänzend rentierende Gewerbebetriebe mit geringer Arbeiterzahl oft nur einen minimalen Gewerbesteuerfuß zu entrichten hätten. Als Beispiel hierfür möchte ich gut rentierende Brauereien anführen, welche eine im Verhältnis zu ihren Erträgen nur geringe Zahl von Arbeitern beschäftigen und die Straßen der Gemeinde durch ihre schweren Bierwagen in erheblichem Maße in Anspruch nehmen und abnutzen. Bei der bloßen Kopfsteuer wird dem Umstand auch gar nicht Rechnung getragen, daß viele Gewerbebetriebe, welche der Stadt erhebliche Lasten verursachen, ihrer Natur nach, viel mehr Arbeitskräfte beschäftigen müssen, als andere Betriebe, in welchen die menschliche Arbeit mehr durch Maschinenarbeit ersetzt werden kann. Selbst bei gleichartigen Gewerbebetrieben ist oft der kapitalkräftige Unternehmer imstande, durch technisch vollkommenere maschinelle Einrichtungen die menschliche Arbeitskraft besser zu verwerten und deshalb weniger Arbeiter zu verwenden, als ein minder kapitalkräftiger Unternehmer. Die angeführten Beispiele zeigen, daß eine reine Kopfsteuer, welche auf die in dem Ertrage zum Ausdruck kommende Leistungsfähigkeit der einzelnen Gewerbebetriebe gar keine Rücksicht nimmt, auch in Gemeinden mit zahlreichen gleichartigen Gewerbebetrieben Unbilligkeiten und Härten zur Folge haben kann. Eine reine Kopfsteuer, welche gut rentierende Gewerbebetriebe, die mit einer geringen Arbeiterzahl auskommen können, außerordentlich entlastet, müßte die Kopfsteuersätze sehr hoch normieren, was für weniger rentable Gewerbebetriebe, die eine große Arbeiterzahl beschäftigen müssen, außerordentlich drückend wirken müßte.

Die richtigste Art der Besteuerung des Gewerbes in Gemeinden mit verschiedenartigen Gewerbebetrieben bildet eine Kombination zwischen Ertragsteuer und Kopfsteuer. Bei einer solchen Kombination zwischen Ertrag- und Kopfsteuer kann man die gut rentierenden Betriebe, deren Erträge zu den Lasten, welche sie den Gemeinden verursachen und dem Interesse, welches sie an den Gemeindeveranstaltungen haben, in richtigem Verhältnis stehen, durch Zuschläge zur staatlich veranlagten Gewerbesteuer belasten. Diejenigen Gewerbebetriebe, welche eine größere Zahl von Arbeitern beschäftigen, ohne daß ihr Ertrag und die durch denselben bedingte Gewerbesteuer den Gemeinden für die durch die Heranziehung der Arbeiter seitens der Gewerbebetriebe verursachten Lasten einen hinreichenden Ausgleich bietet, müßten subsidär der Gewerbekopfsteuer unterworfen werden. Man könnte diese Betriebe entweder nur der Kopfsteuer unterwerfen, oder für dieselben eine Kombination zwischen Ertrags- und Kopfsteuer einführen. Bei dem ersten Wege würde man bestimmen müssen, daß für den Kopf jedes beschäftigten Arbeiters ein bestimmter Kopfsteuersatz zu zahlen ist, sofern der Gesamtbetrag der hiernach auf den einzelnen Betrieb fallenden Kopfsteuer nicht durch die beschlossenen Zuschläge zu der auf diesen Betrieb entfallenden staatlichen Gewerbesteuer erreicht oder überschritten wird. Im letzteren Falle wären die Zuschläge zur staatlichen Gewerbesteuer zu zahlen. Ein gemischtes System zwischen Ertrags- und Kopfsteuer wäre so zu gestalten, daß man einen bestimmten Kopfsteuersatz pro Arbeiter erhebt, falls die Summe dieser Kopfsteuerbeträge mehr ausmacht als 100 %, d. i. der Satz der staatlich veranlagten Gewerbesteuer. Man müßte dann neben der Kopfsteuer noch die Zuschläge zur staatlich veranlagten Gewerbesteuer erheben, welche über den Satz von 100 % dieser Zuschläge hinaus allgemein im Steuerjahr erhoben werden. Die letztgenannte Form der Besteuerung des Gewerbes entspricht meines Erachtens am besten einer Besteuerung der Gewerbebetriebe nach dem Prinzip des Interesses; sie vernachlässigt aber den Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit, welcher in dem Ertrage der Gewerbebetriebe zum Ausdruck kommt, nicht vollständig, wie es bei einer reinen Kopfsteuer, die die Kop fzahl der Arbeiter als alleinigen Maßstab gelten läßt, der Fall ist.

Man wird in der Regel Gewerbebetriebe von etwa 20—30 Arbeitern aufwärts der Kopfsteuer unterwerfen, falls ihre Besteuerung nach dem Ertrage, den durch sie für die Gemeinde verursachten Lasten, welche eventuell durch die Kopfsteuer gedeckt werden sollen, nicht entspricht. Die Kopfsteuersätze werden je nach Verhältnis der durch die Gewerbebetriebe

in den verschiedenen Gemeinden verursachten Aufwendungen und des sonstigen Steuerbedarfs der Gemeinden verschieden hoch festzusetzen sein. In Gemeinden, welche die Kopfsteuer eingeführt haben, variieren die Kopfsteuersätze in der Regel zwischen 6 und 20 Mk. pro Kopf der Arbeiter.

Eine weitere besonders geeignete Steuerform für die Besteuerung nach dem Interesse ist die Wertzuwachssteuer. Die erste Anregung zur Besteuerung des Wertzuwachses ist dem englischen Nationalökonom John Stuart Mill zu verdanken. In Deutschland trat schon vor mehr als 30 Jahren Adolf Wagner für die Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses ein, für welche später die Bodenreformer erfolgreich Propaganda gemacht haben.

Erst im Jahre 1904 ist in der Stadt Frankfurt a. M., die unter Führung ihres Oberbürgermeisters Adicks auf manchen Gebieten der Gemeindeverwaltung vorbildlich war, der Gedanke der Wertzuwachssteuer in die Praxis überführt worden. Im Jahre 1905 wurde eine Wertzuwachssteuer in Köln und Gelsenkirchen eingeführt, 1906 folgten Dortmund und Essen. Inzwischen ist die Wertzuwachssteuer noch in ca. 200 deutschen Gemeinden von ganz verschiedener Größe und in einigen preussischen Landkreisen in Kraft getreten.

Für die Besteuerung des Wertzuwachses sprechen folgende Erwägungen. In allen aufblühenden Städten tritt eine erhebliche Wertsteigerung des Grund und Bodens, sowohl bei unbebautem wie bei bebautem Boden, bei letzterem besonders in Geschäftsstraßen ein. In der Regel tragen die Städte durch ihre Veranstaltungen wie Erschließung der Terrains durch Anlegung von Straßen und neuen Straßenbahnlinien, durch Straßenverbreiterungen, Kanalisationen, Anlegung von Stadtparks usw. wesentlich zur Erhöhung der Grundstückswerte bei. Das Interesse, welches die Grundbesitzer an den vorgenannten Veranstaltungen der Städte haben, kommt zweifellos am deutlichsten in den Wertsteigerungen zum Ausdruck, welche die benachbarten Grundstücke durch diese Veranstaltungen erfahren.

Die Wertsteigerungen der Grundstücke in aufblühenden Städten erfolgen in der Regel ohne jedes Zutun des Grundeigentümers durch die Umwandlung von Kartoffelland in Bauland und die starke Steigerung der Bodenwerte in Geschäftsstraßen. Die Wertsteigerungen fließen dem beschränktesten Menschen, der Grundstücke in aufblühenden Gemeinden besitzt, genau in derselben Weise zu, wie dem intelligentesten Grundstücksspekulanten, dem die benachbarten Grundstücke gehören. Die Wertsteigerungen werden daher durch die Veranstaltungen der Städte und die Arbeit der Gesamtheit, d. h. der ganzen Bürgerschaft bewirkt. Es ist

daher zur Herbeiführung einer gerechten Besteuerung nach dem Interesse durchaus erforderlich, daß die Grundeigentümer verpflichtet werden, einen Teil von dem unverdienten Wertzuwachs an Grundstücken, welchen sie den Veranstaltungen der Stadt und der Arbeit der ganzen Bürgerschaft verdanken, im Wege der Besteuerung an die Stadtgemeinde abzutreten.

Die Wertzuwachssteuer wird unter Umständen geeignet sein, die Erhebung der im § 9 des Preussischen Kommunalabgabengesetzes vorgesehenen Beiträge zu ersetzen, deren Festsetzung in der Praxis vielfach mit Schwierigkeiten verbunden ist. Es ist z. B. keineswegs einfach zu bestimmen, auf welche Entfernung die Anlegung eines neuen Stadtparkes oder ein Straßendurchbruch den Wert der Grundstücke preissteigernd beeinflusst. Bei einem Verkauf der Grundstücke tritt das Interesse an den städtischen Veranstaltungen durch den Wertzuwachs, den die Grundstücke erfahren, aber in klarster Weise in Erscheinung. Die Wertzuwachssteuer ist selbstverständlich nicht etwa immer geeignet, die Beiträge des Kommunalabgabengesetzes zu ersetzen, besonders nicht bei Grundstücken in Geschäftsstraßen. Denn die Veranstaltungen der Stadt, z. B. Straßendurchbrüche kommen den dadurch dem großen Verkehr erschlossenen Grundstücken gleichmäßig nach der Länge ihrer Straßenfront und ihrem Werte zugute, während die Wertzuwachssteuer sich nach dem Verkaufsgewinn, d. h. nach der Differenz zwischen Erwerbspreis und Veräußerungspreis richtet, welcher bei den einzelnen unter sich gleichwertigen Grundstücken absolut und prozentual sehr verschieden sein kann. Außerdem würden die Grundbesitzer, welche ihre Grundstücke nicht verkaufen, falls man sich wie bisher auf eine indirekte Wertzuwachssteuer beschränkt, ohne die Erhebung von Beiträgen für wertsteigernde Veranstaltungen der Gemeinden oft gar nicht nach Maßgabe ihres Interesses herangezogen werden.

In den Fällen, in welchen Beiträge von den Grundbesitzern für wertsteigernde städtische Veranstaltungen erhoben sind, dürfte es erforderlich sein, die gezahlten Beiträge den Grundbesitzern bei Ermittlung des steuerpflichtigen Wertzuwachses anzurechnen.

Ein besonderer Vorzug der Wertzuwachssteuer liegt darin, daß durch dieselbe auch auswärtige Urbesitzer und Spekulanten, welche Wertzuwachs aus ihren im Stadtbezirk belegenen Grundstücken erzielen, entsprechend zur Deckung der Gemeindeforderungen herangezogen werden können. Die auswärts wohnenden Grundstücksspekulanten haben sonst außer den verhältnismäßig geringen Grundsteuerbeträgen an die Stadtgemeinden, in denen sie erfolgreich in Grundstücken spekulieren, nichts zu zahlen. Denn die Gewinne aus gelegentlichen Grundstücksspekulationen gelten als

Einkommen aus Kapitalvermögen, welches nach den Bestimmungen des Preussischen Einkommensteuergesetzes der Gemeindebesteuerung in der Wohnsitzgemeinde unterliegt. Der Grundbesitz Auswärtiger in aufblühenden Gemeinden ist oft recht umfangreich, so daß es dringend erwünscht ist, daß die Auswärtigen durch Besteuerung des Wertzuwachses an die Gemeinden, deren Veranstaltungen und Aufblühen sie ihre mühelosen Gewinne verdanken, durch die Besteuerung des Wertzuwachses eine diesem Interesse entsprechende Abgabe zahlen.

Es sollen nun kurz einige Einwände erörtert werden, welche gegen die Wertzuwachssteuer erhoben werden. Auf das beliebte Schlagwort, daß die Wertzuwachssteuer eine Vermögenskonfiskation sei, soll hier nicht näher eingegangen werden. Mit demselben Recht oder Unrecht wie die Wertzuwachssteuer kann jede andre Steuer auch als Vermögenskonfiskation bezeichnet werden.

Etwas ausführlicher ist auf den Einwand einzugehen, daß der Betrag der Wertzuwachssteuer vom Veräußerer auf den Kaufpreis geschlagen würde, und daß hierdurch die Bodenpreise und die Mieten gesteigert würden, während die Steuer den Veräußerer selbst, der den großen Gewinn gemacht hätte, gar nicht träge. Sollte eine solche Überwälzung der Wertzuwachssteuer möglich sein, so müßte von der Einführung dieser Steuer aus sozialen Gründen unbedingt Abstand genommen werden, zumal der Zweck der Steuer, die Grundeigentümer nach dem Interesse, das sie an den städtischen Veranstaltungen durch die Wertsteigerung ihrer Grundstücke hatten, zu besteuern, im Falle der Überwälzung der Steuer nicht erreicht würde. Der Einwand, daß die Wertzuwachssteuer überwälzt werden würde, wurde besonders oft bei der Agitation gegen die Steuer von den interessierten Gegnern der Steuer selbst erhoben, indem mit der Überwälzung der Steuer gedroht und erklärt wurde, daß unter derselben nur die Mieter zu leiden hätten. Die Vertreter der Wissenschaft von Ricardo bis Wagner erklären, daß eine Steuer, welche auf die Grundrente gelegt werde, nicht abgewälzt werden könnte, vielmehr von dem zu tragen sei, der sie zahlen müßte.

Nachstehende Erwägungen werden zeigen, daß die Überwälzung der Wertzuwachssteuer, besonders der höheren Beträge dieser Steuer der Regel nach nicht möglich ist. Der Preis eines baureifen städtischen Grundstücks wird sich unter normalen Verhältnissen nach der Grundrente richten, welche aus dem Grundstück in bebautem Zustande gezogen werden kann. Der Käufer wird berechnen, welchen Mietspreis er aus dem bebauten Grundstück nach Lage der Mietpreise ziehen kann. Der

Preis des zu errichtenden Hauses ist nach der Größe der bebauten Fläche und dem Kubikinhalt des Gebäudes mit ziemlicher Genauigkeit zu berechnen. Wenn nun jemand für einen Bauplatz, der nach der gegenwärtigen Konjunktur zirka 20 000 Mk. kostet, deshalb, weil er an demselben sehr viel verdient hat und daher 4000 Mk. Wertzuwachssteuer zahlen muß, 24 000 Mk. fordert, so wird der Käufer auf den Erwerb dieses Platzes in der Regel verzichten; er wird einen anderen Bauplatz erwerben, dessen Eigentümer zu dem gegenwärtigen Marktpreise verkauft, weil er entweder die Wertzuwachssteuer selbst übernimmt oder wegen geringen Gewinnes keine Wertzuwachssteuer zu zahlen hat. Gerade der Umstand, daß die Wertzuwachssteuer die einzelnen Grundstücksverkäufe, teils gar nicht, teils in ganz verschiedener Höhe belastet, wird die Überwälzung der Steuer und besonders der höheren Wertzuwachssteuerbeträge der Regel nach unmöglich machen.

Bei der Umsatzsteuer, welche alle Grundstücksverkäufe mit den gleichen Prozentsätzen belastet und bei der Kalkulation des Geschäftes wegen ihrer verhältnismäßig geringen Höhe nicht so ins Gewicht fällt, wird eine tatsächliche Überwälzung der Steuer bei steigender Konjunktur meist möglich sein; tatsächlich ist auch die Zahlung der Umsatzsteuer in den Kaufverträgen fast regelmäßig dem Käufer auferlegt.

Hervorgehoben soll hierbei jedoch werden, daß in Dortmund seit dem Inkrafttreten der Wertzuwachssteuer in die Kaufverträge auch häufig die Bestimmung aufgenommen ist, daß die Wertzuwachssteuer vom Käufer getragen wird, worauf die interessierten Gegner der Steuer mit Genugtuung hinweisen. Diese Bestimmung steht aber meines Erachtens nur auf dem Papier, wie auch eine Prüfung der einzelnen Fälle ergeben hat.

Der Verkäufer wird für sein Grundstück regelmäßig den höchsten Preis fordern, den er nach der geltenden Konjunktur irgend bekommen kann; der Käufer wird im ganzen mit den Unkosten nur den Betrag zahlen, von welchem er eine angemessene Verzinsung bei Ausnutzung des Grundstücks erzielen kann; übernimmt er daher neben dem Kaufpreise einen höheren Betrag an Wertzuwachssteuer, so ist ihm das Grundstück den Kaufpreis plus der Wertzuwachssteuer wert. In diesem Falle hätte der Verkäufer aber den Kaufpreis um den Betrag der Wertzuwachssteuer erhöht und diesen Mehrbetrag gleichfalls in seine Tasche gesteckt, wenn die Wertzuwachssteuer nicht bestände.

Hiernach werden bei allen Verkäufen von unbebauten baureifen Grundstücken auch nach Einführung der Wertzuwachssteuer unter normalen

Verhältnissen die Konjunktur und Angebot und Nachfrage den Kaufpreis zweifellos ebenso bestimmen wie bisher.

Bei den noch nicht baureifen Grundstücken werden die Preise sich ebenso nach der Konjunktur richten wie bei baureifen Grundstücken, ohne Rücksicht darauf, ob Wertzuwachssteuer zu zahlen ist oder nicht; nur wird bei den noch nicht baureifen Grundstücken die Steigerung der Bodenpreise ungleichmäßiger und sprunghafter sein als bei baureifen Grundstücken, je nach dem Vertrauen, welches einzelne Spekulantⁿ zu der baldigen kaulichen Erschließung und Entwicklung eines Stadtbezirks haben. Hier wird der Käufer für den Erwerb des Terrains eine Summe zahlen, welche er nach seiner Kalkulation durch späteren Wiederverkauf mit Zinsen und entsprechendem Gewinn wiederzuerhalten erwartet.

Ob in der Kaufsumme der Kaufpreis plus Wertzuwachssteuer oder nur der Kaufpreis enthalten, ist für den Käufer vollständig gleichgültig. Der Verkäufer würde auch hier bei nicht baureifen Grundstücken wohl zweifellos einen um den Betrag der Wertzuwachssteuer erhöhten Kaufpreis fordern, wenn er annehmen kann, daß dem Käufer sein Grundstück so viel wert ist, da jeder Verkäufer aus seinem Grundstück stets einen so hohen Kaufpreis herauszuschlagen suchen wird, als die Konjunktur nur irgend zuläßt. Verkäufer, die weniger fordern als zu bekommen ist, wird es nirgends geben. Der Unterschied liegt nur darin, daß der Betrag der Wertzuwachssteuer im ersten Falle der Gemeinde, also der Allgemeinheit zufließt, im zweiten Falle dem Verkäufer. Wenn ein Verkäufer die Empfindung hat, daß er die Steuer überwältigt habe, wenn eine entsprechende Bestimmung im Kaufvertrage auf dem Papier steht, so mag man ihm diese Freude ruhig gönnen.

Offenbar fühlen die Grundstücksinteressenten auch selbst sehr wohl, daß die Wertzuwachssteuer nicht überwältigbar ist, obwohl sie mit der Überwälzung der Steuer drohen und diese als Grund gegen die Steuer geltend machen, indem sie die „armen Mieter“ beklagen, welche später unter der Steuer angeblich leiden müßten.

Wäre die Steuer überwältigbar und würden durch dieselbe die Bodenpreise gesteigert, dann wäre der heftige Kampf und die Agitation, welche gerade die interessierten Besitzer unbebauter Grundstücke überall gegen die Steuer in Szene gesetzt haben, wirklich ganz unerklärlich. Die Grundbesitzer würden ja dann durch die Steuer gar nicht benachteiligt, wenn sie dieselbe nicht endgültig zu tragen hätten; sie könnten vielmehr zum Teil durch die prophezeite allgemeine Preissteigerung der

Grundstücke, welche die Wertzuwachssteuer zur Folge haben soll, noch Vorteile erwarten.

Falls die Überwälzung der Steuer möglich ist, wäre doch auch die Behauptung, daß die Wertzuwachssteuer eine Vermögenskonfiskation für die jetzigen Grundeigentümer bedeute usw., ganz unlogisch.

Die Heftigkeit der Agitation, mit welcher gerade die Besitzer unbebauter Grundstücke überall gegen die Steuer vorgehen, läßt vielmehr klar erkennen, daß sie sehr wohl empfinden, daß die Wertzuwachssteuer nicht überwälzbar ist; denn die Grundstücksinteressenten sind doch wohl nicht so edel, daß sie in eine solche Erregung geraten, weil sie nur die Börse eines Dritten, des „armen Mieter“, vor einer Erleichterung bewahren wollen. Es wäre auch sehr merkwürdig, wenn dieser Edelmut erst jetzt zum Durchbruch käme, wo es sich um die Besteuerung des Wertzuwachses handelt, während man von diesem Edelmut bisher niemals etwas bemerkt hat, wenn die Grundbesitzer die Bodenpreise, zum Schaden der Mieter, immer höher trieben.

Gegen die Wertzuwachssteuer wird von den Interessenten ferner häufig der Einwand erhoben, daß dieselbe überflüssig wäre, weil die Grundsteuer nach dem gemeinen Werte und die Umsatzsteuer ihre Funktionen bereits erfüllten; denn die Wertsteigerung, welche die Grundstücke erfahren, würde schon durch die Grundsteuer nach dem gemeinen Werte und die Umsatzsteuer ausreichend getroffen. Diese Einwendungen müssen für hinfällig erachtet werden.

Die Grundsteuer nach dem gemeinen Werte beträgt in den meisten Gemeinden nicht mehr als 3 pro Mille des Wertes. Im Laufe von zehn Jahren werden hiernach im ganzen noch nicht 3 % des durch die gegenwärtige Wertsteigerung erhöhten Wertes des Grundstücks von dem Grundeigentümer gezahlt sein, da in den verflossenen Jahren ja immer nur 3 pro Mille des jeweiligen anfangs viel geringeren Wertes des Grundstücks als Wertzuwachssteuer gezahlt wurden. Im Laufe von zehn Jahren haben aber die Grundeigentümer oft mehrere hundert Prozent an Wertzuwachs in aufblühenden Städten verdient. In solchen Fällen wird die Steuer nach dem gemeinen Werte, welche die Grundbesitzer im Laufe der zehn Jahre bezahlt haben, nur einen ganz geringen Prozentsatz des Wertzuwachses ausmachen, so daß dieser Wertzuwachs durch die Steuer nach dem gemeinen Wert auch nicht annähernd ausreichend erfaßt wird, wie nachfolgendes Beispiel zeigt.

Der Besitzer eines unbebauten Grundstücks, dessen Erwerbspreis unter Berücksichtigung der üblichen Anrechnungen 10 000 Mk. beträgt,

verkauft dieses Grundstück nach zehnjähriger Eigenschaftsdauer für 30 000 Mk. Unter der Voraussetzung, daß der Wert des Grundstücks in der vor-
genannten Periode gleichmäßig gestiegen wäre und stets mit dem vollen
Werte zur Steuer nach dem gemeinen Werte veranlagt wäre, zahlt der
Eigentümer in der zehnjährigen Periode folgende Beträge an Wertsteuer
bei einem Satz von 3 pro Mille:

Im 1. Jahre von	10 000 Mk. Wert	30 Mk. Steuer		
" 2. "	" 12 000 "	" 36 "	" "	" "
" 3. "	" 14 000 "	" 42 "	" "	" "
" 4. "	" 16 000 "	" 48 "	" "	" "
" 5. "	" 18 000 "	" 54 "	" "	" "
" 6. "	" 20 000 "	" 60 "	" "	" "
" 7. "	" 22 000 "	" 66 "	" "	" "
" 8. "	" 24 000 "	" 72 "	" "	" "
" 9. "	" 26 000 "	" 78 "	" "	" "
" 10. "	" 28 000 "	" 84 "	" "	" "

Summe in 10 Jahren 570 Mk. Steuer,

was 1,9 % des gemeinen Wertes zur Zeit des Verkaufes und 2,85 %
des erzielten Wertzuwachses bei einer Wertsteigerung von 200 % aus-
macht. Durch die Wertsteuer wird daher ein größerer Konjunkturgewinn
nicht annähernd ausreichend getroffen.

Die geringen Sätze der Grundsteuer nach dem gemeinen Werte haben
auch die Erwartung vereitelt, daß diese Steuer die Grundstückspekulation
einschränken und die Zurückhaltung baureifer Grundstücke von der Be-
bauung verhindern oder erschweren würde. Die gegenwärtige Belastung
von Bauterrains durch die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert ist
relativ so gering, daß kapitalkräftige Spekulanten sich durch diese Steuer
niemals bestimmen lassen werden ihre Grundstücke zu veräußern, wenn
sie dieselben noch nicht für „reif“ halten und einen erheblich höheren
Veräußerungspreis zu erzielen hoffen, weil dem erwarteten Mehrgewinn
gegenüber die Beträge der zu zahlenden Wertsteuer gar nicht ins Ge-
wicht fallen.

Höchstens der weniger kapitalkräftige Spekulant oder Urbesitzer wird
durch die heutigen Sätze der Wertsteuer unter Umständen veranlaßt
werden, seine Grundstücke zu verkaufen, was wohl oft nur den Effekt
haben wird, daß dieselben in die Hände eines kapitalkräftigeren Speku-
lantens gelangen, der die Grundstücke weiter unbebaut liegen läßt, wenn
er hierdurch einen größeren Gewinn zu erzielen hofft.

Wollte man durch die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert die Spekulation und die Zurückhaltung baureifer Plätze erfolgreich bekämpfen, so müßten für baureife Plätze viel höhere Prozentsätze der Wertsteuer erhoben werden als für die übrigen Terrains. Wenn ein Grundstückspekulant statt 3 pro Mille 4 % Wertsteuer von einem Grundstücke, das jederzeit bebaut werden kann, als jährliche Abgabe zahlen müßte, so würde ihm die Zurückhaltung eines derartigen Grundstücks wohl mit mehr Erfolg verleidet werden, als bei den jetzigen minimalen Steuersätzen, da er außerdem noch den Zinsverlust zu tragen hat. Der Mehrertrag, welcher durch eine derartige höhere Besteuerung des Wertes der Bauplätze zu erzielen wäre, könnte zur steuerlichen Entlastung des übrigen Grundbesitzes Verwendung finden. Die vorgeschlagene differenzierte Belastung der baureifen Grundstücke ist nach dem Deklarationsgesetz zum Kommunalabgabengesetz vom 24. Juni 1906 (GS. 1906, S. 376) zulässig, da nach diesem Gesetz einzelne Grundstücksarten und Besitzgruppen mit verschiedenen Sätzen zu den Steuern vom Grundbesitz herangezogen werden können.

Ich will nun auf die Umsatzsteuer eingehen, welche die Wertzuwachssteuer angeblich ersetzen soll. Hier ist zunächst hervorzuheben, daß die Umsatzsteuer, welche alle Grundstücke gleichmäßig mit einem verhältnismäßig niedrigen Prozentsatz belastet, regelmäßig in den Kaufverträgen auf den Käufer überwälzt wird. Hier wird die Überwälzung, besonders bei aufsteigender Konjunktur, nicht nur auf dem Papier stehen, sondern sie wird trotz der entgegengesetzten Ansicht mancher Steuertheoretiker tatsächlich erfolgt sein. Die Umsatzsteuer trägt daher bei günstiger Konjunktur nicht der Verkäufer, welcher oft riesige Gewinne an den Grundstücken erzielt hat, sondern in der Regel der Käufer, was durchaus unbillig ist. Die Umsatzsteuer ist überdies eine sehr rohe Steuerform, weil sie keine Rücksicht darauf nimmt, ob ein Grundstück mit Gewinn oder Verlust verkauft wird.

Es ist nun kurz auf die Frage einzugehen, was als steuerpflichtiger Wertzuwachs anzusehen ist.

In dem gegenwärtigen Verkaufswert eines Grundstücks unterscheidet die Wissenschaft und die Praxis der Steuerordnungen drei Bestandteile:

1. Den früheren Erwerbspreis bzw. den an dessen Stelle tretenden früheren gemeinen Wert des Grundstücks;
2. die Werterhöhung des Grundstücks, welche auf Kapitalaufwendungen des Eigentümers für Verbesserungen des Grundstücks zurückzuführen ist;

3. den durch sonstige allgemeine Umstände herbeigeführten sogenannten „unverdienten Wertzuwachs“. Nur dieser unverdiente Wertzuwachs soll Gegenstand der Besteuerung sein.

In allen Steuerordnungen sind daher fast übereinstimmende Bestimmungen enthalten, nach welchen die Auslagen, welche der Veräußerer für die Verbesserung des Grundstücks aufgewendet hat, dem Erwerbspreis bei der Ermittlung des Wertzuwachses zuzurechnen sind. Zu diesen Aufwendungen gehören in erster Linie die Kosten für Neubauten und Umbauten auf den veräußerten Grundstücken, sowie die Kosten für den Bau von Straßen und Kanälen usw. Die Kosten für Neu- und Umbau werden selbstverständlich dann nicht angerechnet, wenn dieselben durch Zahlungen von Feuerversicherungs-Gesellschaften gedeckt sind.

Bei unbebauten Grundstücken wird dem Veräußerer bei Berechnung des Erwerbspreises in allen Steuerordnungen eine Zinsvergütung von 4—5 % des Erwerbspreises ohne Zinseszinsen angerechnet. Die meisten Steuerordnungen ziehen von dieser Zinsvergütung die Erträge ab, welche der Grundeigentümer und eventuell auch dessen Vorfahren aus der Nutzung des Grundstücks gezogen haben, was durchaus berechtigt erscheint.

Bei der Besprechung der Anrechnung ist mit Rücksicht auf die heutige progressive Gestaltung der Wertzuwachsteuer auf einen sehr wichtigen Punkt hinzuweisen. Sämtliche Steuerordnungen enthalten die Bestimmung, daß alle Anrechnungen dem Erwerbspreis hinzuzurechnen sind. Diese Bestimmung erscheint nur für die Aufwendungen richtig zu sein, welche gleich beim Kauf des Grundstücks zu machen sind, z. B. die Ausgaben für Stempel und Umsatzsteuer. Die übrigen Anrechnungen müßten richtigerweise nicht dem Erwerbspreis hinzugerechnet, sondern vom Verkaufspreise abgezogen werden, wenn man eine richtige Berechnung des vom Grundstück erzielten Wertzuwachses erhalten will.

Die Zinsen, welche während der ganzen Eigentumsdauer laufen, können allenfalls dem Erwerbspreise hinzugerechnet werden. Am richtigsten wäre es, die Hälfte der Zinsen dem Kaufpreis zuzurechnen, die andere Hälfte vom Verkaufspreise abzuziehen.

Durch folgendes Beispiel soll die Richtigkeit der vorstehenden Ausführungen nachgewiesen werden.

Ein Unternehmer hat vor zehn Jahren einen Bauplatz für 5000 Mk. gekauft, worauf ihm 5 % als Ersatz für Stempel usw. und 4 % Zinsen für zehn Jahre gutgerechnet werden. Als Erwerbspreis für das Grundstück kommt daher ein Betrag von 7250 Mk. in Anrechnung. Der Unternehmer setzt im zehnten Jahre der Eigentumsdauer auf das Grundstück

ein Haus, welches mit Bauzinsen, Architektenhonorar usw. 45 000 Mk. kostet. Er verkauft das Grundstück zehn Jahre nach dem Erwerb mit dem darauf erbauten Hause für 60 000 Mk.

Nach den Vorschriften aller Steuerordnungen werden bei Ermittlung des Wertzuwachses die vorgenannten Baukosten im Betrage von 45 000 Mk. dem Erwerbspreis des Grundstücks in Höhe von 7250 Mk. zugerechnet, so daß bei Berechnung des Wertzuwachses, den der Veräußerer erzielt hat, von einem fingierten Erwerbspreis von 52 250 Mk. und einem Veräußerungspreis von 60 000 Mk. auszugehen ist. Bei dieser Berechnung ergibt sich ein Wertzuwachs von 7750 Mk., der zwischen 10 und 20 % des Erwerbspreises liegt und mit dem niedrigsten Prozentsatz der Steuerordnungen der Steuer unterliegt. In Essen und Frankfurt a. M. würde die Veräußerung sogar ganz steuerfrei bleiben, weil der Wertzuwachs 20 % bzw. 15 % nicht übersteigt. Nach der Kölner Steuerordnung würde die Steuer, da 10 % des Wertzuwachses in allen Fällen steuerfrei bleiben, nur von einer Wertsteigerung von 2525 Mk. mit dem niedrigsten Prozentsatz der Steuerordnung zu berechnen sein, der dann noch wegen der Länge der Eigentumsdauer zu ermäßigen wäre.

Diese Berechnungsweise kann nicht als zutreffend erachtet werden, denn der Wertzuwachs liegt doch hier zweifellos in dem Gewinne, welchen der Grundeigentümer während der zehnjährigen Eigentumsdauer am unbebauten Grundstück erzielt hat, und von diesem Gewinne müßte bei der Berechnung der Wertzuwachsteuer auszugehen sein. Dieser Gewinn wird richtig dadurch ermittelt, daß die Baukosten des Hauses nicht dem Erwerbspreise hinzugerechnet, sondern vom Verkaufspreise abgerechnet werden. Bei der Steuerberechnung ergibt sich dann folgendes Bild:

Erwerbspreis . . .	7 250 Mk.
Veräußerungspreis . .	15 000 „
Wertzuwachs . . .	<u>7 750 Mk.,</u>

das sind 100—110 % des Erwerbspreises. Bei dieser Berechnung ist der Wertzuwachs dann mit einer weit höheren Steuer zu belegen als bei der üblichen Berechnungsweise, die dem tatsächlichen Wertzuwachs-Verhältnis nicht entspricht. Behält man die alte Berechnungsweise in den Steuerordnungen bei, so werden gerade die Grundstückspekulanten oder Urbesitzer, welche große Gewinne erzielt haben, zweifellos bald die Steuer dadurch umgehen, daß sie selbst, anstatt die Grundstücke an Bauunternehmer zu verkaufen, als Bauherren auftreten und ihre Grundstücke erst nach erfolgter Bebauung veräußern, da sie durch diese Maßregel viel Steuer ersparen können.

Die Richtigkeit der empfohlenen Berechnungsweise dürfte besonders dann ins Auge fallen, wenn man an die hohen Gewinne denkt, welche die Grundeigentümer an Geschäftsstraßen erzielen. Bei diesen Gewinnen hat das Geschäftshaus, welches der Veräußerer vielleicht vor fünfzehn Jahren auf das Grundstück gesetzt hat, mit der Wertsteigerung gar nichts zu tun, da Geschäftshäuser gewöhnlich in kurzer Zeit unmodern werden und die Gebäude als solche nach einer Reihe von Jahren im Werte nicht gestiegen, sondern gesunken sind.

Die Wertsteigerung beruht bei Grundstücken in Geschäftsstraßen in aufblühenden Städten regelmäßig auf dem sehr gestiegenen Bodenwert und nicht auf einer Steigerung des Gebäudewertes. Von der Steigerung des Bodenwertes kann man aber auch hier nur dadurch ein richtiges Bild erhalten, daß man die vom Verkäufer gezahlten Baukosten des Hauses von dem Veräußerungspreis abrechnet und dieselben nicht dem Erwerbspreise des Bodens hinzurechnet.

Bei der heutigen progressiven Gestaltung der Wertzuwachssteuer ist es durchaus geboten, die Anrechnungen vom Veräußerungspreise abzugiehen, wenn man die Konjunkturgewinne gleichmäßig nach dem Interesse besteuern will.

Es ist zu erwägen, ob man mit Rücksicht auf die Abnutzung der Gebäude nicht eine jährliche Amortisationsquote vom Bauwerte der Gebäude bei Berechnung des Wertzuwachses in Abzug bringen müßte. Diese Amortisationsquote könnte bei Wohngebäuden sehr niedrig, etwa auf $\frac{1}{4}$ — $\frac{1}{2}$ % der Baukosten bemessen werden, während sie bei gewerblichen Gebäuden höher festgesetzt werden müßte. Meines Erachtens wäre die Anrechnung von Amortisationsquoten berechtigt, da die Steuerpflichtigen ja auch bei der Einkommensteuer zu ihren Gunsten mit Recht die Berücksichtigung der Abnutzung der Gebäude als Ertragsminderung beanspruchen. Die geltende Dortmunder Steuerordnung enthält die Bestimmung, daß bei Ziegeleigebäuden, die schnell abnutzen und nach Entnahme des umliegenden Lehms ihren Wert verlieren, bei Berechnung des Wertzuwachses eine jährliche Amortisationsquote von 3 % von den anzurechnenden Baukosten in Abzug zu bringen ist. Die Ausdehnung dieser Bestimmung auf andre Gebäude erscheint zweckmäßig und geboten. Ein ganz altes Wohngebäude oder halbverfallenes Fabrikgebäude hat insbesondere in einer großstädtischen Geschäftsstraße überhaupt keinen Wert mehr, der Wert eines solchen Grundstücks liegt lediglich im Werte des Grund und Bodens.

Bei der Anrechnung von Zinsen für unbebaute Grundstücke ist man in

neueren Steuerordnungen zu erheblichen Beschränkungen übergegangen. Die neue Gelsenkirchener Steuerordnung rechnet z. B. nur 2 % Zinsen an und höchstens für die Dauer von 20 Jahren. Es sind auch Stimmen laut geworden, welche die Anrechnung von Zinsen für unbebaute Grundstücke ebenso wie für bebaute Grundstücke ganz ausschließen wollen. Durch eine solche Maßregel würde zweifellos der Bodenhandel und die Grundstückspekulation, welche die Grundstücke kauft um dieselben ablagern zu lassen, erheblich getroffen und eingeschränkt werden, was nur erwünscht erscheint. Andererseits würden durch eine solche Maßregel aber auch solide Bauunternehmer, die ein Bau terrain von Urbesitzern oder Spekulanten erworben haben, um dasselbe in den nächsten Jahren zu bebauen, erheblich geschädigt werden. Man würde bei diesen Bauunternehmern dann oft einen Wertzuwachs herausrechnen müssen, der durch die Zinsen ganz oder fast ganz aufgezehrt worden ist. Mir scheint es deshalb zweckmäßig zu sein, daß im allgemeinen bei unbebauten Grundstücken keine Zinsrechnung gewährt wird, daß aber Bauunternehmern, welche die erworbenen unbebauten Grundstücke zur alsbaldigen Bebauung gekauft haben, etwa auf fünf Jahre eine Anrechnung der Zinsen gewährt wird. Auf diese Weise würde man das solide Baugewerbe mit Recht anders behandeln, als den Grundstücks- oder Baupeskulanten.

Es ist nun darauf einzugehen, wie eine Wertzuwachssteuer zu gestalten ist. Eine Wertzuwachssteuer, die nach dem Interesse bemessen werden soll, das in den Wertsteigerungen der Grundstücke zum Ausdruck kommt, muß selbstverständlich jeden Wertzuwachs gleichmäßig besteuern, ohne Rücksicht darauf, ob es sich um Urbesitz oder Spekulationsgrundstücke handelt, ob die Grundstücke längere oder kürzere Zeit in den Händen der jetzigen Eigentümer gewesen sind. Denn der Urbesitzer hat an den durch die städtischen Veranstaltungen und das Ausblühen der Stadt bewirkten Wertsteigerungen dasselbe Interesse, wie der Spekulant, der Besitzer alten Grundbesitzes dasselbe Interesse, wie der Eigentümer von Grundbesitz, welcher erst vor kurzer Zeit erworben ist. Der Wertmesser für das Interesse ist in allen Fällen die Höhe der Wertsteigerung und eventuell das Verhältnis der Wertsteigerung zu dem vom Veräußerer für den Erwerb des Grundstückes aufgewendeten Kapital. Der Gewinn von Urbesitzern und Spekulanten, welche unbebaute Grundstücke vor längerer Zeit gekauft haben, wird bei der Veräußerung in der Regel absolut und im Verhältnis zum angelegten Kapital weit höher sein als der Gewinn, der von Grundeigentümern nach kurzer Eigentumsdauer erzielt wird. Ebenso ist der Gewinn, welchen Hausbesitzer in

Geschäftsstraßen nach längerer Eigentumsdauer in aufblühenden Städten durch die Citybildung erzielen, in der Regel weit höher als der Gewinn, welcher in diesen Straßen nach kurzer Eigentumsdauer erzielt wird.

Die bisher in Geltung befindlichen kommunalen Wertzuwachssteuerordnungen zeigen, daß eine gleichmäßige Besteuerung nach dem Interesse bisher nirgends stattfindet. In fast allen Steuerordnungen finden sich steuerliche Begünstigungen, welche dem älteren Besitz, besonders bei bebauten Grundstücken zuteil werden und bei näherer Prüfung als ungerecht zu bezeichnen sind.

Eine Ungleichmäßigkeit in der Besteuerung liegt zunächst in den Bestimmungen der Steuerordnungen, welche den Rückbegriff der Steuer auf Wertzuwachs betreffen, welcher vor dem Inkrafttreten der Wertsteuerordnung entstanden ist.

Am mildesten und meines Erachtens ungerechtesten geht in dieser Beziehung die Steuerordnung von Köln vor. In Köln wird der Wertzuwachs, welcher vor dem Inkrafttreten der Steuerordnung entstanden ist, freigelassen, da gemäß § 14 der dortigen Steuerordnung an die Stelle des früheren Erwerbspreises der gemeine Wert tritt, welchen das veräußerte Grundstück am 1. April 1905, zur Zeit des Inkrafttretens der Steuerordnung, hatte, falls der frühere Erwerb vor dem Inkrafttreten der Steuerordnung stattgefunden hat. Dem Kölner Beispiel sind nur wenige Gemeinden gefolgt.

Ein andres System, welches in zahlreichen Gemeinden eingeführt ist, besteht darin, daß der Wertzuwachs nicht mehr von der Steuer erfaßt werden soll, welcher vor einem bestimmten, längere oder kürzere Zeit vor dem Inkrafttreten der Steuerordnung zurückliegenden Termine entstanden ist. An die Stelle des Erwerbspreises tritt bei Berechnung des Wertzuwachses nach den Bestimmungen dieser Steuerordnungen der gemeine Wert, den das Grundstück an dem festgesetzten Termin hatte.

Nach diesem System ist der Termin, von dem ab der Wertzuwachs besteuert werden soll, festgesetzt worden:

In Breslau	auf den 1. April	1895
" Linden	" " 1. "	1885
" Kiel	" " 1. "	1900
" Magdeburg	" " 1. "	1904
" Barmen	" " 1. "	1895
" Duisburg	" " 1. Januar	1900

Es soll zunächst auf die Bestimmungen der Kölner Steuerordnung eingegangen werden.

Nach der Bestimmung der Kölner Steuerordnung haben die Eigentümer zweier gleichwertiger Grundstücke, welche ihre Grundstücke gleichzeitig zu demselben Preise verkaufen, den selben Betrag an Wertzuwachssteuer, oder auch keine Steuer zu entrichten, ohne Rücksicht darauf, ob der eine Grundeigentümer nach 25 jähriger Eigentumsdauer 580 000 Mk., der andre Grundeigentümer nach zweijähriger Eigentumsdauer 60 000 Mk. verdient hat. Folgendes Beispiel soll dies näher erläutern. Es soll angenommen werden, daß zwei nebeneinander liegende gleichwertige Grundstücke, von denen das eine vor 25 Jahren für 10 000 Mk., das andre vor zwei Jahren für 500 000 Mk. erworben ist, kurz nach dem Inkrafttreten der Steuerordnung für 600 000 Mk. veräußert werden. Der gemeine Wert, welcher nach der Kölner Steuerordnung an die Stelle des früheren Kaufpreises tritt, soll auf 550 000 Mk. festgesetzt sein. Die Berechnung der Wertzuwachssteuer ergibt nun für beide Verkäufer, unter Außerachtlassung etwaiger Anrechnungen, folgendes gleichmäßige Resultat:

Fingierter Kaufpreis	550 000 Mk.
Verkaufspreis	600 000
	<u> </u>
Wertzuwachs	50 000 Mk.

Der Wertzuwachs liegt hiernach unter 10 % des fingierten Erwerbspreises. Die vorstehende Veräußerung bleibt also sowohl für den Grundbesitzer, welcher unter Berücksichtigung von Zinsverlusten für 25 Jahre ca. 580 000 Mk. an dem Grundstück verdient hat, wie für den Grundstücksbesitzer, welcher unter Berücksichtigung von Zinsverlusten für zwei Jahre ca. 60 000 Mk. an dem Grundstück verdient hat, steuerfrei. Wäre der gemeine Wert des Grundstücks zur Zeit des Inkrafttretens der Steuerordnung auf 500 000 Mk. festgesetzt worden, so würde sich die Berechnung der Steuer für beide Fälle unter Außerachtlassung etwaiger Anrechnungen folgendermaßen gestalten:

Fingierter Kaufpreis	500 000 Mk.
Verkaufspreis	600 000
	<u> </u>
Wertzuwachs	100 000

Die Wertsteigerung liegt zwischen 10 und 20 % und bedingt nach den Prinzipalsätzen der Kölner Steuerordnung für beide Verkäufer, von denen der eine tatsächlich ca. 580 000 Mk., der andere ca. 60 000 Mk. verdient hat, da 10 % des Wertzuwachses ganz steuerfrei bleiben, gleichmäßig 5000 Mk. Steuer.

Für Städte, welche bei Einführung der Wertzuwachssteuer am Anfang ihrer Entwicklung stehen, in denen der unbebaute Boden im wesentlichen landwirtschaftlichen Wert hat, ist das Kölner System zweckmäßig,

nicht aber für aufstrebende größere Städte und besonders nicht für eine so mächtig aufblühende Stadt wie die rheinische Metropole Köln mit bald $\frac{1}{2}$ Million Einwohnern.

Die vorstehenden Beispiele zeigen, daß das Kölner System der Forderung einer gleichmäßigen Besteuerung des Wertzuwachses nach dem Interesse in keiner Weise entspricht, daß es vielmehr willkürlich und ungerecht wirkt, und den Ertrag der Wertzuwachssteuer außerordentlich beeinträchtigt.

Die Fehler des Kölner Systems wiederholen sich, wenn auch in schwächerem Maße, bei den Steuerordnungen, welche den Wertzuwachs steuerfrei lassen, welcher bis zu einem bestimmten, kürzere oder längere Zeit vor dem Inkrafttreten der Steuerordnung zurückliegenden Zeitpunkt entstanden ist. Die Steuerordnungen wirken umso ungerechter und ungleichmäßiger, je weniger sie in großen aufstrebenden Städten zurückgreifen, da in diesen Städten schon überall seit längerer Zeit die Bodenpreise stark gestiegen waren, so daß in solchen Städten überall hohe Wertzuwachsbeiträge steuerfrei bleiben, wenn die Steuerordnung nicht mindestens zwei bis drei Jahrzehnte zurückgreift.

Die sehr dürftigen Erträge, welche die Wertzuwachssteuerordnungen fast überall gebracht haben, sind in den meisten Städten besonders auf die ungerechte Steuerbefreiung des hohen Wertzuwachses zurückzuführen, welcher bis zu einem oft gar nicht weit zurückliegenden Termin entstanden ist. So hat die Stadt Breslau mit ca. $\frac{1}{2}$ Million Einwohnern, die bei der Besteuerung des Wertzuwachses nur bis 1895 zurückgreift, statt des in den Etat gestellten Betrages von einer Million Mark im ersten Jahre nur einen Ertrag von ca. 95 000 Mk. aus der Wertzuwachssteuer erhalten.

Die Frankfurter Steuerordnung erfaßt durch die Wertzuwachssteuer im engeren Sinne in ihrer neuen Fassung vom 11. September 1906 bei bebauten und unbebauten Grundstücken auch Wertzuwachs, welcher vor dem Inkrafttreten der Steuerordnung eingetreten ist, sofern der frühere Erwerb nicht länger als 20 Jahre vor der jetzigen wertzuwachssteuerpflichtigen Veräußerung stattgefunden hat. Liegt der „frühere Eigentumserwerb“ weiter als 20 Jahre vor der steuerpflichtigen Veräußerung zurück, so treten an die Stelle der eigentlichen Wertzuwachssteuer die im § 3 der Steuerordnung vorgesehenen Zuschläge zur Umsatzsteuer, welche je nach der Länge der Eigentumsdauer bei bebauten Grundstücken 1 bis 2 %, bei unbebauten 2 bis 6 % des Erwerbspreises betragen.

Die Frankfurter Zuschläge zur Umsatzsteuer, welche nach Ablauf

des zwanzigsten Jahres der Eigentumsdauer an die Stelle der Wertzuwachssteuer treten, sind im Vergleich zu den Sätzen der Frankfurter Wertzuwachssteuer, welche bis 25 % steigen, minimal. Bei altem unbebautem Grundbesitz, bei dem der Morgen, welcher mit 150 000 Mk. verkauft wird, oft zu landwirtschaftlichen Preisen vor Jahrzehnten gekauft sein wird, bildet fast der ganze Veräußerungspreis Wertzuwachs. Ein praktischer Grundeigentümer, der an seinen Grundstücken viel Wertzuwachs erzielt hat, wird es daher möglichst vermeiden, kurz vor Ablauf der kritischen 20 jährigen Eigentumsdauer sein Grundstück zu verkaufen, da nach diesem Termin an Stelle der hohen Wertzuwachssteuer nur der verhältnismäßig geringe Zuschlag zur Umsatzsteuer fällig wird; dieser Zuschlag wird auch oft mit der Umsatzsteuer auf den Käufer überwälzt werden können, was bei einem hohen Wertzuwachssteuerbetrage nicht möglich ist. Daß das Frankfurter Besteuerungssystem, welches den alten Grundbesitz, an dem überall das meiste verdient wird, so außerordentlich schont, mit dem Prinzip einer Besteuerung nach dem Interesse in traffem Widerspruch steht, bedarf keiner näheren Darlegung.

Bei dem System der Dortmunder Wertzuwachssteuerordnung ist man bestrebt gewesen, die angeführten Mängel der drei anderen Systeme, soweit der Wertzuwachs bei unbebauten Grundstücken in Frage kommt, zu vermeiden.

Nach dem Dortmunder System, das auch in einer Novelle der Essener Steuerordnung angenommen ist, soll grundsätzlich jeder Wertzuwachs steuerlich erfaßt werden, den die unbebauten Grundstücke seit dem letzten Eigentumswechsel erfahren haben.

Gegen das Dortmunder System, nach welchem bei unbebauten Grundstücken auch der vor langer Zeit entstandene Wertzuwachs voll erfaßt wird, kann man einwenden, daß die Höhe des Wertzuwachses in solchen Fällen schwer festzustellen sein wird, weil die Erwerbspreise bei Käufen, die viele Jahrzehnte oder vielleicht sogar Jahrhunderte zurückliegen, nicht zu ermitteln sein werden. Diesem Einwand ist man dadurch begegnet, daß man für unbebaute Grundstücke, deren Erwerb sehr lange Zeit zurückliegt, einen Taxpreis an Stelle des Erwerbspreises treten läßt, sobald der Erwerb vor einem bestimmten Termine stattgefunden hat.

Als kritischer Termin ist in Dortmund der 1. Januar 1860 angenommen worden, weil damals das Stadtgebiet außerhalb der Wälle noch fast vollständig unbebaut war und fast nur landwirtschaftlichen Wert hatte. Insbesondere hatten diejenigen Grundstücke, welche

beim Inkrafttreten der Steuerordnung noch unbebaut waren, am 1. Januar 1860 nur Akterwert, da sich die Bebauung inzwischen bei der großen Entwicklung der Stadt weit hinaus vorgeschoben hat und die heute noch unbebauten Grundstücke am 1. Januar 1860 weit draußen im freien Felde lagen.

Der vorgenannte Taxpreis ist in Dortmund für unbebaute Grundstücke, welche außerhalb der Wälle liegen, auf 60 Mk. pro Ar = 1500 Mk. pro Morgen, für unbebaute Grundstücke, welche innerhalb der Wälle liegen, auf 2000 Mk. pro Ar festgesetzt worden. Diese Taxpreise sind erheblich höher als die am 1. Januar 1860 für unbebaute Grundstücke innerhalb und außerhalb der Wälle gezahlten Preise. Man wollte aber dadurch, daß man den Taxpreis höher festsetzte, als es den damaligen Preisen entspricht, gleichzeitig die Geldentwertung berücksichtigen, welche seit jenem Termin eingetreten ist.

Im allgemeinen wird man für große aufstrebende Städte den 1. Januar 1871 als Termin festsetzen können, mit welchem ein Taxpreis an die Stelle des früheren Erwerbspreises bei unbebauten Grundstücken treten kann, falls diese Grundstücke vor diesem Termin erworben sein sollten; denn der große Aufschwung, welchen die preußischen Städte genommen haben, ist fast überall erst nach dem siegreichen Kriege mit Frankreich entstanden.

In manchen Großstädten, in welchen der Aufschwung im wesentlichen erst später als 1871 begonnen hat, wie Kiel, Gelsenkirchen, Bochum, würde man den Termin, welcher für die Berechnung des Wertzuwachses maßgebend sein soll, unbedenklich auf einen späteren Zeitpunkt, vielleicht auf den 1. Januar 1880 festsetzen können.

In kleineren Städten, in welchen der Aufschwung erst 1890 oder 1895 begonnen hat, wird man bei der Besteuerung des Wertzuwachses, ohne das Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse zu verlegen, auch nur bis zu diesen Jahren zurückzugreifen brauchen.

Auch bei bebauten Grundstücken muß eine Wertzuwachsteuer, welche nach dem Interesse bemessen werden soll, selbstverständlich so weit zurückgreifen, daß der dem Eigentümer oder seinem Abzendenten zugeflossene Wertzuwachs möglichst voll steuerlich erfaßt wird.

Bei bebauten Grundstücken, deren Erwerb lange Zeit zurückliegt, wird man selbstverständlich keine allgemeinen Taxpreise an die Stelle der früheren Erwerbspreise treten lassen können, wie bei unbebauten Grundstücken, weil die Werte hier sehr verschieden sind. Man würde aber bei bebauten Grundstücken in preußischen Gemeinden als Taxpreis

ein Vielfaches des Gebäudesteuernutzungswertes annehmen können, nach welchem die Grundstücke an dem kritischen Termin zur Gebäudesteuer veranlagt waren. In ähnlicher Weise könnte man für unbebaute Grundstücke auch ein Vielfaches des Grundsteuerreinertrages an die Stelle eines normierten Taxpreises setzen, falls die Steuerordnung soweit zurückgreift, daß man auf die früheren landwirtschaftlichen Werte der Grundstücke bei altem Besiz zurückgeht, was zur Herbeiführung einer gerechten nach dem Prinzip des Interesses gestalteten Besteuerung des Wertzuwachses an unbebauten Grundstücken dringend geboten ist. Bei der Festsetzung der Taxpreise müßte in allen Fällen die Verringerung des Geldwertes entsprechend berücksichtigt werden.

Selbstverständlich müßte den Grundeigentümern der Nachweis offen gelassen werden, daß sie bzw. ihre Vorfahren früher einen höheren Preis als den Taxpreis gezahlt haben, in welchem Falle bei Berechnung des Wertzuwachses von dem gezahlten früheren höheren Erwerbspreise auszugehen wäre.

Nach dem Vorstehenden erscheint der kürzlich noch durch die Presse verbreitete Preussische Ministerialerlaß, nach welchem neue Wertzuwachssteuerordnungen in der Regel nicht weiter als 10 Jahre zurückgreifen sollen, mit einer gleichmäßigen Besteuerung des Wertzuwachses nach dem Interesse nicht im Einklang. Nur für kleinere Gemeinden, deren Entwicklung erst in jüngerer Zeit begonnen hat, wird ein Rückgriff auf nur 10 Jahre als ausreichend zu bezeichnen sein. In allen größeren aufstrebenden Gemeinden, deren Aufblühen schon vor Jahrzehnten begonnen hat, müßte die Wertzuwachssteuer weit länger als 10 Jahre zurückgreifen, um eine gerechte gleichmäßige Besteuerung nach dem Interesse herbeizuführen.

Mit dem Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse steht es ferner durchaus im Widerspruch, daß in den meisten Steuerordnungen gewisse Quoten des Wertzuwachses, welche meist 10 %, in einzelnen Fällen aber auch 15 % betragen, von der Wertzuwachssteuer freigelassen werden. Es ist durchaus nicht ersichtlich, warum ein Grundstückspekulant, der an einem Grundstück, das er für 300 000 Mk. gekauft hat, nach kurzer Zeit 30 000 Mk. oder gar 45 000 Mk. verdient, steuerfrei bleiben soll, während ein anderer Grundbesitzer, der an einem für 10 000 Mk. erworbenen Grundstück 3000 Mk. verdient, Wertzuwachssteuer entrichten muß. Die Befreiung eines prozentual geringeren Wertzuwachses von der Steuer entbehrt jeder Begründung und erleichtert auch nur Steuerumgehungen durch Fingierung von Zwischenverträgen, bei einer progressiv gestalteten Wertzuwachssteuer.

Es ist nun die Frage zu erörtern, ob es dem Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse entspricht, wenn man bei längerer Eigentumsdauer eine Ermäßigung der Steuerfüße eintreten läßt. Die meisten Steuerordnungen ermäßigen die Steuerfüße nach längerer Eigentumsdauer und zwar ein Teil sowohl bei bebauten und unbebauten Grundstücken, ein Teil nur bei bebauten Grundstücken.

Meines Erachtens widerspricht eine Ermäßigung des Steuerfußes nach längerer Eigentumsdauer dem Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse.

Den größten Verdienst am einzelnen unbebauten Grundstück erzielen fast immer die Urbesitzer, welche ihre Grundstücke vor Jahrzehnten zu landwirtschaftlichen Preisen gekauft haben und nicht mit Zinsverlusten zu rechnen brauchen. Die Urbesitzer nützen erfahrungsgemäß die Konjunktur genau in derselben Weise aus und fordern ebenso die höchsten erzielbaren Preise wie Spekulanten. Von den Spekulanten erzielen in der Regel diejenigen die höchsten Konjunkturgewinne, welche vor längerer Zeit Grundstücke im freien Felde gekauft haben und mit der Veräußerung derselben gewartet haben, bis die Bebauung an die Grundstücke herangerückt ist.

Ein praktischer und kapitalkräftiger Grundstücksspekulant wird in aufstrebenden Städten besonders gern Grundstücke kaufen, die weiter im freien Felde liegen und die deshalb noch relativ billig zu erwerben sind. Ein solcher Grundstücksspekulant wird von vornherein damit rechnen, daß die Grundstücke noch eine Reihe von Jahren liegen müssen, bis sie „reif“ werden. Es ist hiernach unbegründet, wenn man die Ermäßigung der Steuerfüße nach fünf- oder zehnjähriger Eigentumsdauer deshalb eintreten läßt, weil man nur die Spekulanten mit dem vollen Maße der Steuer treffen wolle, da mit der Grundstücksspekulation in großen Städten durchaus kein rascher Umsatz der Grundstücke verbunden zu sein braucht.

Es ist daher durchaus kein Grund ersichtlich, weshalb bei der Veräußerung unbebauter Grundstücke in aufstrebenden Städten nach längerer Eigentumsdauer eine Ermäßigung der Steuerfüße eintreten soll.

Die Ermäßigung der Steuerfüße ist überdies in zahlreichen Steuerordnungen vom steuertechnischen Standpunkt viel zu sprunghaft und dadurch unzweckmäßig gestaltet. In Köln springt die Steuer schon nach 5 jähriger Eigentumsdauer auf zwei Drittel, nach 10 jähriger Eigentumsdauer auf ein Drittel des ursprünglichen Fußes herunter.

Nach diesem Kölner Muster finden sich ähnliche Ermäßigungen in zahlreichen anderen Steuerordnungen. Bei solchen sprunghaften Ermäßigungen wird sich der Steuerbetrag bei großen Objekten, an denen

viel verdient ist, mit dem Ablauf der kritischen Termine oft um Tausende von Mark ermäßigen. Ein verständiger Spekulant wird bei Geltung derartiger Bestimmungen in der Regel möglichst den Ablauf der kritischen Termine abwarten und dadurch große Steuerbeträge sparen, zumal er in aufblühenden großen Städten durch ein längeres Warten meist noch größere Wertsteigerungen erzielen wird. Will man bei längerer Eigentumsdauer eine Ermäßigung der Steuersätze eintreten lassen, so müßte diese Ermäßigung jährlich um einen geringen Prozentsatz der Prinzipalsteuer ganz allmählich steigen.

Meines Erachtens ist jedoch jede Ermäßigung der Steuersätze infolge längerer Besitzdauer in aufblühenden größeren Städten unbegründet und mit einer nach dem Prinzip des Interesses bemessenen Steuer unvereinbar, da gerade am alten unbebauten Grundbesitz in aufblühenden Städten am meisten verdient wird. In aufblühenden Städten bedeutet die Ermäßigung der Steuersätze nach längerer Eigentumsdauer geradezu eine Prämie für die Zurückhaltung des baureifen unbebauten Grundbesitzes vom Verkauf. Meines Erachtens bietet aber gerade die Wertzuwachssteuer ein geeignetes Mittel um die Zurückhaltung baureifer Grundstücke vom Verkauf zu bekämpfen, indem man Zuschläge zu den Prinzipalsätzen einführt für baureife Grundstücke, welche nicht innerhalb einer bestimmten Frist, nachdem sie von Straßen aufgeschlossen sind, bebaut worden sind¹.

Es soll nun darauf eingegangen werden, ob bei bebauten Grundstücken eine Ermäßigung des Steuersatzes nach längerer Eigentumsdauer mit einer Besteuerung nach dem Interesse vereinbar ist. Meines Erachtens ist auch bei bebauten Grundstücken im Prinzip von einer Ermäßigung des Steuersatzes Abstand zu nehmen, da gerade bei bebauten Grundstücken die größten Gewinne bei altem Grundbesitz in Geschäftsstraßen erzielt werden und die Ermäßigung der Steuersätze bei derartig hohen Gewinnen mit dem Prinzip einer Besteuerung nach dem Interesse nicht vereinbar ist.

Gegen die volle Besteuerung der Wertsteigerung bei bebauten Grundstücken nach längerer Eigentumsdauer kann man jedoch einwenden, daß bei Geschäftshäusern eine gewisse Quote der Wertsteigerung häufig nicht auf die günstige Konjunktur oder Aufwendungen der Gemeinde zurückzuführen ist, sondern auf der Tüchtigkeit des Geschäftsinhabers beruht,

¹ Näheres vgl. Boldt „Die Wertzuwachssteuer“. Verlag von W. Crüwell, Dortmund. 3. Aufl., 1909, S. 85 ff.

welcher das Geschäft in dem betreffenden Hause gehoben hat. Der erwähnte Einwand kann in einzelnen Fällen berechtigt sein. Zur Vermeidung von Härten empfiehlt es sich, bei bebauten Grundstücken folgende Quoten der Wertsteigerung von der Besteuerung ganz frei zu lassen.

Nach einer Eigentumsdauer von 10 Jahren				10 %
"	"	"	"	11 "
"	"	"	"	12 "
"	"	"	"	13 "
"	"	"	"	14 "
"	"	"	"	15 "

Durch diese Regelung würde der berechtigte Anspruch des Inhabers eines Geschäftshauses, daß der Teil des Wertzuwachses, welcher auf seine Tüchtigkeit zurückzuführen sein kann, der also nicht als „unverdient“ anzusehen ist, von der Besteuerung frei bleibt. Der Erfolg der Tüchtigkeit des Geschäftsinhabers wird in Bezug auf die Hebung des Wertes seines Geschäftshauses immer erst nach längerer Eigentumsdauer und Geschäftsführung in Erscheinung treten können, weshalb die vorgeschlagene Freilassung einer Quote des Wertzuwachses erst etwa nach zehnjähriger Eigentumsdauer zu beginnen hätte.

Die vorgeschlagene Begünstigung der Veräußerung bebauter Grundstücke bei der Berechnung der Wertzuwachssteuer würde ferner zur Folge haben, daß fast alle Eigentümer von Wohnhäusern, welche Grundstücke nach längerer Eigentumsdauer mit bescheidenem Nutzen verkaufen, von der Wertzuwachssteuer ganz befreit werden, was weder unbillig erscheint, noch auf die finanzielle Wirkung der Steuer von erheblichem Einfluß ist, da die größten Gewinne in den meisten aufblühenden Städten bei der Veräußerung von unbebauten Grundstücken und Geschäftshäusern erzielt werden.

Es erscheint auch nicht unerwünscht, daß durch Freilassung einer gewissen Quote der Wertsteigerung von der Besteuerung nach längerer Eigentumsdauer der Anreiz zum Bau und Erwerb von Wohnhäusern durch festhafte Hauseigentümer erhalten und erhöht wird. Durch die vorgeschlagene Freilassung einer gewissen Quote der Wertsteigerung nach längerer Eigentumsdauer können auch kleinere Aufwendungen des Eigentümers zur Verbesserung der Gebäude, die im einzelnen bisweilen nicht nachzuweisen sind und eine Verringerung des Geldwertes, indirekt berücksichtigt werden.

Es ist nun auf die Frage einzugehen, ob es einer Besteuerung nach dem Interesse entspricht, daß die Wertzuwachssteuer progressiv gestaltet

wird, indem Wertzuwachsbeiträge, welche im Verhältnis zum Erwerbspreise prozentual hoch sind, prozentual höher besteuert werden, als Wertsteigerungen, die einen geringeren Prozentsatz des Erwerbspreises ausmachen.

Sämtliche kommunalen Wertzuwachssteuerordnungen sind bisher progressiv gestaltet worden. Die Prozentsätze der Steuer beginnen meist mit 3—5 % und steigen in der Regel auf 15—25 %. Man hat bei dieser Regelung den Standpunkt vertreten, daß derjenige, welcher einen höheren Prozentsatz seines Erwerbspreises an Wertzuwachs erzielt, auch ein größeres Interesse an den Veranstaltungen der Gemeinde hat und deshalb auch einen höheren Prozentsatz an Wertzuwachssteuer entrichten soll. Bei näherer Prüfung erscheint jedoch die vorstehende Folgerung nicht berechtigt. Die Progression der Steuer wird mit Recht bei einer gerechten Einkommensteuer, die nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit bemessen ist, zur Anwendung gebracht. Die Leistungsfähigkeit der Zensiten hat aber mit der Besteuerung des Wertzuwachses an Immobilien nichts zu tun. Ebenso ist das prozentuale Verhältnis des Wertzuwachses zu dem früheren Erwerbspreise keineswegs immer ein Maßstab für das Interesse, das der steuerpflichtige Grundeigentümer an den städtischen Veranstaltungen hatte.

Ein Grundeigentümer, der an einem Geschäftshause, das er für 300 000 Mk. erworben hat, 100 000 Mk. verdient, hat an den städtischen Veranstaltungen zweifellos ein größeres Interesse als der Besitzer eines Wohnhauses, welcher dieses Haus für 30 000 Mk. erworben und für 50 000 Mk. veräußert hat. Der Wertzuwachs beträgt aber bei dem Geschäftshause $33\frac{1}{3}\%$ des Erwerbspreises, bei dem Wohnhause $66\frac{2}{3}\%$ des Erwerbspreises. Wenn das Wohnhaus schuldenfrei, das Geschäftshaus mit 270 000 Mk. belastet ist, haben beide Veräußerer dasselbe Anlagekapital in ihr Grundstück gesteckt. Der Veräußerer des Geschäftshauses hat mit den angelegten 30 000 Mk. einen Konjunkturgewinn von 100 000 Mk., der Veräußerer des Wohnhauses mit dem gleichen Anlagekapital einen Gewinn von 20 000 Mk. erzielt. Der Veräußerer des Wohnhauses wird nach den Bestimmungen aller geltenden Kommunalsteuerordnungen aber einen höheren Prozentsatz seines Gewinnes an Steuer entrichten müssen, als der Veräußerer des Geschäftshauses, obwohl der letztere den fünffachen Gewinn erzielt hat.

Die vorstehenden Beispiele, die in der Praxis häufig vorkommen werden, zeigen, daß die heutige Form der Progression der Steuersätze in den kommunalen Steuerordnungen einer gleichmäßigen Besteuerung

nach dem Interesse nicht entspricht, und auch die Leistungsfähigkeit der Veräußerer, die hierbei überhaupt kaum in Betracht kommt, oft in ganz negativer Weise berücksichtigt.

Will man die Steuer progressiv gestalten, so wäre es richtiger, nicht nur das Verhältnis der Wertsteigerung zum Erwerbspreise, sondern auch die absolute Höhe des Konjunkturgewinnes, durch welche das Interesse des Veräußerers besonders zum Ausdruck kommt, bei der Bemessung der progressiven Sätze zu berücksichtigen.

Am richtigsten dürfte es aber sein, die Progression der Steuersätze ganz zu beseitigen und einen festen gleichmäßigen Prozentsatz von allen Konjunkturgewinnen, welche den Veranstellungen der Gemeinde und der ganzen Bürgerschaft zu verdanken sind, im Wege der Besteuerung für die Gemeinde als Steuer in Anspruch zu nehmen. Dieser Prozentsatz könnte meines Erachtens auf 25 % bemessen werden. Ein solcher Satz erscheint als Steuer für mühelose Konjunkturgewinne keineswegs zu hoch, wenn man berücksichtigt, daß Zinsen mit mittlerem und höherem Einkommen in Gemeinden mit hohen Steuerzuschlägen oft 10—20 % ihres erarbeiteten Einkommens an Steuern abtreten müssen.

Mit der Leistungsfähigkeit, welche zur progressiven Gestaltung der Einkommensteuer geführt hat, haben die Konjunkturgewinne aus Wertzuwachs nichts zu tun. Ein reicher Grundstückspekulant, welcher regelmäßig jährlich an einer Anzahl von Grundstücksverkäufen ca. 100 000 Mk. verdient, würde bei einer progressiven Gestaltung der Wertzuwachssteuer, bei welcher vom Verhältnis der Wertsteigerung zum Erwerbspreise ausgegangen wird, unter Umständen von dem gleichen Gewinnbetrage viel weniger Wertzuwachssteuer bezahlen, als ein bisher wenig bemittelter Grundbesitzer, welcher bei einem einzigen früher billig erworbenen Grundstück einmal einen Wertzuwachs von 100 000 Mk. erzielt, wenn dieser Wertzuwachs einen höheren Prozentsatz des Erwerbspreises ausmacht, als bei den Veräußerungen des reichen Spekulanten.

Es ist nun noch zu erörtern, ob man die Wertzuwachssteuer auch als direkte Steuer erheben soll, oder nur als indirekte Steuer, und in welchen Fällen die Erhebung einer indirekten Wertzuwachssteuer stattfinden soll. Unter einer direkten Wertzuwachssteuer ist eine Abgabe zu verstehen, welche in gewissen Zeitperioden von dem durch Abschätzung des Grundstückswertes ermittelten Wertzuwachs, der innerhalb dieser Periode entstanden ist, erhoben wird. Unter indirekter Wertzuwachssteuer versteht man eine Abgabe, welche bei dem Eigentumswechsel des Grundstücks oder im Anschluß an sonstige wichtige wirtschaftliche Vorgänge von dem seit dem

letzten Eigentumsübergänge oder seit einem sonstigen in Betracht kommenden Vorgange entstanden ist.

Die Erhebung einer direkten Wertzuwachssteuer kann nicht nur bei unbebauten sondern auch bei bebauten Grundstücken zu erheblichen Härten führen, da der Wertzuwachs, welcher nach einer bestimmten Zeitperiode rechnerisch festgestellt wird, besonders bei unbebauten Grundstücken für die Grundeigentümer in aufblühenden Städten noch in keiner Weise praktisch realisiert ist. Weniger kapitalkräftige Urbesitzer und Spekulanten, welche einen hohen Betrag an direkter Wertzuwachssteuer zu entrichten hätten, würden daher entweder gezwungen, Hypotheken aufzunehmen, um die Wertzuwachssteuer zu bezahlen, — was übrigens bei unbebauten, noch nicht aufgeschlossenen städtischen Grundstücken oft Schwierigkeiten macht —, oder ihre Grundstücke an einen kapitalkräftigen Spekulanten zu verkaufen. Ferner würde die Feststellung der Wertsteigerung, besonders bei unbebauten Grundstücken, die noch keine Bauplatzqualität haben, zweifellos zu zahlreichen Differenzen und Prozessen mit den Steuerpflichtigen führen. Es scheint deshalb empfehlenswert, von der Einführung einer allgemeinen direkten Wertzuwachssteuer Abstand zu nehmen. Für unbebaute baureife Grundstücke, welche innerhalb einer gewissen Frist nach ihrer Aufschließung nicht bebaut werden, könnte man eventuell die direkte Wertzuwachssteuer subsidiär einführen, um die Grundbesitzer zur Bebauung der Grundstücke zu ermuntern und eine gemeinschädliche Zurückhaltung baureifer Grundstücke von der Bebauung möglichst zu verhüten.

Der Regel nach müßte von den Gemeinden nur eine indirekte Wertzuwachssteuer erhoben werden. Die Erhebung einer indirekten Wertzuwachssteuer, welche von den Gemeinden bisher nur beim Eigentumswechsel erhoben wird, müßte meines Erachtens weiter ausgedehnt werden. Eine Erhebung der indirekten Wertzuwachssteuer müßte stattfinden:

1. bei jedem Eigentumsübergang von Grundstücken einschließlich der Enteignung;
2. in größeren Gemeinden außerdem
 - a) bei Bebauung unbebauter Grundstücke mit Wohnhäusern;
 - b) bei einem Neubau oder Umbau von Geschäftshäusern auch wenn eine Veräußerung nicht stattfindet;
3. bei Begründung und Übertragung von Erbbaurechten;
4. bei dem Wechsel im Personenstande von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaften, offenen Handelsgesellschaften usw. und bei Fusionen derartiger Gesellschaften, welche

sich mit der Verwertung von Grundbesitz beschäftigen, bezüglich des auf den abgetretenen Anteil eines Gesellschafters entfallenden Wertzuwachses.

Zu der vorgeschlagenen Ausdehnung der Wertzuwachssteuer ist folgendes zu bemerken. In großen Städten werden die hohen Wertsteigerungen einerseits durch die Umwandlung von Kartoffelland in bebaute Grundstücke, anderseits durch die sogenannte Citybildung, d. h. die Umwandlung von Wohnstraßen in Geschäftsstraßen und die hohe Steigerung der Bodenwerte in den Geschäftsstraßen der inneren Stadt herbeigeführt. Um eine gleichmäßige Besteuerung des Wertzuwachses nach dem Prinzip des Interesses herbeizuführen, erscheint es dringend notwendig, daß die Erhebung einer indirekten Wertzuwachssteuer auch in den vorstehend unter 2 angeführten Fällen vorgenommen wird.

Als indirekte Steuer bezeichnet man die Steuern, die im Anschluß an ein wirtschaftliches Ereignis erhoben werden. Die Bebauung eines bisher unbebauten und entweder ertraglosen oder wenig ertragreichen städtischen Grundstücks mit einem Wohnhause oder Geschäftshause ist zweifellos ein wirtschaftliches Ereignis, an welches man die Erhebung einer indirekten Steuer mit Recht knüpfen kann. Durch die Bebauung wird die Wertsteigerung, welche das Grundstück seit dem Übergang vom Kartoffelland zum städtischen Bauplatz erfahren hat, in den meisten Fällen ebenso realisiert wie bei seiner Veräußerung, da mit der Bebauung vom Eigentümer die Rente aus der erlangten Bauplatzqualität des Grundstücks erzielt wird. Der Grundeigentümer wird durch die eigene Bebauung des Grundstücks in der Regel eine ebenso sichere Rente aus demselben erzielen, als wenn er dasselbe veräußert. Es ist bekannt, daß zahlreiche Hausbesitzer, welche Hausgrundstücke erworben haben, in großen Städten nicht viel mehr als Portiers oder Verwalter der Terraingesellschaften und Häuserspekulanten sind, da ihnen oft kaum ein Dachziegel an dem Hause gehört.

Knüpft man die Erhebung der Wertzuwachssteuer nicht neben dem Eigentumswechsel in großen Städten auch an die Bebauung städtischer Grundstücke mit Wohnhäusern, so würde die Steuer zweifellos in zahlreichen Fällen dadurch umgangen werden, daß die Grundeigentümer, welche einen besonders hohen Wertzuwachs erzielt haben, die Grundstücke nicht zur Bebauung veräußern, sondern die Grundstücke selbst bebauen, um die Wertzuwachssteuer zu umgehen. Ob die Personen, welche die Grundeigentümer und Spekulanten dann zur Verwaltung der Häuser einsetzen, nur ihre Angestellten oder nominelle Hausbesitzer sind, ist im

allgemeinen für sie nicht von so großer Bedeutung, wenn sie dadurch erhebliche Steuerbeträge sparen können und für die finanziellen und wirtschaftlichen Gründe, welche für die Erhebung der Wertzuwachssteuer sprechen, vollkommen gleichgültig.

In Gemeinden mit geringerer Bevölkerungsziffer sollte man die Erhebung der Wertzuwachssteuer nur an die Veräußerung knüpfen, da die Verhältnisse dort anders liegen als in großen Städten. Ebenso könnte man von der Erhebung der Wertzuwachssteuer dann auch in großen Städten Abstand nehmen, wenn auf eigenem Boden kleine Häuser errichtet werden, welche die Grundeigentümer selbst allein bewohnen.

Wird die Besteuerung des Wertzuwachses in der hier vorgeschlagenen Weise geregelt, so würde die volle Wertsteigerung, welche die städtischen Grundstücke infolge der Bevölkerungsvermehrung durch ihre Bebauung erfahren, der Besteuerung unterworfen werden. Da diese Bevölkerungsvermehrung in den großen Städten seit Jahrzehnten nicht nur eine gleichbleibende, sondern eine ständig steigende ist, würden allein durch diese Form der Besteuerung, den ausblühenden Gemeinden hohe und zukünftig steigende Erträge der Wertzuwachssteuer gesichert werden. Ohne die Aufnahme der hier empfohlenen Bestimmung wird die Wertzuwachssteuer nach den gemachten Erfahrungen in zahllosen Fällen auf verschiedene Weise umgangen werden, während die Bebauung der Grundstücke ein wirtschaftlicher Vorgang ist, den auch der raffinierteste Grundstücksspekulant beim besten Willen nicht verschleiern kann.

Die Erhebung einer indirekten Wertzuwachssteuer bei Begründung und Übertragung von Erbbaurechten ist gleichfalls notwendig, weil die Freilassung dieser Akte von der Wertzuwachssteuer den Grundinteressenten nur eine erwünschte Gelegenheit bieten würde, durch Konstruktion von Erbbaurechten, die bis jetzt in Deutschland noch wenig Eingang gefunden haben, die Wertzuwachssteuer zu umgehen.

Ferner scheint es dringend erforderlich, Wertzuwachssteuer zu erheben, wenn Aktien oder Geschäftsanteile von Gesellschaften, welche sich mit der Verwertung von Grundbesitz beschäftigen, den Eigentümer wechseln, oder wenn eine Fusion derartiger Gesellschaften stattfindet. Die Gründung derartiger Gesellschaften würde ohne Zweifel in großem Stil zur Umgehung der Wertzuwachssteuer benutzt werden, wenn die Erhebung der Wertzuwachssteuer nicht auf die genannten Fälle ausgedehnt wird.

Sehr interessant und lehrreich ist es, was Diesel in seiner im Auftrage deutscher Terraininteressenten verfaßten Schrift „Die Wertzuwach-

steuer“ (Berlin 1908, Verlag von Bruer & Co.) mit sympathischer Freimütigkeit über die Umgehung der Wertzuwachssteuer durch Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung mitteilt. Nach Dieske sind allein in Berlin in den ersten fünf Monaten des Jahres 1907 nicht weniger als 174 G. m. b. H. zur Verwertung von Grundstücken gebildet worden, als dort die Einführung der Wertzuwachssteuer drohte. In diese Gesellschaften werden die Grundstücke nach Dieske zu so hohen Preisen eingebracht, daß „jeder nur denkbare Wertzuwachs vorweggenommen wird“.

Die Höhe der Kosten, welche die Gründung derartiger Gesellschaften erfordert, steht, wie Dieske mit Recht hervorhebt, in keinem Verhältnis zu der Höhe einer Wertzuwachssteuer. Ferner führt Dieske die interessante Tatsache an (§. 32), daß bei der Fusion von zwei großen Berliner Terraingesellschaften die Umgehung der Wertzuwachssteuer ausdrücklich als Zweck der Fusion bezeichnet worden sei. Die Fusion dieser beiden Gesellschaften wäre zustande gekommen, obwohl wesentlich andere Gründe gegen dieselbe sprachen. Die Furcht vor der Wertzuwachssteuer habe aber die Gegensätze überbrückt und auch die widerstrebenden Aktionäre von den Vorteilen der Fusion überzeugt. Nach Dieske hat die Einführung der Wertzuwachssteuer deshalb wenig Zweck, weil man die Bestimmungen der Steuerordnung doch ganz legal umgehen könnte.

Meines Erachtens müßten die Gemeinden unbedingt die „legalen“ Umgehungen der Steuer, welche durch Gründungen von G. m. b. H. nach den interessanten Schilderungen Dieskes in so einfacher Weise möglich sind, verhüten können. Die Gemeinden müßten auch ermächtigt werden in ihre Steuerordnungen Bestimmungen aufzunehmen, durch welche sie noch nachträglich mit rückwirkender Kraft Wertzuwachs erfassen, der nach Ansicht der schlauen Grundinteressenten schon dadurch in Sicherheit gebracht war, daß die Grundstücke vor dem Inkrafttreten der Wertzuwachssteuerordnung in eine G. m. b. H. zu so hohen Preisen eingebracht waren, daß, wie Dieske sagt, „jeder denkbare Wertzuwachs vorweggenommen wurde“.

Eine gerechte Wertzuwachssteuer muß allen entstandenen Wertzuwachs gleichmäßig nach dem Interesse der Grundbesitzer an den Wertsteigerungen ihrer Grundstücke der Besteuerung unterwerfen. Es wäre durchaus unbillig, wenn raffinierte Grundstücksspekulanten sich durch allerlei Manipulationen, die man im geschäftlichen Leben mindestens als unfair bezeichnen würde, um die Entrichtung der Wertzuwachssteuer drücken könnten, während weniger skrupellose Grundbesitzer die Wertzuwachssteuer

bezahlen müssen. Die durch die vorgenannten Manipulationen beabsichtigten Umgehungen der Steuer ließen sich durch einfache Vorschriften der Steuerordnungen, denen rückwirkende Kraft beigelegt werden müßte, vereiteln.

Im vorstehenden dürften die wichtigsten Momente, welche für eine gleichmäßige Besteuerung des Wertzuwachses nach dem Interesse in Betracht kommen, erörtert sein. Auf weitere Einzelheiten in bezug auf die Gestaltung der Wertzuwachsteuer kann im Rahmen der vorstehenden Abhandlung nicht eingegangen werden¹.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, daß die Besteuerung des Wertzuwachses in den heutigen kommunalen Wertzuwachsteuerordnungen meist ungleichmäßig und willkürlich gestaltet ist, und dem Prinzip einer gleichmäßigen Besteuerung nach dem Interesse nicht gerecht wird.

Die von anderen Seiten vertretene Ansicht, daß durch die mannigfaltige Gestaltung der kommunalen Wertzuwachsteuerordnungen in „feiner Weise“ die lokalen Verschiedenheiten der Grundbesitzverhältnisse in den einzelnen Städten berücksichtigt würde, kann man meines Erachtens nicht zustimmen. Die vermeintlichen „Feinheiten“ in den Unterschieden der kommunalen Steuerordnungen erweisen sich vielmehr bei näherer Prüfung in der Hauptsache lediglich als Ausfluß der verschiedenen Macht der Grundinteressenten und der einzelnen Kategorien von Grundinteressenten (Hausbesitzer, Urbesitzer und Spekulanten) in den Stadtverordnetenversammlungen.

Durch den Einfluß der Grundinteressenten in den Stadtverordnetenversammlungen wird in zahlreichen Städten die Einführung einer gerechten gleichmäßigen und nicht zu schwächlichen Wertzuwachsteuer auf absehbare Zeit vereitelt werden.

Es würde deshalb nur im Interesse der Gemeinden liegen, wenn möglichst bald entsprechend dem Beschlusse des Reichstages eine zweckmäßig gestaltete Reichswertzuwachsteuer eingeführt würde, an deren Erträgen die Gemeinden in erheblichem Maße, etwa mit $\frac{2}{3}$, beteiligt würden. Die Erträge der Wertzuwachsteuer sind heute infolge der ungleichmäßigen und schwächlichen Gestaltung der kommunalen Steuerordnungen fast überall sehr dürftig. Würden den Gemeinden $\frac{2}{3}$ von dem Ertrage einer

¹ Der Verfasser hat in seiner bei W. Grövell in Dortmund erschienenen Schrift „Die Wertzuwachsteuer“, 3. Aufl. 1909, weitere beachtenswerte Punkte dieses Problems und auch die Frage der Einführung einer Reichswertzuwachsteuer näher erörtert.

zweckmäßig und nicht zu schwächlich gestalteten Reichswertzuwachssteuer überwiegen werden, so würden die meisten Gemeinden sicher in Zukunft weit höhere Erträge aus der Wertzuwachssteuer erzielen als jetzt.

Die Einführung einer Reichswertzuwachssteuer ist von einer Anzahl Stadtverwaltungen heftig bekämpft worden, wobei erklärt wurde, daß die Besteuerung des Wertzuwachses lediglich den Gemeinden gebühre, da durch diese und nicht durch das Reich die Wertsteigerungen der Grundstücke geschaffen wären. Ferner wurde gegen eine Reichswertzuwachssteuer der Einwand erhoben, daß dieselbe eine ungerechte Vorausbelastung der großen Städte zugunsten des Reiches bilde, weil die Erträge einer Reichswertzuwachssteuer hauptsächlich aus den großen Städten gezogen würden.

Die gegen die Einführung einer Reichswertzuwachssteuer erhobenen Einwände müssen als hinfällig bezeichnet werden. Bei objektiver Prüfung muß man unbedingt anerkennen, daß der an Grundstücken erzielte Wertzuwachs neben der Tätigkeit der Gemeinden und ihrer Bürgerschaft, die allerdings in erster Linie in Betracht kommt, auch in erheblichem Umfange dem Schutze zu verdanken ist, welchen das Reich durch seine Machtmittel, durch Handelsverträge und Schutzzölle den verschiedenen Gewerbezweigen gewährt. Einen ganz besonderen Vorteil haben von diesem Schutze zweifellos die deutschen großen Städte gehabt, welche seit dem Jahre 1871, der Gründung des Reiches, in einer Weise emporgeblüht sind, wie wohl in keinem anderen Lande Europas. Der Wertzuwachs, welcher auf dem Lande und in Kleinstädten an Immobilien seit der Reichsgründung entstanden ist, muß im Vergleich zu der riesigen Steigerung der Bodenwerte in großen Städten als ganz minimal bezeichnet werden. Die Bewohner des Landes und der Kleinstädte haben aber in derselben Weise für die Gründung des Reiches gekämpft und geblutet, wie die Bewohner der großen Städte; sie bringen fortgesetzt für die Erhaltung der Wehrkraft des Reiches dieselben Opfer, wie die Bewohner der großen Städte, deren Grundbesitzer allein die Riesengewinne aus Wertzuwachs erzielen.

Es ist daher durchaus berechtigt und entspricht auch der Besteuerung nach dem Interesse, daß gerade die Grundbesitzer in großen Städten, welche die größten Vorteile von der Gründung des Reiches und dem durch das Reich gewährten Schutze haben, nicht nur an die Gemeinden, sondern auch an das Reich einen Teil ihrer mühelosen Konjunkturgewinne im Wege der Besteuerung abtreten. Man kann bei objektiver Beurteilung in dem Umstande, daß die Grundbesitzer in großen Städten die Haupterträge der Wertzuwachssteuer für das Reich liefern werden, nur eine

richtige und logische Konsequenz der Tatsachen, nicht aber eine ungerechte Vorausbelastung der großen Städte erblicken.

Bei der Zusammenfassung des Reichstages ist zu erwarten, daß im Reichstage eine zweckmäßig gestaltete Wertzuwachssteuer, welche alle Konjunkturgewinne aus Grundbesitz gleichmäßig nach dem Prinzip des Interesses zur Steuer heranzieht, zur Annahme gelangen kann. Nach den bisherigen Erfahrungen ist aber kaum anzunehmen, daß in den vielen Stadtverordnetenversammlungen, bei dem großen Einfluß, den die Grundinteressenten in diesen Kollegien besitzen, in absehbarer Zeit zweckmäßige und gleichmäßig wirkende Wertzuwachssteuerordnungen angenommen werden.

Unter der Voraussetzung, daß bei Einführung einer Reichswertzuwachssteuer die Interessen der Gemeinden durch entsprechende Beteiligung an den Erträgen dieser Steuer vollkommen gewahrt werden, muß man daher auch als Vertreter einer Gemeinde nur wünschen, daß möglichst bald auch im Interesse der Gemeinden ein zweckmäßig gestaltetes Reichswertzuwachssteuergesetz zur Einführung gelangt.

Welche Ausgaben sind durch Anleihen zu decken, welche durch ordentliche Einnahmen?

Von

Alexander Pohlmann,
Erster Bürgermeister in Kattowitz.

(Die Abfassung der Abhandlung fällt in den Winter 1908/09.)

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Gesetzliche und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme von Anleihen	141
Preußen	141
Elsaß-Lothringen	144
Baden	144
Bayern.	144
Hessen	146
Sachsen	148
Württemberg	148
II. Erfahrungsgrundsatz der Praxis.	158
III. Regeln, welche die Wissenschaft aufgestellt hat	161

Literaturverzeichnis.

Wagner und Rasse's Lehrbuch der politischen Ökonomie.
 Richard von Kaufmann, Die Kommunal финанzen.
 Freiherr von Reizenstein, Das kommunale Finanzwesen, in Schönberg,
 Finanzwirtschaft und Verwaltungslehre.
 Dr. Koch, Städtische Anleihen und Bankpolitik, in Die deutschen Städte, Bd. I.
 Dr. Walter Klose, Die Finanzpolitik der deutschen Großstädte.
 Dr. jur. et phil. Wilhelm Kähler, Die preussischen Kommunalanleihen, in
 Beiträge zur Lehre von den öffentlichen Schulden.
 Dr. J. Jastrow, Besprechung über kommunale Anleihen.
 S. Silbergleit, Preußens Städte.
 Leo L. Howe, Die Gemeindefinanzen von Berlin und Paris. Halle 1893.
 Schriften des Vereins für Socialpolitik. Verfassung und Verwaltungsorganisation
 der Städte, dgl. Gemeindefinanzen.
 Verwaltungsarchiv Bd. XIII. Städtische Finanzpolitik vom Ersten Bürgermeister
 Kurt Gayl.
 Kommunale Rundschau.
 Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages.
 Statistisches Jahrbuch deutscher Städte.
 Verhandlungen des Deutschen Städtetages (München 1908).

Es gebührt, an dieser Stelle den Verwaltungen von Berlin, Breslau,
 Posen, Stettin, Königsberg, Danzig, Magdeburg, Frankfurt a. M., München, Stutt-
 gart, Karlsruhe, Darmstadt, Straßburg i. E. für die Überlassung ihrer letzten Etats,
 des Nachweises der Verwendungszwecke der Anleihen und der Druckvorlagen an die
 Stadtverordneten-Versammlungen zur Begründung der Aufnahme der letzten An-
 leihen meinen besten Dank zu sagen, insbesondere Herrn Stadtrat Wölz-Frank-
 furt a. M. für die Überlassung des zu seinem Vortrage auf dem Deutschen
 Städtetage München 1908 gesammelten Materials.

Die Beantwortung der gestellten Frage muß mit der Aufzählung derjenigen gesetzlichen und Verwaltungsbestimmungen beginnen, welche über die Aufnahme von Anleihen bestehen, also die Möglichkeit der Aufnahme von Anleihen seitens der Gemeinden begrenzen, und über die Erfahrungsgrundsätze der Praxis zu denjenigen Regeln fortschreiten, welche die Wissenschaft aufgestellt hat.

I. Gesetzliche und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme von Anleihen.

Die gesetzlichen und Verwaltungsvorschriften sind nachstehend so geordnet, daß nach Preußen und Elsaß-Lothringen die fünf größten Bundesstaaten dem Alphabet nach erscheinen.

Preußen.

Für Preußen bestimmt § 50 Nr. 3 der Städteordnung vom 30. Mai 1853 für die sechs östlichen Provinzen:

„die Genehmigung der Regierung ist erforderlich zu Anleihen, durch welche die Gemeinde mit einem Schuldenbestande belastet oder der bereits vorhandene vergrößert wird“.

Diese Bestimmung gilt nur für den Geltungsbereich der Städteordnung von 1853. Aber abgesehen davon, daß für Schleswig-Holstein (vgl. Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. II, S. 50), für die Provinz Hessen-Nassau, für Westfalen, Hannover und für Frankfurt a. M., die auch dem Wortlaut nach gleiche oder fast gleiche Bestimmung besteht, so erstrecken sich auch die maßgebenden Ministerialerlasse, die an alle Regierungspräsidenten gerichtet sind, auf die ganze Monarchie.

Die Ministerialerlasse sind zusammengefaßt unter dem 1. Juni 1891 und 2. Juli 1892 und ergänzt unter dem 23. August 1907. Dem Wortlaut nach beziehen sich die beiden ersten Erlasse nur auf die Aufnahme von Anleihen durch Ausgabe von Inhaberpapieren, nach den Schlußsätzen

der Erlasse finden sie jedoch Anwendung auch auf die Aufnahme von Anleihen in anderer Form.

Ministerialerlaß vom 1. Juni 1891:

1. Nach Inhalt des Erlasses vom 15. März 1890 darf die Erteilung eines Privilegiums zur Ausgabe von Inhaberpapieren nur dann nachgesucht werden, wenn es sich um die Beschaffung der Mittel für außerordentliche Ausgaben zu gemeinnützigen, nicht bloß der Gegenwart, sondern auch der ferneren Zukunft zugute kommenden Zwecke handelt. Unzulässig erscheint hiernach die Aufnahme einer Anleihe für Zwecke, die erst späterhin des Näheren bestimmt werden sollen, sodann auch für Zwecke, welche entweder nur die Unterhaltung bereits bestehender Anlagen oder zwar die Herstellung neuer Anlagen betreffen, jedoch solcher, die alljährlich oder doch in ganz kurzen Zwischenräumen von neuem erforderlich werden. In diesen letzteren Fällen handelt es sich um regelmäßige Ausgaben, für welche mittels der ordentlichen Einnahmen des kommunalen Haushalts Vorsee getroffen werden muß.

2. Weiterhin kann, wie gleichfalls in dem Erlasse vom 15. März 1890 bereits hervorgehoben ist, bei der Aufnahme einer Anleihe nur die Beschaffung der Mittel für sofort zu verwendende Ausgaben in Betracht kommen. Das Erfordernis der sofortigen Verwendung ist allerdings nicht dahin zu verstehen, daß es unzulässig wäre, mittels einer Anleihe die Mittel für eine größere Zahl von baulichen Anlagen aufzunehmen, welche im Laufe der nächsten Jahre allmählich zur Ausführung gelangen sollen. Dagegen erscheint es unstatthaft, durch die Aufnahme einer Anleihe die Mittel für solche Zwecke beschaffen zu wollen, deren Ausführung einer späteren, vorläufig noch nicht näher zu bestimmenden Zeit überlassen bleiben soll.

3. Was die Kosten der Schulhausbauten betrifft, so ergibt sich schon aus den Grundsätzen unter Ziffer 1 dieses Erlasses, daß diese Kosten in denjenigen Gemeinden, deren Bevölkerung in stetiger Zunahme begriffen ist, und in welchen daher das Bedürfnis zur Ausführung neuer Schulbauten in regelmäßigen Zwischenräumen wiederzukehren pflegt, nicht durch Anleihen, sondern durch Ansammlung von Baufonds zu beschaffen sind. Bis diese Fonds hinreichend leistungsfähig sind, kann ausnahmsweise noch die Verwendung von Anleihemitteln für derartige Zwecke zugelassen werden, jedoch nur bei entsprechender Verstärkung des Tilgungsfalles

Anlangend die Kosten der ersten Pflasterung einer Straße, beispielsweise auch bei der Umwandlung einer chaussierten Straße in eine gepflasterte, so wird die leihweise Beschaffung der erforderlichen Mittel gestattet werden können, sobald nur wegen Festsetzung eines angemessenen Tilgungsfalles im Sinne . . . Vorsee getroffen ist. Im übrigen ergibt sich schon aus den Grundsätzen unter Ziffer 1, daß alle Kosten, welche lediglich die Unterhaltung des bestehenden Pflasters betreffen, wozu auch die Kosten der Umpflasterungen zu rechnen sind, nicht durch Anleihen gedeckt werden dürfen.

Ministerialerlaß vom 6. August 1892:

2. Handelt es sich um die Beschaffung der Mittel zur Ausführung von Unternehmungen, welche, wie die Erbauung von Theatern, Konzertsälen und Ratscellergebäuden in der Regel über den engeren Kreis der städtischen Verwaltungsaufgaben hinausgehen und mehr oder minder die Befriedigung von Luxusbedürfnissen bezwecken, so ist nachzuweisen, daß entweder die Verzinsung und Tilgung des aufzunehmenden Kapitals in den Erträgen der Anlagen genügende Deckung findet oder die Leistungsfähigkeit der betreffenden Stadtgemeinde eine solche ist, daß die Finanzlage derselben nicht gefährdet und eine Steigerung der Anforderungen an die Steuerkraft ihrer Bewohner unbedenklich erscheint. Ebenso ist, wenn an und für sich nützliche aber ertraglose Herstellungen wie Straßendurchbrüche und Verbreiterungen in engen Stadtteilen geplant werden, darzulegen, daß entweder der erforderliche Kostenaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der betreffenden Stadtgemeinde steht oder die beabsichtigten Bauausführungen zur Beseitigung gesundheitswidriger Zustände oder durch die Rücksicht auf die Sicherheit des Verkehrs bedingt sind.

3. Da erfahrungsgemäß in allen größeren Städten regelmäßig eine Reihe einmaliger Ausgaben für minder erhebliche Bauausführungen und Beschaffungen insbesondere solcher Ausgaben, welche keine Rückeinnahmen bringen, zu leisten ist, sind die Mittel zur Bestreitung dieser Bedürfnisse, welche tunlichst gleichmäßig auf die einzelnen Jahre zu verteilen sind, im Interesse der Erhaltung einer geordneten Finanzwirtschaft aus den ordentlichen Einnahmen des städtischen Haushaltsetats zu entnehmen, nicht im Wege der Anleihe zu beschaffen.

Ministerialerlaß vom 23. August 1907:

Sodann sind neuerdings viele Großstädte und andere Städte mit lebhaftem Grundstücksverkehr und steigenden Bodenwerten zweckmäßigerweise dazu übergegangen, für den Ankauf und die Verwertung städtischen Grundeigentums einen Betriebsfonds (Grunderwerbsfonds) zu bilden. Dieses Verfahren kann nach den günstigen Erfahrungen, die damit gemacht worden sind, den Stadtgemeinden allgemein empfohlen werden, da ein solcher Fonds, wenn er ausreichend dotiert und ständig auf entsprechender Höhe gehalten wird, die Städte der Notwendigkeit überhebt, für jeden einzelnen Bedarfsfall, in dem für ein städtisches Unternehmen die Beschaffung von Grund und Boden erforderlich wird, den Weg der Anleihe zu beschreiten. Die Städte werden daher auf die Ansammlung eines solchen Fonds, gegen dessen erste Begründung durch eine Anleihe in der Regel keine Bedenken zu erheben sein würden, tunlichst Bedacht zu nehmen haben.

Auch sonst kann . . . den Städten mit stark zunehmender Bevölkerung nur erneut zur Pflicht gemacht werden, zur Deckung häufig wiederkehrender Ausgabezwecke wie z. B. Schulbauten, Pflasterungen usw., für die bisher vielfach noch Anträge auf Genehmigung von Anleihen gestellt werden, in Zukunft besondere Fonds anzusammeln bzw. vorhandene zu verstärken.

Elfaß-Lothringen.

Für Elfaß-Lothringen bedürfen Befchlüffe des Gemeinderates über Aufnahme von Anleihen, durch welche die Gemeinde mit einem Schuldenbestande belastet oder der vorhandene vergrößert wird, der Genehmigung der Aufsichtsbehörde und sofern die Tilgungsfrist zehn Jahre überfchreitet, der weiteren Genehmigung durch kaiserliche Verordnung.

Baden.

Nach § 101 der badischen Städteordnung kann der Stadtrat die Kapitalaufnahmen, welche zur Abtragung aufgekündigter Kapitalien gemacht werden sowie diejenigen, welche zur Befreitung voranschlagsmäßiger Ausgaben erforderlich und innerhalb desselben Rechnungsjahres aus laufenden Einnahmen wieder getilgt werden, ohne weitere Formlichkeit aufnehmen. Zu anderen Anleihen ist nach einer Bestimmung zu Absatz 2 dieses Paragraphen die Einwilligung des Bürgerausschusses und nach Ziffer 3 § 172 d der Städteordnung die Staatsgenehmigung erforderlich. § 101 Abs. 3 jagt:

„Sie (die Anleihen) können nur nötig werden, wenn die ordentlichen Einkünfte der Gemeinde erschöpft und zu einer unvermeidlichen oder leicht nützlichen Ausgabe keine anderen zweckmäßigen außerordentlichen Einnahmen aufzufinden find.“

Bayern.

Die bayrische Gemeindeordnung besagt in den Artikeln 61, 62, 63 folgendes:

Art. 61: Die Aufnahme eines Anlehens der Gemeinde kann nur zur Abtragung aufgekündigter Kapitalien oder zur Befreitung unvermeidlicher oder zum dauernden Vorteil der Gemeinde gereichender Ausgaben stattfinden, wenn die Deckung dieser Ausgaben aus anderen Hilfsquellen der Gemeinde nicht ohne Überbürdung der Gemeindeangehörigen geschehen kann.

Art. 62: I. Für alle Gemeindeschulden müssen Tilgungspläne angefertigt werden, welche auf nachhaltigen Einnahmen für Verzinsung und Tilgung beruhen und der vorgefetzten Verwaltungsbehörde vorzulegen find.

Art. 63: I. Die Aufnahme eines Anlehens . . . ist nur mit Genehmigung der vorgefetzten Verwaltungsbehörde zulässig, wenn der Betrag, um welchen die Schuldenlast in demselben Rechnungsjahre vermehrt wird

in Gemeinden mit weniger als 2500 Seelen 857,14 Mk.

in Gemeinden von 2500—5000 Seelen . . 1714,29 „

in Gemeinden von 5000—20 000 Seelen . . 8571,43 „

in Gemeinden mit größerer Seelenzahl . . 17 142,86 „

übersteigt.

II. In anderen Fällen kann die Verwaltungsbehörde binnen 14 Tagen nach Empfang des Tilgungsplanes die Schuldaufnahme untersagen, wenn den Bestimmungen des Art. 62 Abs. 1 nicht genügt ist oder wenn die Voraussetzungen des Art. 61 nicht gegeben sind.

Hierzu sagt die Verwaltungsvorschrift vom 11. Oktober 1907:

1. Die Aufnahme von Anleihen für Anstalten und Einrichtungen, die aus eigenen Einnahmen erhalten werden können und außerdem einen zur Verzinsung und Rückzahlung der Anleihen ausreichenden Ertrag abwerfen, ist innerhalb der durch Art. 61/45 der Gemeindeordnungen gesteckten Grenzen unbedenklich, da hierdurch die Zukunft nicht belastet wird.

2. Für sonstige Zwecke, also auch für Anstalten und Einrichtungen mit unsicherem Ertrag, sollen Anleihen nur aufgenommen werden, wenn es sich um außerordentliche Bedürfnisse, deren Befriedigung aus den ordentlichen Einnahmen die Leistungsfähigkeit der Gemeinde übersteigt, handelt und im übrigen die Voraussetzungen der Art. 61/45 und 62/46 der Gemeindeordnungen erfüllt sind.

Außerordentliche Bedürfnisse sind solche, die nicht oder nur in weit ausgehenden Zeiträumen wiederkehren: die Höhe des Aufwandes an sich soll für die Scheidung in ordentliche und außerordentliche Bedürfnisse nicht bestimmend sein. Bei den Kosten regelmäßig wiederkehrender Unterhaltungsarbeiten ist sonach eine Deckung aus Anleihemitteln ausgeschlossen. Der Kreis der außerordentlichen Bedürfnisse ist je nach der Größe und der Entwicklung der Gemeinden verschieden. Was in kleineren, langsam wachsenden Gemeinden zu den außerordentlichen Bedürfnissen gehören wird, wie Straßenverbesserungen, Bauten für Schulzwecke u. dergl., kann sich in Gemeinden mit rascher Entwicklung als ein regelmäßig innerhalb weniger Jahre wiederkehrendes und deshalb ordentliches Bedürfnis darstellen, für das die Ausgaben aus den ordentlichen Einnahmen zu decken sind, eine Bereitstellung der erforderlichen Mittel durch Anleihen würde zu einer Überschuldung der Gemeinden führen, die ihre Leistungsfähigkeit für andere Zwecke mit der Zeit erheblich beeinträchtigen müßte.

3. Soweit die Mittel für derartige Bedürfnisse nicht zur Zeit ihres Anfalls aus den ordentlichen Einnahmen beschafft werden können, ohne daß eine Überbürdung der Gemeinde eintritt, sind Fonds durch alljährliche Rücklagen aus den ordentlichen Einnahmen anzusammeln, die Höhe und der Beginn der Rücklagen ist so zu bemessen, daß die Bedarfssumme bis zum Anfall des Bedürfnisses bereit steht.

Neben den sogenannten Erneuerungsfonds, die für gewerbliche Betriebe schon nach kaufmännischen Grundsätzen anzulegen sind, und neben den Betriebsfonds, welche die ungestörte Fortführung des Gemeindehaushalts bei vorübergehender Einnahmestockung ermöglichen sollen, werden deshalb in großen Städten Fonds für Schulhausbauten und sonstige Bildungszwecke, für Straßenverbesserungen u. dergl. anzulegen sein.

Dieses Verfahren empfiehlt sich namentlich auch zur Förderung künstlerischer und wissenschaftlicher Zwecke, auf die manche Gemeinden

in anerkennenswerter Weise ihre Tätigkeit erstreckt haben, da hierfür eine Anlehensaufnahme schon nach den Vorschriften der Gemeindeordnungen nicht immer zulässig sein wird.

In Städten mit lebhaftem Grundstücksverkehr und steigenden Bodenwerten ist die Anlegung von Grunderwerbsfonds empfehlenswert, die aus den Betriebsüberschüssen günstiger Jahre und aus dem Erlös von Grundverkäufen gebildet werden können und, wenn sie in entsprechender Höhe gehalten werden, einer umsichtigen Verwaltung die rechtzeitige Beschaffung von Grund und Boden für zukünftige gemeindliche und gemeinnützige Unternehmungen ermöglichen, ohne jedesmal erst den umständlichen Weg der Anleihe beschreiten zu müssen.

Heffen.

Die Städteordnung für das Großherzogtum Heffen bestimmt in Art. 48 und 117:

1. Art. 48: Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Großherzogliche Kreisamt) ist erforderlich zur Aufnahme von Anleihen, durch welche die Gemeinden mit einem Schuldenstand belastet oder der bereits vorhandene vergrößert wird, mit Ausnahme jedoch von Anleihen, welche in demselben Rechnungsjahre wieder abgetragen werden.

2. Art. 117: Die Oberaufsicht des Staates ist darauf gerichtet, daß eine ungerechte Belastung der Gemeinden mit Schulden vermieden wird und daß die Tilgung der letzteren stets planmäßig erfolgt.

Hierzu besagt die Verwaltungsvorschrift vom 13. August 1908 folgendes:

1. Eine Anleihe soll nur dann genehmigt werden, wenn es sich um die Mittel für außerordentliche Ausgaben zu gemeinnützigen, nicht bloß der Gegenwart, sondern auch der ferneren Zukunft zugute kommende Zwecke handelt.

Unzulässig erscheint hiernach die Aufnahme einer Anleihe für Zwecke, die erst späterhin im einzelnen des Näheren bestimmt werden sollen, ferner für Zwecke, die entweder nur die Unterhaltung bereits bestehender Anlagen oder zwar die Herstellung neuer, jedoch solcher Anlagen betreffen, die alljährlich oder doch in kurzen Zwischenräumen von neuem erforderlich werden. Für die Zwecke der ersten Art wird es sich häufig empfehlen, einen besonderen Fonds (z. B. einen allgemeinen Grunderwerbsfonds) anzusammeln. In diesen Fällen handelt es sich um regelmäßige Ausgaben, für die durch ordentliche Einnahmen oder regelmäßige Rücklagen (z. B. Erneuerungsfonds für maschinelle Anlagen) Vorfrage getroffen werden muß.

2. Bei der Aufnahme einer Anleihe können ferner nur die Mittel für solche Ausgaben in Betracht kommen, die in einem im voraus bestimmten Zeitraum verwendet werden sollen. Hierbei erscheint es zulässig, durch eine Anleihe die Mittel für eine größere Zahl von Anlagen aufzunehmen, die im Laufe der nächsten Jahre allmählich ausgeführt werden sollen. Dagegen erscheint es unstatthaft, durch die Aufnahme

einer Anleihe die Mittel für solche Zwecke beschaffen zu wollen, die erst in einer späteren, aber vorläufig überhaupt noch nicht näher bestimmten Zeit ausgeführt werden sollen.

Einen besonders häufigen Anlaß zur Aufnahme von Anleihen geben die Schulhausbauten und die Pflasterungen von Straßen.

Gegen die leihweise Beschaffung der Kosten für Schulhaus-Neubauten wird bei ausreichender Amortisation in der Regel ein Bedenken nicht bestehen. In denjenigen Gemeinden, deren Bevölkerung in solcher Zunahme begriffen ist, daß das Bedürfnis nach Schulbauten in regelmäßigen Zwischenräumen wiederzukehren pflegt, ist auf die Ansammlung von Baufonds hinzuwirken, damit die nötigen Mittel nicht nur aus Anleihen gedeckt werden.

Ebenso können die Kosten der ersten Pflasterung einer Straße auch bei der Umwandlung einer chausseierten Straße in eine gepflasterte unter der Bedingung eines genügend hohen Tilgungssatzes durch eine Anleihe aufgebracht werden.

... Gewerbliche Unternehmungen der Kommunalverbände sind grundsätzlich so zu verwalten, daß durch die Einnahmen mindestens die gesamten Ausgaben, einschließlich der Verzinsung und der Tilgung des Anlagekapitals aufgebracht werden. Eine Ausnahme ist zulässig, sofern die Unternehmung zugleich einem öffentlichen Interesse dient, das anderenfalls nicht befriedigt wird.

... Handelt es sich um die Mittel für Unternehmungen, die — wie der Bau von Theatern, Konzerthallen — über den engeren Kreis der kommunalen Verwaltungsaufgaben hinausgehen und mehr oder minder Luxusbedürfnisse befriedigen sollen, so ist nachzuweisen, daß entweder das aufzunehmende Kapital durch die Erträge der Anlagen verzinst und getilgt wird, oder daß nach der Leistungsfähigkeit der Gemeinde die Finanzlage derselben nicht gefährdet und die Anforderungen an die Steuerkraft ihrer Bewohner nicht bedenklich gesteigert werden. Wenn an und für sich nützliche, aber ertraglose Herstellungen wie Straßendurchbrüche und Verbreiterungen in engen Stadtteilen geplant werden, so ist darzulegen, daß entweder der erforderliche Kostenaufwand in einem angemessenen Verhältnisse zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht oder die beabsichtigten Bauten durch gesundheitswidrige Zustände, durch die Rücksicht auf die Sicherheit des Verkehrs oder auf sonstige öffentliche Interessen geboten sind.

Erfahrungsgemäß sind in allen größeren Städten einmalige Ausgaben für minder erhebliche Bauausführungen, die zudem keinerlei Rücknahme bringen, zu leisten. Die Mittel für diese Ausgaben, die möglichst gleichmäßig auf die einzelnen Jahre zu verteilen sind, sind daher im Interesse einer geordneten Finanzwirtschaft tunlichst aus den ordentlichen Einnahmen des städtischen Haushaltsetats zu entnehmen, nicht im Wege der Anleihe zu beschaffen.

Sachsen.

Für Sachsen find die Bestimmungen in den folgenden Paragraphen der revidierten Städteordnung vom 24. April 1873 enthalten:

§ 131. Die Oberaufsicht des Staates ist außer auf die Befolgung der gesetzlichen Vorschriften namentlich darauf gerichtet, daß die Befugnisse der Gemeinde und ihrer Organe nicht überschritten, das Stammvermögen erhalten und eine ungerechtfertigte Belastung der Gemeinde mit Schulden vermieden werde, auch die Tilgung der letzteren stets planmäßig erfolge:

§ 135. Vor der Ausführung ist zur Gültigkeit folgender Beschlüsse:

c) zur Vermehrung der Gemeindschulden, dafern dieselbe innerhalb Jahresfrist bei einer Bevölkerung unter 1000 Einwohnern mehr als 100 Taler und bei größerer Seelenzahl mehr als 100 Taler auf je 1000 Einwohner beträgt, die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich.

Auf Schulden, welche binnen Jahresfrist zurückgezahlt werden, leidet die vorstehende Vorschrift sub c keine Anwendung.

Verwaltungsvorschriften bestehen in Sachsen nicht.

Württemberg.

Die Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906 besagt:

Art. 128. Die Aufnahme von Schulden durch die Gemeinden darf nur zum Zwecke der Abtragung älterer Schulden oder zur Deckung solcher notwendigen oder nützlichen Ausgaben erfolgen, deren Bestreitung aus anderen Mitteln der Gemeinden ohne Überbürdung der Steuerpflichtigen nicht möglich ist.

Art. 190. Außer in den besonders bestimmten Fällen ist die Genehmigung der Regierungsbehörde zur Gültigkeit der Beschlüsse des Gemeinderats und zur Vollziehbarkeit auch dann notwendig:

3. bei Kapitalaufnahmen, durch welche der Schuldenstand der Gemeinde vermehrt wird, sofern es sich nicht um die bloß vorübergehende Eingehung einer Schuld zur Bestreitung solcher voranschlagsmäßigen Ausgaben handelt, für welche die Deckungsmittel im Voranschlag vorgesehen sind, aber erst im weiteren Verlauf des Rechnungsjahres eingehen. . . .

Hierzu ist eine Vollzugsverfügung vom 8. Oktober 1907 ergangen:

„Zur Vermeidung der Notwendigkeit von Schuldaufnahmen oder zur Ermäßigung ihres Betrages empfiehlt es sich schon der Zinsersparnis halber besondere Vermögensbestandteile (Fonds) für größere in Aussicht genomme Unternehmungen durch alljährliche Einstellung eines entsprechenden Betrages in den Voranschlag des Gemeinbehauhalts anzufammeln und verzinslich anzulegen.

Schuldaufnahmen erscheinen, von besonderen Notstandsfällen abgesehen, nur dann zulässig, wenn es sich um die Beschaffung der Mittel für außerordentliche Ausgaben zu gemeinnützigen nicht bloß der Gegenwart, sondern auch der ferneren Zukunft zugute kommende Zwecke handelt.

Unzulässig erscheint hiernach eine Schuldaufnahme für Unternehmungen, welche alljährlich oder doch in ganz kurzen Zwischenräumen von neuem erforderlich werden.

Überhaupt man den Gesamthalt dieser gesetzlichen und Verwaltungsvorschriften, so ergeben sich wertvolle Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage, welche Ausgaben des städtischen Haushaltsplans durch Anleihen zu decken sind. Beginnen wir zuerst eine theoretische Untersuchung.

Die Ausgaben, für die Anleihen bewilligt werden können, sollen sein:

a) außerordentliche (Preußen, Bayern, Hessen, Württemberg).

Als außerordentliche Ausgaben werden solche definiert, die nicht jedes (Rechnungs-)Jahr oder in anderen genau zu übersehenden Zwischenräumen auftreten. Die Höhe der Ausgabe soll dafür, ob sie als außerordentliche oder ordentliche anzusehen, im allgemeinen nicht entscheidend sein (Bayern). Gegen diesen Grundsatz und die Begriffsbestimmung lassen sich Einwendungen nicht erheben. Er trägt den Verschiedenheiten in den einzelnen Städten Rechnung. Bei größeren Städten wird man selbstverständlich hinsichtlich der zu deckenden Summe größere Anforderungen stellen als bei kleineren;

b) unvermeidliche oder sonst höchst nützliche, zum dauernden Vorteil der Gemeinde reichende (Baden, Bayern). Preußen, Hessen, Württemberg setzt statt dessen, gemeinnützige. Dies erscheint zu eng gefaßt. Gewiß nimmt man heute an, daß auch Gasanstalten, Elektrizitätswerke, Wasserwerke und Verkehrsmittel gemeinnützige Zwecke sind. Selbst den Ankauf von Grund und Boden in großem Umfang sieht man heute — so haben sich die Anschauungen gewandelt — als gemeinnützig an. Aber warum soll eine Stadt nicht eine Ziegelei, eine Brennerei, Brauerei, ein Kohlenbergwerk betreiben, wozu ihr vorhandener oder erworbener Grundbesitz vielleicht die geeignete Veranlassung gibt? Dieser gewerbliche Betrieb kann für sie ein „höchst nützlicher“ sein, als einen gemeinnützigen wird man ihn nicht ansehen können. Auch ein „unvermeidlicher“ wird er nicht sein, da außer Betrieb in eigener Verwaltung sich andere Ausnutzungsmöglichkeiten bieten. Dagegen wird für alle andere Unternehmungen der Stadt, die sich in engerem Kreis der Aufgaben halten (Preußen), das Erfordernis der Unvermeidlichkeit (z. B. Straßendurchbrüche) zutreffen. Deshalb erscheint die Unterscheidung Badens in „unvermeidliche oder sonst höchst nützliche“ richtig, richtiger noch als die Bayerns, da zum dauernden Vorteil auch die Ausgaben dienen, die keinen unmittelbaren Nutzen abwerfen. Ausgaben, die über den engeren Kreis der Verwaltung hinausgehen, abgesehen von solchen zu gewerblichen,

d. h. voraussichtlich gewinnbringenden Zwecken, also solche die mehr oder minder der Befriedigung eines Luxus dienen, für künstlerische oder wissenschaftliche Zwecke sollen in der Regel ohne Anleihe erfüllt werden;

c) nicht bloß der Gegenwart, sondern auch der ferneren Zukunft zugute kommende (Preußen, Hessen, Württemberg, Bayern zum dauernden Vorteil gereichend).

Hiergegen läßt sich nichts einwenden. Denn da die Zukunft die Lasten der Verzinsung und Tilgung mittragen muß, hat sie auch Anspruch auf die Vorteile der Einrichtung;

d) für sofort zu verwendende Ausgaben, d. h. für solche, die in absehbarer Zukunft Erfüllung fordern (Preußen, Hessen). Es erscheint selbstverständlich, daß Anleihen nicht aus Blaue hinein bewilligt werden und daß auch die Stadtgemeinden nicht Pläne machen für Zeiten, die fernab liegen und bei denen die Gestaltung der Verhältnisse noch nicht erkennbar ist;

e) wenn die Deckung der Ausgaben aus anderen Hilfsquellen der Gemeinde nicht ohne Überbürdung der Gemeindeangehörigen geschehen kann. Diese allgemeine Klausel (Bayern, Württemberg, Baden) erscheint nicht gerechtfertigt. Andere Hilfsquellen können Vermögensstücke sein. Eine Veräußerung von Vermögensstücken wird man aber im allgemeinen nicht anraten dürfen. Eine Deckung aus ordentlichen Einnahmen einmalig oder wiederholt wird man ebensowenig empfehlen dürfen. Denn das ist eine Überbürdung der Gegenwart zugunsten der Zukunft, gleichgültig ob diese Überbürdung nun eine absolute oder relative im Verhältnis zur Zukunft ist. Man wird vielmehr, wenn sonst die Anleihe gerechtfertigt ist, nicht darauf sehen dürfen, ob durch vorübergehende starke Erhöhung des Steuersatzes sich eine Kapitaldeckung ermöglichen läßt. Diese Forderung bestimmt aufgestellt und durchgeführt würde vielfach der Feind des Fortschritts und des Guten sein. Eine vernünftige Ausnutzung des Kredits muß den Städten wie jedem Kaufmann nicht bloß gestattet sein, sondern empfohlen werden. Bei unserer heutigen Geldwirtschaft ist der Weg der Beschaffung außerordentlicher Einnahmen zur Deckung außerordentlicher Ausgaben der der Anleihe.

Es mag eine praktische Untersuchung an den Forderungen der Wirklichkeit folgen:

Einer Sonderbetrachtung unterliegen meines Erachtens die gewerblichen Betriebe, deren finanzielle Verwaltung vorweg zu behandeln ist. Hier nehme man zunächst den Fall, daß die Erfüllung irgend eines allgemeinen Zwecks wie z. B. bei den Gas- und Wasserwerken nicht beabsichtigt

wird. Eine Stadt entdeckt auf ihrem Grundbesitz ein Braunkohlenlager oder sie hat oder erwirbt z. B. bei Ankauf von Kieselgütern Grundbesitz mit einer Ziegelei, Brennerei, Brauerei. Soll man ihr die Aufnahme einer Anleihe abschlagen und soll man sie nötigen, auf andere Weise als durch Eigenbetrieb die Anlagen einzurichten und auszunutzen? Man wird bei solchen gewerblichen Anlagen ohne allgemeinen Zweck wohl strenger sein müssen, aber die Aufnahme von Anleihen nicht versagen dürfen. Anleihen mit Inhaberpapieren werden in solchen Fällen selten in Frage kommen, wirtschaftlich besser und einfacher wird es sein, die Mittel auf andere Weise (Verleihung der Güter usw.) zu beschaffen. Strenger wird man sein müssen, um den Kreis der städtischen Ausgaben, der an sich schon groß ist, nicht übermäßig zu erweitern und weil der Grundsatz des § 3 KAG. nicht sicher eingehalten werden kann. Nach dem Grundsatz des § 3 KAG. sind gewerbliche Betriebe so zu verwalten, daß durch die Einnahmen mindestens die gesamten, durch die Unternehmung der Gemeinde erwachsenden Ausgaben einschließlich der Verzinsung und der Tilgung des Anlagekapitals aufgebracht werden. Das ist leicht bei gewerblichen Unternehmungen mit monopolartigem Charakter, bei denen ein Wettbewerb mit Privaten nicht besteht. Hierzu sind zu rechnen Gas- und Wasserwerke, Elektrizitätswerke, Schlachthöfe und Straßenbahnen. Bei den Schlachthöfen ist durch Gesetz die Ausbringung von Unterhaltungskosten, Verzinsung und Tilgung gesetzlich begrenzt, aber andererseits durch den Schlachthauszwang (Ges. vom 18. März 1868, 29. März 1881, 29. Mai 1902, § 11 KAG. vom 14. März 1893) gewährleistet. Das letztere trifft tatsächlich zu bei den Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken und Straßenbahnen insofern, als das Eigentum am Grund und Boden der Straße oder der tatsächliche Besitz die Verfügung über die Straße, ohne die jene Betriebe nicht ausführbar sind, und damit deren monopolartigen Charakter sicherstellen. Für die Herstellung und den Ausbau solcher Anlagen Anleihen aufzunehmen, kann keinem Bedenken unterliegen, da eine Belastung der Steuerzahler nicht entsteht. Unterhaltungskosten, Zinsen, Tilgung kommen sicher ein (bei den Wasserwerken liegt es hin und wieder anders, weil Gesichtspunkte der Hygiene hineinspielen, die eine Ermäßigung des Preises zur Anregung vermehrten Gebrauchs veranlaßt haben). Zumeist tritt sogar und sehr erheblich eine Entlastung der Steuerzahler durch diese gewerblichen Betriebe, um den finanztechnischen Ausdruck zu gebrauchen, „werbende Anlagen“ ein. Deshalb spricht auch Bayern die Unbedenklichkeit der Aufnahme von Anleihen für solche Zwecke aus. Die Vorschriften der anderen Staaten sagen

Besonderes nicht, doch ist anzunehmen, daß stillschweigend unter den gleichen Gesichtspunkten wie in Bayern überall verfahren wird. Nach Böll a. a. O. fallen auf die in den letzten 10 Jahren von den Städten mit mehr als 100 000 Einwohner für werbende Anlagen aufgenommene Kapitalien 36 % des Gesamtbetrages. Es konnten im Etatsjahre 1908 zur Entlastung der Steuerzahler¹ abführen von:

	Gas	Wasser	Elektrizität	Straßen- bahnen
	Mf.	Mf.	Mf.	Mf.
Berlin	6 761 502	2 010 720	—	—
Breslau	1 627 400	109 100	566 400	—
Königsberg	22 500	—	—	—
Frankfurt a. M. ²	—	704 700	1 933 000	960 000
Straßburg i. E.	—	154 600	100 000	—
Karlsruhe	386 097	334 758	—	—
München	1 273 000	509 981	1 053 292	1 429 667
Darmstadt	300 000	163 400	105 000	—
Dresden	3 041 274	—	651 494	642 996
			859 123	299 400 ³
				18 000
Stuttgart	459 000	636 900	265 000	—

Bei so erheblicher Entlastung der Steuerzahler durch die Einnahmen gewerblicher Betriebe, die man sich für die Städte nicht mehr wegdenken kann, wird die Herstellung der Anlagen und die Aufnahme von Anleihen, die bei der Höhe der erforderlichen Kapitalien so wie so nicht zu vermeiden ist, den Städten nicht erschwert werden dürfen, sondern die Herstellung solcher Anlagen zu raten sein.

Etwas anders liegt es schon bei der Erneuerung, Aus- und Umbau solcher Anlagen. Denn es ist klar, daß nicht jede Erneuerung, jeder Aus- und Umbau und auch jede Vergrößerung die Einnahmen der Anlage vergrößert und daß auch trotz des monopolartigen Charakters der Unternehmung die Preise der Produkte nicht ins Ungemeffene gesteigert werden können. Es kann deshalb, wenn hier nicht richtig verfahren wird, der

¹ Die Zahlen sind den Etats entnommen. Inwiefern außer den rechnerisch nachgewiesenen Überschüssen noch Zuwendungen zur Entlastung der Steuerzahler enthalten sind, könnte nur nach Aufstellung eines Normalstats und gleichmäßiger Ausfüllung wirklich richtig ermittelt werden.

² Zwei Privat-Gasanstalten.

³ Abgaben für Benutzung von Straßen, Plätzen und Brücken.

Ertrag gemindert werden oder der Ertrag trotz Ausdehnung des Unternehmens sich nicht steigern. Deshalb werden hier die Mittel für Erneuerungen, Ausbauten und Umbauten aus den Erträgen der Anlage durch Ansammlung von Fonds (Erneuerungsfonds) zu entnehmen und es wird die Aufnahme von Anleihen zu vermeiden sein. Dies kann einige Zeit die Überschüsse nicht sehr hoch erscheinen lassen, wird sich aber mit den Jahren belohnen. Nach diesem kaufmännischen Gesichtspunkte verfahren auch die gut geleiteten großen Privatunternehmungen, um sich vor Rückschlägen zu sichern und um eine ständige, wenn nicht steigende Dividendenpolitik befolgen zu können. Bayern empfiehlt die Erneuerungsfonds unmittelbar.

Verschieden von diesen vorhandenen Anlagen müssen die Unternehmungen betrachtet werden, bei denen Verzinsung und Tilgung neben den Kosten der Unterhaltung nur zum Teil aus Gebühren und anderen Einnahmen zu erwarten sind, bei denen auch privater Wettbewerb nicht nur möglich ist, sondern zumeist vorhanden und fühlbar ist, bei denen aber immerhin die Erfüllung eines öffentlichen Zweckes mitspricht. Hierher können gezählt werden, Badeanstalten, Kanalisationen, Müllbeseitigung, Hafen, Friedhöfe, Markthalle. Die Nützlichkeit, zum Teil auch die Notwendigkeit solcher Anlagen wird nicht bezweifelt werden können. Deshalb wird auch hier die Aufnahme von Anleihen für die Herstellung der Anlagen nicht zu verwerfen sein. Aber man wird nur hinsichtlich der ausführenden Stadt strenger prüfen müssen. Es läßt sich sehr wohl denken, daß die Staatsaufsichtsbehörde hinsichtlich aller oder einzelner dieser Aufgaben bei einzelnen Städten nach ihrer Leistungsfähigkeit, ihrer Größe usw. Bedenken erhebt. Allerdings hat man bisher zumeist das Gegenteil erlebt, besonders bei nicht freisfreien Städten, die oft von der Aufsichtsbehörde geradezu zu solchen Unternehmungen wie Kanalisation gedrängt worden sind. Für die Unterhaltung aber wird stets bei Aus- und Umbau solcher Anlagen in der Regel nach den oben entwickelten Grundsätzen zu verfahren, d. h. ohne neue Anleihen auszukommen sein.

Die am Anfang zusammengestellten Vorschriften der einzelnen Staaten heben als solche Unternehmungen, für die Anleihen nicht zu bewilligen sind, Luxusunternehmungen, z. B. Theater, Konzerthallen, Parks, Veranstaltungen zu künstlerischen und wissenschaftlichen Zwecken (Bibliotheken, Museen, Ausstellungshallen, Vortragsäle) hervor. Es wird nicht zu bezweifeln sein, daß auch sehr große Städte nur schwer aus laufenden Mitteln derartige kostspielige Unternehmungen zu errichten vermögen werden. Auch kann nicht bestritten werden, daß es bei großen Städten

zu dem geistigen Leben der Bewohner gehört, Theater, Konzerte, die zudem noch immer jährliche Zuschüsse erfordern, zu besitzen. Aus diesen Gründen wird sich wie in einzelnen Fällen aus nationalen Gründen die Herstellung von Theatern usw. aus Anleihemitteln rechtfertigen lassen. Aber im allgemeinen wird zu wünschen sein, daß solche Ausgaben durch Ansammlung von Fonds, Herbeischaffung von Spenden usw. gedeckt werden und der allgemeine Geldmarkt nicht in Anspruch genommen wird. Das mag oft schwer sein, besonders schwer mag das Abwarten sein, im Interesse der soliden Finanzwirtschaft der Städte ist es aber zu erstreben. Zu verwerfen ist auf jeden Fall die Aufnahme von Anleihen für Errichtung von Denkmälern für Fürsten, berühmte Staatsleute usw. und die Handlungsweise des Fiskus, der unter Ausnutzung des Wettbewerbs der Städte oder anderer Momente staatlich zu erfüllende Aufgaben wie den Bau von Kasernen, von Verwaltungsgebäuden für Behörden, Teilumbauten von Bahnhöfen usw. den Städten auferlegt und sie zur Ausnutzung ihres Kredits nötigt. In den Ermahnungen der Staatsaufsichtsbehörden zur Sparsamkeit an die Städte ist selbstverständlich von solchen Ausgaben und für derartige Zwecke aufgenommenen Anleihen niemals die Rede.

Die Verwaltungsvorschriften der Staatsaufsichtsbehörden wenden sich gegen die Aufnahme von Anleihen zur Ansammlung oder Verstärkung von Betriebsfonds (Preußen, Bayern). Unter Betriebsfonds ist gewissermaßen das liquide Vermögen der Städte zu verstehen, das zur Vermeidung vorübergehender Defizits, die nicht zu wirklichen Defizits werden (Kassendefizit nennt sie Wagner a. a. O.) und zur Vermeidung vorübergehender Anleihen führt. Der typischste Fall ist der der Zahlung der Beamtengehälter am Anfang jeden Vierteljahres, während die etatsmäßige Deckung durch Steuern usw. erst im Laufe des Vierteljahres erfolgt. Nicht immer hat man an dieser Anschauung festgehalten, daß hierfür Anleihen nicht zu bewilligen sind, vielmehr haben die Ansichten geschwankt. Aber es wird als zutreffend anerkannt werden müssen, daß zur Ansammlung von Vermögen nicht der Weg der Anleihe beschritten wird, sondern daß die Städte Vermögen nur ansammeln wie jeder Privatmann aus eigenen Mitteln. Schließlich sind die Summen, um die es sich hier handelt, keine großen und es treffen die oben entwickelten theoretischen Grundsätze für die Möglichkeit einer Anleihe nicht zu.

Die Vorschriften Preußens weisen auf die Schaffung eines Grunderwerbsfonds aus Anleihemitteln hin, vorsichtiger Bayern, das in erster Linie auf die Ansammlung solcher Fonds aus Überschüssen günstiger Jahre und aus dem Erlös verkaufter Grundstücke aufmerksam macht. Der

möglichst ausgedehnte Besitz von Grund und Boden zur Befriedigung eigenen Bedarfs, zur wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt, sei es zur Aufschließung von Baugelände, sei es zu anderen Zwecken z. B. um für ein großes gewerbliches Unternehmen Gelände angemessen zur Verfügung stellen zu können, und zur Einwirkung auf den Grundstücksmarkt ist den Städten unzweifelhaft zu empfehlen und deshalb auch durch die Ausnutzung des Kredits zu unterstützen. Soweit ist Preußen beizutreten. Aber der Standpunkt Bayerns erscheint doch nach einer Richtung der zutreffendere. Die Bereitstellung großer, wenn auch „erstmaliger“, wie Preußen sagt, Mittel durch Anleihen kann zu Spekulationen großen Umfanges bei Ankauf von Grund und Boden führen, eine Bodenpolitik großen Stils einzuleiten, zu leicht Veranlassung sein. Tritt dann der erhoffte Erfolg nicht ein oder nicht schnell genug ein, so treffen und dann immer in Zeiten wirtschaftlichen Niederganges die Folgen die Städte. Immer muß darauf gehalten werden, daß solche Fonds gesondert verwaltet werden, daß Erlöse aus verkauftem Grund und Boden ihnen zufließen oder erstattet werden und daß sie zur Deckung der Anleihe Verwendung finden. Andernfalls täuschen sich die Städte in eine Finanzlage hinein, die sie nicht haben, sie verringern die Substanz ihres Vermögens ohne entsprechenden Ausgleich auf der Passivseite. Im Aufsichtswege wird nicht immer klar darauf gehalten.

Die Vorschriften von Preußen und Hessen unterscheiden zwischen Unternehmungen, die über den engeren Kreis der städtischen Verwaltung hinausgehen, und andern Unternehmungen. Unter den ersteren verstehen sie Unternehmungen, die die Befriedigung von Luxusbedürfnissen bezwecken (Theater usw.). Aber auch die gewerblichen Betriebe wird man darunter verstehen dürfen. Denn wenn es auch heute allgemein Anschauung ist, daß Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke städtische Unternehmungen sein müssen, so ist dies doch noch nicht so lange her. In manchen Städten laufen noch die Verträge, durch welche die Versorgung mit Gas, Wasser und besonders Elektrizität Privatunternehmern überlassen ist. Und wie steht es mit den Straßenbahnen und Vorortbahnen? Hier haben viele Städte noch gar nicht den Mut gehabt, zuzugreifen. Noch viel eher wird man zu den nicht in den engeren Kreis der städtischen Verwaltung fallenden Unternehmungen diejenigen rechnen dürfen, bei denen eine gleiche Erfüllung der Aufgaben ganz ohne Zutun der Stadt möglich, wie Badeanstalten, Müllbeseitigung, Häfen, Friedhöfe, Markthalle, wenngleich auch hier der Betrieb und die Einrichtung in städtischer Regie immer mehr die Regel wird. Bei einzelnen Stadtverwaltungen wird der „engere

oder weitere“ Kreis insofern deutlich, als für die Betriebsverwaltungen z. B. bei Breslau und Frankfurt a. M. besondere Etatsabteilungen abge sondert sind. Zu denen gehören die rein gewerblichen Betriebe, aber auch die wie Häfen, Badeanstalten, Abfuhrverwaltung usw., ohne daß selbstverständlich genaue und klare Grundsätze über die Abtrennung zwischen den gewerblichen und nicht gewerblichen Betrieben bestehen. Dagegen erscheinen diejenigen Aufgaben, die nach den oben angegebenen Vorschriften Preußens und Hessens als über den engeren Kreis der Verwaltung gehend anzusehen sind, in dem Hauptetat.

Wir konnten schon bei den gewerblichen Betrieben und diesen nahe stehenden Teilen der städtischen Verwaltung feststellen, daß die Kosten des Betriebes und der Unterhaltung der Anlage unter allen Umständen von diesen selbst zu decken sein sollen. Überträgt man diesen Grundsatz auf den „engeren“ Kreis der städtischen Verwaltung auf den Teil, der im Hauptetat einzelner Städte gesondert in Erscheinung tritt, so heißt dies, daß die jährlich wiederkehrenden Ausgaben aus den jährlich wiederkehrenden, der Erneuerung immer wieder fähigen Einnahmen zu decken sind. Der Sprachgebrauch nennt diese kurz die ordentlichen Ausgaben und ordentlichen Einnahmen. Im Gegensatz dazu sind, wie oben gesagt, außerordentliche Ausgaben solche, die nicht regelmäßig wiederkehren, sei es in jedem Jahre, sei es in bestimmten, durch Erfahrung oder sonst festgestellten Zwischenräumen.

Versuchen wir an Hand eines städtischen Haushaltsplans im einzelnen klarzustellen, was zu den laufenden oder ordentlichen Ausgaben gehört. Hierbei wird von dem Etatsjahr als Budgetperiode ausgegangen.

Einer gesetzlichen Bindung unterliegt die Feststellung eines städtischen Haushaltsplans nicht. Vorschriften darüber, was als ordentliche Ausgabe anzusehen ist, bestehen nicht. Es muß deshalb versucht werden, an der Hand der Praxis zu gewissen Regeln zu kommen. § 66 der Städteordnung von 1853 besagt lediglich, über alle Ausgaben, Einnahmen und Dienste, welche sich im voraus bestimmen lassen, entwirft der Magistrat jährlich . . . einen Haushaltsetat. Der Haushaltsetat kann aber und soll möglichst auch das Extraordinarium enthalten, d. h. die Ausgaben, die aus Anleihemitteln zu decken sind. Es gibt deshalb einen zwingenden Schluß auf das, was ordentliche oder laufende Ausgabe ist an sich noch nicht.

Einem Zweifel wird es nicht unterliegen, daß die gesamten Kosten der städtischen Verwaltung als solche ordentliche Ausgaben sind. Hierunter fallen insbesondere die persönlichen Posten, d. h. die Gehälter der Beamten

und Angestellten der Stadt vom Ersten bis zum Letzten einschließlich der Lehrer, der Polizeibeamten, Feuerwehrleute, Boten usw. nebst Wohnungsgeld, Bekleidungs- und Repräsentationszulage usw. Es fallen weiter darunter die sachlichen Kosten, auch für den Betrieb der städtischen Anstalten und Gebäude, für Schreibmaterialien, für Inventar, für Beleuchtung, Heizung, Reinigung, Feuerversicherung usw., ferner für Beleuchtung und Reinigung der Straßen und Plätze. Es fallen darunter die laufenden Kosten der Armen- und Krankenpflege und anderer den Städten gesetzlich obliegender Aufgaben, wie des Gewerbe- und Kaufmannsgerichts, Stadtausschusses usw. Auch sind dazu zu zählen die Kosten der Verzinsung und Tilgung der Schulden.

Auf ein Grenzgebiet kommt man aber bereits bei der Unterhaltung der städtischen Anlagen, Straßen, Plätze, Parkanlagen, Gebäude. Daß auch hier grundsätzlich die Ausgaben als ordentliche zu betrachten und aus ordentlichen Einnahmen zu decken sind, wird ebenfalls nicht zweifelhaft sein. Doch wie weit gehen hier die Ausgaben, die nur die „Unterhaltung“ betreffen? Hier wird die eine Verwaltung, die vorsichtiger wirtschaftet, größere Summen ansammeln oder in Zwischenräumen bereitstellen, weil bald hier bald dort größere Beträge erforderlich werden für Ausgaben, die fast Erneuerungen, Neubauten oder dgl. sind. Je länger Bauten, Pflasterungen, Anlagen ihrem Zwecke dienen, um so näher kommt der Zeitpunkt größerer Verwendungen von Mitteln für sie zur weiteren Benutzbarkeit, zur Umgestaltung nach neuzeitlichen Ansprüchen und Anschauungen. Alle diese Ausgaben gehören zu denjenigen, die zwar nicht jedes Jahr, jedenfalls nicht bei kleineren Verwaltungen wiederkehren, wohl aber in so überschaubaren Zwischenräumen, daß für sie vorgesorgt und eine Anleihe vermieden werden kann, besonders da es sich um so erhebliche Summen zumeist nicht handeln wird, die eine dauernde oder vorübergehende Überbürdung der Steuerzahler mit sich bringen.

In den Verwaltungsvorschriften der Staatsaufsichtsbehörden sind als Beispiele außerordentlicher Ausgaben, für die Anleihen nicht aufzunehmen sind oder bei denen Anleihen nur mit verstärktem Tilgungsatz zu genehmigen sind, vielfach (Preußen, Hessen, Bayern) Schulhausneubauten und Pflasterungen hervorgehoben. Es mag richtig sein, daß Schulhausneubauten und Straßenpflasterungen Aufgaben sind, deren Wiederkehr sich übersehen läßt. Auch mag es richtig sein, daß Städte mit langamer Entwicklung oder reiche Städte solche Aufgaben durch Ansammlung von Fonds oder durch einfache Einstellung in den Stadthaushaltsplan ohne Überbürdung der Steuerzahler erfüllen können. Aber ebenso richtig ist

es, daß sich die städtischen Körperschaften zu solcher Vorsorge nicht ganz dringender Bedürfnisse — Präventivdeckung — nur schwer bewegen lassen. Das liegt nun einmal in der menschlichen Natur, die gerne die Sorge der Zukunft auch dieser überläßt. Und weiter ist es richtig, daß Städte mit rascher Entwicklung und junge Städte, die erst alles aus sich heraus schaffen müssen, besonders die Städte der Industriebezirke ohne Anspannung ihres Kredits, ohne Schuldenmachen, diesen Anforderungen nicht gerecht werden können. Sie würden einfach finanziell erliegen, d. h. die Steuerzahler der Gegenwart erdrücken. Schon der verstärkte Tilgungssatz, wenn Anleihen gewährt werden, ist für solche Städte schwer. Der von Preußen aufgestellte Gesichtspunkt, die Tilgungsquote sei so zu bemessen, daß, wenn die Anlage wertlos geworden sei, auch die dafür aufgenommene Schuld getilgt sein müsse, ist zweifellos richtig. Aber als eine Überspannung erscheint es, wenn gesagt wird, die Anleihen für Schulbauten müßten so schnell getilgt sein, daß, wenn ein neuer Schulhausneubau notwendig würde, die zuletzt gebaute Schule bezahlt sei. (Ministerialerlaß vom 1. Juni 1891.) Das käme einer Bardeckung für Schulhausbauten in den meisten Fällen gleich. Auch behält doch eine Schule, wenn eine neue notwendigerweise gebaut wird, ihren Wert wie bisher.

II. Erfahrungsgrundsätze der Praxis.

Sind nun die deutschen Städte nach diesen Grundsätzen bisher verfahren oder ergeben sich aus ihrem Verhalten andre Anschauungen als die wir eben an der Hand der Anforderungen des Tages entwickelt haben? Zur Nachprüfung darüber steht das Statistische Jahrbuch deutscher Städte zur Verfügung, das allerdings nur Bd. VII—XIII von 1896 bis zum Jahre 1901 einschließlich die Übersicht über die von den Städten aufgenommenen Anleihen und ihre Verwendungszwecke enthält. Man darf doch wohl annehmen, daß im großen und ganzen Verwendungszwecke und Sollausgaben, wie sie dort angegeben, den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. (Bd. XIII, S. 426.) Dem Verfasser sind außerdem von einer Reihe von Städten dankenswerter Weise die Vorlagen an die Stadtverordnetenversammlungen über die Aufnahme der letzten Anleihen mit ihren Verwendungszwecken übermittelt worden. Auch deren Studium ergibt nicht, daß die deutschen Städte anders als nach den oben entwickelten Anschauungen verfahren wären. Eher findet man ein Hinausgehen und ein Stellen strengerer Anforderungen an sich selbst. Insbesondere ist immer, so weit erkennbar, vermieden worden, kleine Beträge,

auch wenn ihre Aufnahme durch Anleihe zu rechtfertigen gewesen wäre, im Wege der Schuldaufnahme zu decken. So beruht tatsächlich die Aufnahme hoher Schulden durch die Städte in den letzten Jahrzehnten auf deren glänzender Entwicklung, insbesondere der Übernahme gewerblicher Betriebe in eigene Verwaltung und der Heranziehung zur Erfüllung von Staatsaufgaben nicht auf unsolider Finanzwirtschaft bei Verkennung der über die Schuldaufnahme zu beobachtenden Grundsätze. Nirgends hat festgestellt werden können, daß Städte sogenannte „Zuschußanleihen“ aufgenommen haben, d. h. Anleihen, die lediglich den Zweck hatten, die ordentlichen Ausgaben durch außerordentliche Einnahmen mit diesen ins Gleichgewicht zu bringen, wie dies besonders das Reich getan hat und Preußen auch zu tun beabsichtigt.

Um nur wenige Beispiele anzuführen:¹

Berlin verwandte von der Anleihe des Jahres 1904 in Höhe von 228 Millionen die Teilsumme von 128 Millionen wie folgt:

I. den städtischen Werken:

1. den Gaswerken	29 400 941,32 Mk.
2. den Wasserwerken	8 836 892,33 „
3. den Kanalisationswerken	18 111 672,22 „
4. der Markthallenverwaltung	3 532 938,09 „
5. der Schlachthofverwaltung	1 072 021,75 „
6. dem Hafen am Urban	460 093,55 „
	<hr/> 61 414 559,26 Mk.

II. der Rämmerei:

7. für die Ausführung von Hochbauten	30 316 877,78 Mk.
8. für Brücken und Wasserbauten . . .	2 136 900,59 „
9. für den Erwerb von Aktien der Berliner Elektrischen Straßenbahngesellschaft	9 755 763,24 „
10. für die Erhöhung des Betriebsfonds der ehemaligen Hauptkasse der städtischen Werke	5 014 970,88 „
11. für die Anlegung des Nordparks . .	1 744 175,34 „
12. für die Weiterführung der Kaiser Wilhelmstraße	15 970 955,72 „
13. für Verbreiterung der Roß- und Woll- straße	1 655 780,27 „
	<hr/> insgesamt rund 128 000 000,00 Mk.

¹ Vgl. auch Howe a. a. O., S. 182 ff.

Breslau brauchte die Anleihe 1905 in Höhe von 42 Millionen:

1. zu Krankenhausbauten	4 000 000	Mf.
2. zum Bau eines Pflegehauses	330 000	"
3. zum Neubau höherer und mittlerer Unter- richtsanstalten	3 080 000	"
4. zum Bau einer Handwerkerschule	1 000 000	"
5. zur planmäßigen Erweiterung der Feuer- wehr	2 900 000	"
6. zur Einrichtung der Müllverbrennung	1 000 000	"
7. zur planmäßigen Erweiterung der Kanali- sation und Ankauf von Rieselfeldern	5 700 000	"
8. zur Uferbefestigung	350 000	"
9. zur Hafenerweiterung	500 000	"
10. zum Neubau zweier Markthallen	3 152 000	"
11. zur Erweiterung des Wasserwerks und der Grundwasserversorgung	2 650 000	"
12. zur Erbauung einer neuen Gasanstalt und einer Arbeiterwohnstätte	6 000 000	"
13. zur Erweiterung der Elektrizitätswerke	2 000 000	"
14. zur Erbauung eines Verwaltungsgebäudes der Betriebswerke	650 000	"
15. zum Erwerb von Grundstücken	2 500 000	"
16. zur Tilgung alter Schulden	4 099 000	"
17. Kosten der Anleihe	2 089 000	"

insgesamt 42 000 000 Mf.

Dresden¹ verwandte von der Anleihe 1900 rund 41 Millionen wie folgt:

1. Schulzwecke	8 036 115,62	Mf.
2. Ankauf, Bau und Erweiterung der techn. Werke	7 832 562,60	"
3. Anstalts- und Feuerlöschzwecke	5 091 251,30	"
4. Straßen-, Schleusen- und Brückenbau	9 842 232,52	"
5. Öffentliche Gebäude	5 050 997,82	"
6. Verschiedene Zwecke	5 452 530,18	"

41 305 690,04 Mf.

¹ Ausschließlich der Anleihen der Straßenbahn und der einverleibten Vororte.

Frankfurt a. M. nahm die Anleihe 1908 auf in Höhe von 50 Millionen für die Erweiterung der Elektrizitätswerke und den Ausbau des Straßenbahnnetzes, für den Bau des Osthafens und des Zollhofes sowie die Erweiterung der Gas-, Wasser- und Kanalisationswerke.

III. Regeln, welche die Wissenschaft aufgestellt hat.

Die wissenschaftliche Bearbeitung der hier zu behandelnden Frage wie überhaupt der Kommunal финанzen ist erst jüngeren Datums. Noch von Reizenstein „Das kommunale Finanzwesen“ in Schönberg „Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre“ III. Aufl. S. 744, 1891 konnte sagen: „Die Grundsätze, nach denen die Regierungen der einzelnen Staaten bei der Erteilung oder Vorenthaltung der hiernach erforderlichen Ermächtigungen oder Genehmigungen (von Anleihen) handeln, sind in öffentlichen Dokumenten bisher nur selten niedergelegt worden; im allgemeinen ist die Praxis der Staaten eine weit auseinandergehende, ja es hat sich in manchen derselben eine grundsätzliche Behandlung noch kaum herausgebildet und beschränkt sich die Einwirkung auf eine Entscheidung von Fall zu Fall.“ Das Fehlen einer wissenschaftlichen Bearbeitung ist besonders in der Gegenwart, in der so viel über die Verschuldung der Städte, die Gestaltung ihres Anleihemarktes, über Mittel und Art der Geldbeschaffung wie über die Möglichkeit der Schuldenvermeidung gesprochen und geschrieben ist, als großer Mangel empfunden worden. Aber einerseits sind die Kommunal финанzen doch erst mit der großzügigen Entwicklung der Städte und — wenigstens für Preußen — mit dem Kommunalabgabengesetz, mit der Grundlage einer modernen Finanzwirtschaft zu der Bedeutung, welche eine wissenschaftliche Bearbeitung rechtfertigt, gelangt. Mit Recht sagt Strang in einem Artikel über „Die finanzielle Entwicklung der preussischen Städte unter dem Kommunalabgabengesetz“ (Verwaltungsblatt XXX Nr. 19), daß eine Selbstverwaltung ohne selbständige Gestaltung der Gemeindefinanzen nicht gegeben ist und mit Recht stellt er deshalb Miquel mit dem Kommunalabgabengesetz neben Stein mit der Städteordnung, weil mit dem Kommunalabgabengesetz erst den Städten die Steuerautonomie zuteil wurde. Andererseits haben sich die Gemeindefinanzen, sei es unter der Staatsaufsicht, sei es, weil die Gemeinden Teile des Staates sind, unter den gleichen Gesichtspunkten entwickelt wie die des Staates. Dies trifft besonders für die wissenschaftliche Erläuterung des Begriffs der außerordentlichen und ordentlichen Ausgaben und Einnahmen zu. Schon Wagner hat 1883 in seiner Finanzwirtschaft den

Grundsatz der gleichen wissenschaftlichen Behandlung von Staats- und Kommunal финанzen aufgestellt. Es kann nicht die Aufgabe sein, die Literatur über die hier zu behandelnde Frage aus dem kommunalen Finanzrecht erschöpfend darzustellen. Dazu bedurfte es, um sicher zu gehen, eingehender Studien an einer öffentlichen Bibliothek, die dem Verfasser unmöglich sind. Aber so weit er hat forschen können, besteht in der Wissenschaft über die abstrakte Definition der ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen wie Ausgaben wie über die Rechtfertigung der Möglichkeit oder Notwendigkeit von Anleihen ein erheblicher Streit nicht. Im Beginne dieser Abhandlung ist ein kleines Verzeichnis der durchgesehenen Literatur zusammengestellt. Hier sei nur auf das Werk von „Richard von Kaufmann“ „Die Kommunal финанzen“ hingewiesen. Ebenjowenig wie ein Streit in der Wissenschaft selbst besteht, ist ein Widerstreit zwischen dieser, den Gesetzen und Verwaltungsordnungen der Staaten und der Praxis der Städte zu finden. Die Verwaltungsvorschriften scheinen vielfach aus der Theorie und umgekehrt hervorgegangen zu sein. Als besonders rühmlich darf es aber für die Städte sein, daß auch die Wissenschaft an ihren Taten nicht viel zu tadeln finden wird. Eine andere ernste Frage, die während der Abfassung dieser Schrift auftaucht, ist die, ob die heutigen Einnahmequellen der Städte, die doch jedes Jahr neu sprudeln sollen, für eine weitere gesunde Finanzverwaltung der Städte ausreichen, oder ob ihnen nicht nach Auferlegung so vieler neuer staatlicher Aufgaben und nach mehr oder minder freiwilliger Übernahme solcher Aufgaben und anderer, die sie zur Erhöhung der Kultur in ihren Mauern und im ganzen Vaterlande auf sich geladen haben, nicht neue Einnahmequellen zu eröffnen sein werden.

Zur Organisation des Kredits der deutschen Städte¹.

Von

Th. Kußer,²
Oberbürgermeister in Fürth.

¹ Zur geschichtlichen Entwicklung des Kommunalanleihewesens vgl. Raehler, „Die preußischen Kommunalanleihen“, Jena 1897, S. 87 ff.

² Diese Arbeit wurde im März 1909 abgeschlossen.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
1. Schwebende Schulden	165
2. Feste Anleihen, ihre Tilgung	170
3. Umfang der festen Anleihen	177
4. Die Obligationenanleihen	181
5. Begründung, Begebung, Bestand der Städteanleihen	189
6. Mitbewerber auf dem Geldmarkt	196
7. Die großen Vermögensverwaltungen als Geldgeber der Gemeinden	201
8. Bestehende Organisationen zur Befriedigung des Kommunalkredits	206
9. Urteil über die gegenwärtige Organisation des Kommunalkredits	212
10. Sogenannte „kleine Mittel“ zur Besserung des bestehenden Zustandes	213
11. Bisherige Reformvorschläge	214
12. Gesichtspunkte zur Begründung einer Zentrale für den Kommunalkredit	219
a) Die Zentrale dient den deutschen Städten	219
b) Die Zentrale wird von den Städten begründet	220
c) Die Zentrale vermittelt für die Städte Darlehen im engeren Sinne	221
d) Die Zentrale gewährt den Städten Darlehen	222
e) Die Zentrale nimmt Darlehen in Obligationen auf	224
f) Die Zentrale wird von den Städten gestützt	227
g) Die Begebung der Zentralobligationen	229
h) Berechnung der Valuta für die Städte	230
i) Die Rechtsform der Zentrale	231
k) Das Grundkapital der Zentrale	233
l) Bindung der zum Verein zusammentretenden Städte	234
m) Ergebnisse	235

1. Schwebende Schulden¹.

Wer nicht in die Finanzen der Städte tiefer eingedrungen ist, mag glauben, daß dort Schuldaufnahmen auf kürzere Dauer weniger häufig vorkommen als beim Reich und bei den Staaten.

Eine solche Annahme wäre irrig. Allerdings treten die festen Anleihen scharfer hervor, wie es auch an statistischen Nachweisungen über den vorübergehenden Geldbedarf fast vollständig fehlt.

Die Städteordnungen pflegen über schwebende Schulden weniger eingehende und bestimmte Vorschriften zu enthalten; auch hat man in der Praxis auf solche Schulden nicht die strengen Bestimmungen über Tilgung, aufsichtliche Genehmigung angewendet.

Die Hauptfälle schwebender Schulden sind die folgenden:

a) Die Gemeinde oder gemeindliche Anstalten haben Betriebsausgaben früher zu bestreiten als die Betriebseinnahmen anfallen. Der ordentliche Bedarf ist schon im Bereiche der engeren Verwaltung unabhängig von den Fälligkeitsterminen der Steuern und Gebühren; bei einzelnen gewerblichen Anstalten aber ist die Vorausbeschaffung von Rohmaterialien (z. B. von Kohle) ganz unvermeidlich. Ist dieser zeitliche Unterschied dauernd oder immer wiederkehrend, so wird man einen Betriebsfonds — z. B. durch eine feste Anleihe — zu schaffen haben; besteht ein solcher nicht oder ist er zeitweise nicht genügend, so entsteht ein außerordentlicher vorübergehender Geldbedarf.

b) Die gleiche Folge ergibt sich, wenn, wie es in mittleren und kleineren Städten häufig, aber auch in größeren Städten nicht selten geschieht, die Deckung von Ausgaben für größere Anschaffungen, die sich zur Übernahme auf feste Anleihen nicht eignen, aber einem Haushaltsjahr nicht auferlegt werden wollen, auf verschiedene Jahre verteilt wird,

¹ Vgl. hierzu auch Flachsbarth, „Die heffische Landeshypothekenbank“ in Schanz, Finanzarchiv 1908, II, S. 247/48, 251 ff.; ebenda auch eine Äußerung Biermers zum „Fall Dr. Dullo“. Biermer empfiehlt die Schaffung einer Zahlungsausgleichsstelle für städtische Zwecke.

während die Ausgabe selbst alsbald anfällt. Zur Vermeidung solcher Maßnahmen ist die Schaffung eines Fonds¹ nützlich; fehlt er, so ergibt sich ein vorübergehender Geldbedarf.

c) Mit dem Fall b ist jener verwandt, daß die Gemeinde Ausgaben leistet für Rechnung von künftigen Erträgen, deren zeitlicher Anfall unbestimmt ist. So stellt die Gemeinde Straßen her, die später von den Anbauenden bezahlt werden müssen; sie legt Entwässerungskanäle und nimmt nur denjenigen Teil auf feste Anleihe, der nicht durch die künftigen Beiträge der Angrenzer gedeckt ist. Hier können sogenannte „ausgeschiedene Unternehmungen“ sich bilden, die lange Zeit mit Vorschüssen arbeiten und „vorübergehend“ Geldbedarf erheischen. Ganz ähnlich liegt der Fall, wenn Gegenstände erworben werden, um ganz oder teilweise wieder veräußert zu werden. Hierher zählen vor allem die Grundstückserwerbungen, bei welchen die Stadt entweder das Ganze oder einen Teil wieder zu verkaufen hofft, weshalb sie den ganzen Kaufpreis oder einen Teil desselben nicht auf feste Anlehen verweisen will.

Mitunter steht auch fest, daß das ganze Grundstück oder ein Teil später einem Gemeindegewerk zugeführt werden soll, für den dann die Mittel aus laufenden oder außerordentlichen Einnahmen beschafft werden müssen; man will aber jetzt die Deckung verschieben bis zur Erfüllung jener Aufgabe.

Bei Unternehmungen großen Stils pflegen nun freilich und müssen im Interesse einer gesicherten Finanzverwaltung die Ausgaben für solche Erwerbungen vorzugsweise aus dem Gemeindevermögen oder hierzu zur Verfügung gestellten Anleihen entnommen werden²; aber solange förmliche „Unternehmungen“ sich nicht bilden oder sofern deren Umfang über die bereitgestellten Mittel anwächst, entsteht ein vorübergehender Bedarf.

d) Nicht selten entsteht ein Bedürfnis zur Aufnahme einer schwebenden Schuld auch dadurch, daß eine feste Anleihe im Augenblick nicht aufgenommen werden kann — z. B. weil die erforderlichen Genehmigungen nicht vorliegen oder weil die Verhandlungen mit dem Darlehensgeber noch nicht zum Abschluß gebracht werden können oder auch noch gar nicht auf-

¹ Vgl. Düsseldorf Verwaltungsbericht für 1907, S. 51. Es wurde 1907 ein Reservefonds (B) gebildet, um außerordentliche Ausgaben zu decken, namentlich für Hochbauten, die sich erfahrungsgemäß in kurzen Zwischenräumen wiederholen und nicht aus dem Ordinarium ohne weiteres gedeckt werden können. Der Fonds dient auch zum Ausgleich der Steuerungswankungen.

² Durch die Tilgung dieser Anlehen entsteht allmählich ein freies Vermögen der Gemeinde.

genommen werden wollen, etwa wegen der Verhältnisse des Geldmarktes. Man muß dann vorübergehend, wenn auch zu härteren Bedingungen, Geld beschaffen.

Im statistischen Jahrbuch deutscher Städte für 1908 ist auf Seite 482/83 für den Schluß des Rechnungsjahres 1906 bei 55 deutschen Städten eine Summe von über 38 Millionen Mark „vorübergehend aufgenommener Darlehen“ ausgewiesen; dortselbst sind auch „Restkaufgelder“ in der Höhe von mehr als 50 Millionen und rund 66 Millionen Hypothekenschulden aufgeführt, welche letztere wenigstens zum großen Teile zu den schwebenden Schulden zählen dürften. Auch sind ungefähr 16 Millionen Schulden aufgezählt, die aus der Verwendung von sogenannten „Amts- und sonstigen Kautionen“ entstanden sind.

Die Bedeutung dieser Ziffern wird noch durch die Erwägung verstärkt, daß solche Schulden rasch zurückbezahlt, aber auch häufig wieder aufgenommen zu werden pflegen, also sich wiederholen, und daß vielleicht nicht alle Vorschüsse bei der eignen Sparkasse usw. in der Übersicht, die sich ja auch nur auf 55 Städte bezieht, enthalten sind.

Manche vorübergehenden Bedürfnisse werden wohl auch gar nicht befriedigt. So sehen sich z. B. städtische Sparkassen nicht selten genötigt, auf günstige Geldanlagen (Hypotheken, Beteiligung an einer Emission) zu verzichten, um nicht Darlehen aufnehmen zu müssen, die aus den zu erwartenden Einlagen gedeckt werden könnten.

Werden nun schwebende Schulden leicht und billig aufgenommen? Der in England auch bei den Städten beliebte Weg, kurzfristige Schuldverschreibungen auszugeben, ist in Deutschland nicht in Übung und nach Lage der Gesetzgebung auch nicht leicht gangbar. Wie Restkaufgelder und neu aufgenommene oder auf erworbenen Grundstücken lastende Hypotheken verzinst werden müssen, ist nicht näher bekannt; vermutlich werden aber hier im allgemeinen die Städte keine schlechten Geschäfte machen. Soweit sie jedoch Gelder bei Banken aufnehmen müssen, dürften die Bedingungen weniger erfreulich sein; man glaubt den Städten schon ein Entgegenkommen zu bezeigen, wenn man gegen Sicherheit ihnen den Reichsbankdiskontsatz statt des Lombardsatzes bewilligt. Es mag vorkommen, daß feste Anleihen rascher als gut ist aufgenommen werden, um den empfindlichen Lasten aus solchen vorübergehenden Schuldaufnahmen ein Ende zu machen.

Auf der anderen Seite steht zwar kein zahlenmäßiger Beweis zur Verfügung, aber es ist doch sicher, daß die Städte und ihre Anstalten vorübergehend Geld anzulegen haben. Die Sparkassen stellen

ihre Einnahmen aus Einlagen oder Zinsen zurück, um für eine in Aussicht stehende günstige Anlage bereit zu sein, ebenso verfahren mitunter Stiftungen; Sparkassen und Stadtkassen halten größere Barreserven zu ihrer Verfügung, um den täglichen Verbindlichkeiten genügen zu können; die Stadtkassen legen Überschüsse einstweilig an; Stiftungsgelder, die alsbald für Bauten, Einrichtungen usw. Verwendung finden sollen, suchen Beschäftigung; Tilgungsraten, die vorerst zur Tilgung nicht verwendet werden können, sondern anzusammeln sind, müssen angelegt werden, bis die „Sperrfrist“ abgelaufen oder verstärkte Tilgung zugelassen ist. Insbesondere aber bleiben häufig Anleiheavaluten, die von den übernehmenden Bankhäusern einbezahlt werden, längere Zeit ohne Verwendung, bis die Erfüllung der Anleihezwecke sie abrufen.

Solche Gelder pflegen nun gegen einen sehr mäßigen Zins bei solchen Banken und Kassen, die hierzu nach den bestehenden Vorschriften verwendbar sind, untergebracht zu werden. Anleihegelder bleiben entweder bei dem übernehmenden Konsortium zu nicht selten geringem Zins liegen; hat man sich aber etwa den dem Passivzins entsprechenden Gegenzins bedungen, so verschlechtert sich der Übernahmekurs. Jedenfalls weichen die den Städten erreichbaren Aktivzinsen und die von ihnen für vorübergehenden Bedarf zu leistenden Passivzinsen in der Regel um einige Prozente von einander ab. Man darf aber auch annehmen, daß die schlechten Aktivzinsen von günstigen Vermögensanlagen abhalten, wenn solche erst nach einiger Zeit möglich oder nicht sogleich völlig gewiß sind; vgl. oben S. 167.

Daß Städte, die augenblicklich untätige Gelder haben oder bei Wahrung ihrer Vorteile haben könnten, den Versuch machen, solche Gelder an andere Städte oder deren Unternehmungen auszuleihen, ist nicht bekannt geworden. Die Hindernisse sind mancherlei. Eine Stadt, die Geld braucht, kennt nicht diejenigen Städte, die Geld haben. Würde sie aber auch eine solche Stadt kennen, so würde sie sich doch befinden, dieselbe anzugehen; es spielen hier Gefühlsmomente herein. Würden solche Bedenken überwunden, so würden beim Fehlen fester Regeln die Verhandlungen zu lange dauern und nicht selten mit Verstimmungen erfolglos enden; denn die Geld nehmende Stadt würde davon ausgehen, was die Geld gebende erhielte, wenn sie zum Bankhaus geht — die Geld gebende aber davon, was die Geld nehmende zahlen müßte, wenn sie zum Bankhaus ginge. Und wenn das alles überwunden wäre, so würde es doch ein reiner Zufall sein, wenn die Zeit des Geldbedarfes der einen Stadt übereinstimmte mit der Dauer des Geldüberflusses der anderen. Oft

würden diese Zeitpunkte überhaupt nicht genau feststellbar sein und so würde für die Gemeinden die Unannehmlichkeit in Aussicht stehen, später doch neue Verhandlungen einleiten zu müssen.

Lehtere Erwägungen sprechen auch gegen die Begründung lediglich einer Ausweis-(Vermittlungs-)stelle für vorübergehende Anleihe- und Anlagebedürfnisse. Dagegen dürften die obigen Darlegungen für die Zweckmäßigkeit eines Geldinstituts der Städte sprechen, dessen Konstruktion an dieser Stelle noch nicht näher dargelegt werden soll.

Ein Geldinstitut, daß wir Zentrale nennen wollen, würde die überschüssigen Gelder nicht nur der Städte, Sparkassen, Stiftungen, sondern auch verwandter öffentlicher Einrichtungen hereinnehmen können, so z. B. der Berufsgenossenschaften, Versicherungsanstalten. Sie würde also von diesen Korporationen Depositen annehmen — je nach den Umständen mit täglicher Fälligkeit oder mit Fälligkeit nach bestimmten Terminen. Diese Gelder würde sie verwerten zu vorübergehenden Ausleihungen an die nämlichen Korporationen¹.

Soweit für die Ausleihungen der Bestand nicht reicht, müssen entweder die Gesuche abgelehnt werden — dann ist für die Betroffenen doch kein schlimmerer Zustand als bisher — oder aber die Zentrale müßte die Gelder selbst beschaffen. Sie könnte dies entweder durch ihr eigenes Kapital (vergl. hierüber unten) oder aber durch Aufnahme fremden Kapitals. Insbesondere würde sie Wechsel ausstellen und von der geldbedürftigen Korporation akzeptieren lassen können, wodurch ein erstklassiges Papier entstehen würde, das auf den Privatdiskont Anspruch hätte². Soweit sie überschüssige Gelder besitzt, würde sie diese Gelder in entsprechender Weise nutzbar machen können, z. B. durch Ankauf von Primatdiskonten, die bei Bedarf jeden Augenblick veräußert werden können. Die Bedingungen, welche nach beiden Seiten gestellt werden könnten, würden mindestens so günstig sein, wie jene, welche den Städten gegenwärtig zugebilligt werden. Es würden feste Vertragsbestimmungen fest-

¹ Mohrmann (Grundstücksarchiv 1908) will im gleichen Sinne verfahren, aber der Städtebank auch die Funktion einer allgemeinen Depositenbank zuweisen. Zu diesem Behufe müsse sie zahlreiche Niederlassungen begründen. Die Depositen könnten für Kommunalanleihen verwendet werden, für die im übrigen Obligationen zu begeben wären. Von Anleihen für große Städte soll die Bank sich fern halten. Meines Erachtens fördert die Verbindung des Projektes einer großen Depositenbank mit dem einer Städtezentrale die letztere nicht. Auch können langfristige Kredite nicht auf täglich fällige Einlagen gegründet werden.

² Zahn, Der preussische Sparkassengesetzentwurf vom Standpunkt städtischer Finanzpolitik in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 503.

zulegen sein, die für Geldnehmer und Geldgeber gelten. Die Gewinne würden dem Reservefonds des Instituts zufallen; allmählich würde eine Verbesserung der Geschäftsbedingungen möglich sein.

Freilich möchte zu bezweifeln sein, ob die Errichtung einer solchen Zentrale lediglich für den bisher angedeuteten Zweck sich lohnte; in der Tat würde die Zentrale in erster Linie die weiter unten angedeuteten Aufgaben zu erfüllen haben. Aber da die Zentrale sehr gut in Verbindung mit einem großen hierfür zugelassenen oder zuzulassenden Bankunternehmen derartig arbeiten könnte, daß ihr Betrieb sehr einfach und ihre Verwaltungskosten nur gering sein würden, so ist der Gedanke einer solchen Gründung auch schon für den oben erörterten Zweck erwägenswert. Man darf annehmen, daß die Einrichtung den Gemeinden nicht unerhebliche Vorteile brächte, insbesondere weil die Rücksichtnahme auf die Unbequemlichkeiten und Lasten vorübergehender Gelddarlehensnahmen sie nicht mehr an nützlichen Maßnahmen hinderte.

2. Feste Anleihen; ihre Tilgung.

Die schwebenden Schulden werden weit überwogen an Bedeutung und an Umfang durch die festen Anleihen. Man wird den Begriff der festen Anleihen negativ bestimmen: sie sind keine schwebenden Schulden; die Tilgung hängt nicht von dem Eintreffen der Einnahmen ab, deren augenblicklicher Mangel ihre Aufnahme verursachte. Im übrigen muß man hinsichtlich der Tilgung Wirtschaftsplan und Vertragsinhalt unterscheiden; der erstere regelt die zur Abtragung der Schulden in einer Zeitperiode bereitzustellenden Mittel; der letztere unterscheidet zwischen Anleihen, die von Seite des Gläubigers kündbar oder unkündbar sind, und solchen, die von Seite des Schuldners rückzahlbar oder nicht rückzahlbar sind. Die deutschen Städte sind nun durchweg genötigt, für die festen Anleihen Tilgungspläne aufzustellen; es ist ihnen verwehrt, etwa für Zwecke von voraussichtlich ewiger Dauer ewige Verbindlichkeiten einzugehen¹. Wie immer die Rechtsformen gewählt werden, der Gläubiger weiß, daß eine Rückzahlung der Schuld erfolgen muß; Rentenschulden sind dem modernen Städtewesen fremd. Die Dauer der Tilgung wird in neuerer Zeit sehr verschieden bemessen; die Städte selbst unterscheiden schärfer und während noch vor wenigen Jahrzehnten die staatlichen Aufsichtsbehörden sich nicht sehr viel um die Höhe des Tilgungssatzes

¹ Vgl. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 128, S. 83.

kümmerten, werden jetzt Anweisungen gegeben und deren Beobachtung gesichert. Man unterscheidet nach den Zwecken; bei rentierenden macht man geltend, daß die Gemeinde aus den Überschüssen rascher tilgen könne und müsse; bei nicht rentierenden, daß die Gemeinde sich solcher Verpflichtungen bald entledigen müsse, besonders wenn ähnliche Zwecke in Bälde wiederkehren. So entsteht ein nicht unberechtigtes Drängen nach schneller Rückzahlung der Schulden; neue Anleihen werden kaum unter 1 % der ursprünglichen Schuldsomme getilgt. Dieser Satz bildet aber nicht mehr die Regel; in Preußen werden wohl 1½ % als das übliche gelten dürfen; die Sätze steigen aber bis zu 10 % und höher. Da nun auch Schulden aus älterer Zeit bestehen, die nur mit etwa ¼ % getilgt werden¹, so besteht eine bunte Mannigfaltigkeit der Tilgungsätze. Regel² ist, daß zum ursprünglichen Tilgungsatz die durch die Tilgung ersparten Zinsen hinzutreten, um die Dauer zu verkürzen, so daß die Höhe der jährlichen Tilgungen steigt. Nicht selten ist, daß die Tilgungsfonds verstärkt werden müssen, z. B. wenn größere Überschüsse anfallen. Ja, man behält sich die Rückzahlung der ganzen Schuld durch Eingehung einer neuen Schuld für den Fall vor, daß das Fallen des Zinsfußes und die Gestaltung des allgemeinen Marktes die Erlangung günstigerer Bedingungen ermöglichen.

Mit diesen wirtschaftlichen Grundsätzen müssen nun die Rechtsverhältnisse zwischen Gläubiger und Schuldner in Einklang gebracht werden.

Es ist für die öffentlichen Korporationen zweifellos das bequemste und angenehmste, als Schuldner dem Gläubiger gegenüber möglichst freie Hand zu haben. Solange keine erheblichen öffentlichen Interessen verletzt werden und solange die Gemeinden selbst nicht durch solche Bedingungen mehr geschädigt als begünstigt werden, kann man es wohl als eine Pflicht der Gemeindeverwaltungen bezeichnen, diese freie Hand möglichst der Gemeinde zu wahren. Diese Freiheit bestünde nun zunächst darin, dem Gläubiger gegenüber eine Verpflichtung zur Rückzahlung überhaupt nicht einzugehen. So pflegen Reich und Staaten zu verfahren. Zwar wird durch Gesetz nicht selten eine Tilgung vorgeschrieben, allein dadurch erlangen die Gläubiger keine persönlichen Rechte; auch wird von der

¹ Auch in neuerer Zeit kommen für einzelne Zwecke immer noch solche niedrige Tilgungsätze vor.

² Auch in dieser Hinsicht bestehen Ausnahmen. So tilgt Straßburg eine 1909 aufgenommene Anleihe von 18 Millionen in 45 Jahresrenten à 450 000 Mf.

gesetzlichen Pflicht dann und wann kein Gebrauch gemacht; ferner werden neue Anleihekredite aus den Tilgungsquoten gedeckt.

Diese Verwendung der Tilgungen zu neuen Anleihen kann auch vorbereitet werden durch zinsbare Anlegung der Tilgungsraten statt der Rückzahlungen an die Gläubiger; in dem gegebenen Zeitpunkt können dann die angesammelten Bestände für Zwecke realisiert werden, die aus Anleihen zu beschaffen sind.

Von den Städten, auch den größten, ist bisher diejenige Rechtsform der Schuldaufnahme, welche den Gläubigern keinerlei Recht auf Einlösung einräumt, nicht angewendet worden. Sie wäre an sich wohl nur durchführbar bei den Inhaberschuldverschreibungen, bei welchen der Gläubiger in der steten Veräußlichkeit einen Ersatz für das aufgegebene Rückforderungsrecht findet. Meines Wissens haben die Städte allerdings auch einen Versuch nicht gemacht, vielleicht in der Befürchtung, daß solche Obligationen geringere Kaufkraft besitzen möchten. Vielleicht glaubte man auch, daß gesetzliche Bestimmungen im Wege stünden; wo die Gesetze von Rückzahlungen sprechen (vergl. Württembergische Gemeindeordnung 1906 Art. 128) mag dies auch zutreffen; wo nur von Tilgungsplänen die Rede ist (vergl. Bayer. Gemeindeordnung 1869 Art. 62) dürfte kein gesetzliches Hindernis bestehen, von einer vertraglichen Rückzahlungspflicht abzugehen, um so dem Tilgungsfonds Anleihen an die eigenen Gemeinden zu ermöglichen. Indessen würden die Aufsichtsbehörden, wie die Dinge heute liegen, allerdings nicht leicht zu solchen Bedingungen die Hand bieten. Denn die Anleihen der Städte zerfallen meist in mehrere selbständige Gebilde, deren jede mit eigenem Tilgungsplan ausgestattet ist. Die Städte würden bei solchen Absichten von vornherein admissieren müssen, statt Rückzahlungen zu machen; auch müßten, um einigermaßen ansehnliche Beträge zu erzielen, die in einem oder mehreren Jahren fälligen Tilgungsraten mehrerer Anleihen herangezogen werden; man mag nun befürchten, daß hierdurch eine Verwirrung in die Durchführung dieser Tilgungen gebracht würde.

Anders läge die Sache, wenn die Städte zwar jede für sich bei einem Zentralinstitut feste Anleihen aufnahmen, dieses aber einheitliche Schuldverschreibungen ausgäbe; einer entsprechend organisierten Zentrale könnte die Nachahmung des von den Staaten gegebenen Vorbildes schwerlich verweigert werden; durch sie würde also den Städten der Vorteil der Nichtgebundenheit den Gläubigern gegenüber bei voller Wahrung ihrer planmäßigen Tilgungspflicht zugänglich gemacht werden können. Man sieht aus zahlreichen Beispielen, daß die Aufhebung des Rechts

auf Rückzahlung die Werte der Schuldverschreibungen keineswegs drückt, wenn nur die Marktgängigkeit einen Ersatz bietet. —

Muß nun aber dem Gläubiger das Recht auf Rückzahlung zugestanden werden, so wird die Freiheit der schuldenrischen Gemeinde am wenigsten beeinträchtigt, wenn sie den Zeitpunkt der Rückzahlung beliebig bestimmen kann, freilich nur innerhalb des für die Tilgung bestimmten Zeitraumes. Diese Freiheit müßte sich erstrecken auf die Rückzahlung der ganzen Schuld oder von Teilen derselben.

In diesem vollen Umfange wird in neuester Zeit nun die Bewegungsfreiheit weder von Staaten noch von den Städten in Anspruch genommen. Da der für Werte solcher Art dem Markte entsprechende genaue „Realzins“ (z. B. 3,41 %) weder bei Ausgabe von Obligationen noch bei Aufnahme von Darlehen im engeren Sinne zu Grunde gelegt wird, vielmehr ein marktgängiger Kinsatz, so gewährt der Gläubiger fast regelmäßig entweder ein Aufgeld, oder er gibt weniger als den Nennwert der Schuldverschreibung. Das Aufgeld wird umso niedriger sein, je geringer die Sicherheit ist, daß das Darlehen den höheren Zinsfuß dauernd bringt; ein gewisser Schutz des Gläubigers liegt nun freilich schon in den Umständenlichkeiten und Kosten einer neuen Anlehensaufnahme einerseits und in der Notwendigkeit, die üblichen Zinssätze einzuhalten andererseits; man ist aber doch noch weiter gegangen und hat dem Gläubiger für eine bestimmte Anzahl von Jahren rechtlich verbürgt, daß er im Genuß seiner Zinsen bleibe¹. Wie groß die Vorteile bei der Begebung einer Anleihe mit absoluter oder beschränkter mehrjähriger Tilgungssperre gegenüber Anleihen ohne solche Sperre sind, in welchem Umfange andererseits die Interessen der Städte durch solche „Sperre“ geschädigt wurden, indem ihnen eine günstige Gelegenheit zu „konvertieren“ entging², darüber fehlt zahlenmäßiger Anhalt. Tatsächlich zeigen die Kursblätter, daß über dem herrschenden Realzinsfuß liegende Anleihen mit längerer Sperrfrist um einige Punkte höher bewertet zu werden pflegen; jedoch geht dieser Mehrwert kaum jemals über 1 % hinaus, bleibt aber zumeist unter dieser Grenze.

¹ Auf solange Zeit wird dann entweder auch die Bildung eines Tilgungsfonds ausgesetzt, oder diese beginnt alsbald, führt aber vorerst zu keiner Rückzahlung. Eine Zwischenstufe ist, daß man zwar für die „ordentliche“ Tilgung das Kündigungsrecht alsbald in Anspruch nimmt, aber für außerordentliche Rückzahlungen erst nach Ablauf bestimmter Zeit — so meist bei preussischen Städten.

² Auch Miksaß (Verhandlungen des zweiten Deutschen Städtetages, S. 22) hält die lange Sperrzeit für bedenklich.

Auch bei Begebenheiten unter pari hat man solche Sperrjahre zugestanden; anscheinend hat zwar hier der Gläubiger das gegenteilige Interesse; aber da die Städte in neuester Zeit stets unter pari liegende Papiere zurückzukaufen pflegen, so ist doch die Möglichkeit, bei einer Verlosung alsbald mit 100 % herauszukommen, für den Inhaber eines Papierses nicht von besonderem Wert — während bei etwaigem Steigen der Kurse über pari durch die Sperre für ihn ein ähnlicher Vorteil eintritt, wie der vorhin geschilderte.

Die Tendenz der durch die übernehmenden Banken vertretenen Käufer von Obligationen nicht minder jene der darlehensgewährenden Einzelpersonen und Korporationen wird nun die sein, bei Emissionen zu gutem Zinsfuße die Sperrfrist möglichst auszudehnen — auch andere Momente spielen hierbei eine Rolle —, während das Interesse der Städte sein wird, in der Bewegungsfreiheit eine möglichst kurze Frist gehindert zu sein. Die tatsächliche Verschiedenheit ist in diesem Punkte sehr bedeutend, wie die Kurzzettel zur Genüge ausweisen. Das Zugeständnis der einen Stadt erschwert es aber der anderen, weniger zu bieten — zumal eine Stadt die hierdurch möglicherweise eintretende (freilich mitunter durch andere Umstände vermiedene!) niedrigere Bewertung ihrer Anleihe auf dem Kurzzettel nicht wünscht. Es darf behauptet werden, daß je mehr sich die Aufnahme von Anleihen und Darlehen in einer Hand vereinigte, es desto leichter wäre, die Zahl der Sperrjahre ohne wesentlichen Nachteil einzuschränken, ein Umstand, der wiederum für die Begründung einer Zentrale spricht. —

Nach Ablauf oder bei Ermangelung einer Sperrfrist pflegen die Städte volle Freiheit zu haben, die Schulden ganz oder teilweise zurückzubezahlen: nur sind sie an Kündigungsfristen gebunden. Darüber, ob eine günstige Marktlage, um den Zinsfuß durch Kündigung einer Anleihe zu ermäßigen, vorhanden ist, und darüber, ob von einer solchen Marktlage überhaupt und jetzt Gebrauch zu machen, ob noch zuzuwarten ist, pflegen die städtischen Verwaltungen nicht immer gleicher Meinung zu sein. Es kann sogar vorkommen, daß neue Anleihen noch zu dem höheren Zinsfuß aufgelegt werden, was sicherlich einer Konvertierung anderer Anleihen nicht förderlich ist. Auch hier wäre ein einheitliches Vorgehen, welches alle Gründe und Gegengründe sorgfältig abwägt und den günstigen Zeitpunkt wahrnimmt, wünschenswert.

Zur Einhaltung des Tilgungsplanes pflegen die Städte auch ihren Gläubigern gegenüber sich zu verpflichten. Es wäre freilich nützlicher, hierin freie Hand zu behalten — d. h. sich, da es sein muß (s. o.) zu

verpflichten, innerhalb der Tilgungsfrist zurückzubezahlen, aber sich nicht zu verpflichten, wie viel jedes Jahr durch freihändigen Ankauf oder durch Kündigung (meist auf dem Wege der Auslösung) einzuziehen ist. Die Städte könnten dann je nach Lage der Verhältnisse stärker und schwächer tilgen und den nicht aufgebrauchten Tilgungsfonds zinstragend anlegen. Dies gilt allerdings nur bei Obligationen-Anleihen; andere Gläubiger würden eine solche Freiheit schwerlich zugestehen. Bei den Obligationen aber kann heute der Gläubiger die kleine Chance, daß die Stadt nicht in der Lage sein möchte, den ganzen Tilgungsbedarf freihändig aufzubringen und daß dann seine Stücke zu pari eingelöst werden, doch kaum ausnützen; der Verlust dieser Chance würde ohne Einfluß sein auf den Wert seiner Stücke. Die Stadt aber könnte einerseits gewissen Spekulationsgeschäften, die ihr den freihändigen Ankauf zu Börsenwerten erschweren wollen, besser begegnen und überdies die Tilgungsfonds ihrer niedriger verzinslichen Anleihen zur Erwerbung von Stücken höher verzinslicher Anleihen verwerten¹. Es wäre ein großer Vorzug einer Zentralstelle, daß sie, falls sie zur Verminderung der Höhe ausgegebener Schuldverschreibungen schreiten würde — wozu sie insbesondere bei Sinken des Zinsfußes genötigt sein könnte —, imstande wäre, aus den Tilgungen der Städte ganze Serien derjenigen Anleihen einzuziehen, die ihr lästiger dünken. —

Es kommt vor, daß eine Stadt sich aller Rechte begibt, die gewöhnlich bedungen werden, daß sie also auf außerordentliche Rückzahlungen und sogar auf das Recht, jedes Jahr die Tilgungsrate durch Kündigung (Verlosung) einzuziehen, verzichtet. So hat die Stadt Wiesbaden im Jahre 1908 12 Millionen Mark 4⁰/oiger Anleihe-scheine ausgegeben und dabei auf jede Rückzahlung und Konvertierung verzichtet; der Gläubiger hat die Gewißheit, am 1. April 1937 seine Stücke zu pari eingelöst zu erhalten und vorher in Ruhe seine Zinsen zu genießen. Die Stadt hat einen Tilgungsplan aufgestellt und es ist ihre Sache, wie sie bis zum Einlösungstag den Tilgungsfonds flüssig macht. Vielleicht denkt sie auch an die Möglichkeit, seinerzeit den Gläubigern vorzuschlagen, die Stücke auf eine weitere Reihe von Jahren zu behalten (s. o.). Die Anleihe erzielte gegenüber ähnlichen Stadtanleihen einen um etwa 2⁰/o besseren Kurs und hält diesen heute (Frühjahr 1909) noch fest; sie über-

¹ Vgl. hierzu Weichenhorn, „Kommunalanleihengesetz“ im Preussischen Verwaltungsblatt vom 22. August 1908, S. 946 ff.

flügelt mitunter sogar die Reichsanleihen; die Ursachen werden später berührt werden ¹.

Die in England auch bei Obligationen-Anleihen vorkommende Tilgungsart, die wir nur bei Darlehen im engeren Sinne, also von bestimmten Gläubigern anwenden, nämlich mit der Zinsrate sogleich die Amortisationsrate zu bezahlen, so daß nach der entsprechenden Zahl von Jahren durch die jährlich gleichbleibenden Annuitäten die Schuld abgetragen ist, ist in Deutschland nicht eingeführt ². Solche Obligationen könnten einen gewissen Anreiz für jene bieten, die kein Interesse daran haben, ihren Erben viel zu hinterlassen. Es bliebe dabei nicht ausgeschlossen, die Obligationen vor Verfall zum Betrag der Restschuld einzulösen bezw. Konversionen vorzunehmen.

Unzweifelhaft würde eine Zentrale diesen und ähnliche Wege, Tilgungspflicht und Vertragsinhalt zwischen Gläubiger und Schuldner in Einklang zu bringen, mit größerem Erfolg und alle einschlägigen Verhältnisse abwägend beschreiten können, als dies irgend einer einzelnen Stadt möglich wäre; sie würde auch in der Lage sein, die Vorteile, die aus Emissionen gewonnen werden können, welche die Schuldnerrechte beschränken, denjenigen zuzuwenden, welche diese Beschränkungen sich auferlegen wollen. —

Bei Darlehensverträgen mit einzelnen darleihenden Korporationen oder Privaten pflegen die Städte im allgemeinen nicht die weitgehenden Rechte zu erlangen, welche ihnen durch Ausgabe von Obligationen immerhin zufallen können. Zwar steht diesen Einzelgläubigern nicht eine so starke Macht zur Seite, wie den Obligationenkäufern in den die Anleihen übernehmenden Bankinstituten. Dafür kommt ihnen die geringe Konkurrenz der Darleiher, die starke Nachfrage der Darlehenssucher zugute. So werden die Vertragsbestimmungen hinsichtlich der Tilgung hauptsächlich nach dem Interesse des Gläubigers abgeschlossen. Meist wird gegenseitiges Kündigungsrecht bedungen, und damit die Anleihe einer schwebenden Schuld genähert, — denn fest im eigentlichen Sinn ist nur die Anleihe, deren Rückzahlung dem Schuldner nur nach Maßgabe der planmäßig angesammelten Tilgungsfonds zugemutet werden kann. Auch werden die

¹ Am 25. März 1909 sind 8 Millionen Mark Barmer 4%ige Stadtanleihe-scheine aufgelegt worden. Die Tilgung dieser Anleihe ist bis 1940 ausgeschlossen. Der Zeichnungspreis ist 103%; am 20. März 1909 notierten 4%ige Reichsanleihen 102½ bz.

² Vgl. Kimmich, „Ursachen des niedrigen Kursstandes deutscher Staatsanleihen“ 1906, S. 131 ff.

Kündigungen an längere Termine geknüpft oder auf bestimmte Jahressummen eingeschränkt. Die Möglichkeit, Tilgungen durch billigeren Rückkauf von Darlehensteilen zu bewirken, fehlt ohnehin. Es unterliegt kaum einem Zweifel, daß eine Zentrale imstande wäre, wenn sie auch lediglich die Vermittlung zwischen Geldgebern und Geldsuchern übernähme, schon durch ihre bessere Kenntnis der Bedürfnisse der Gläubiger und durch den Überblick über das gesamte vorhandene Geldangebot, ferner durch die gesicherte Möglichkeit, eventuell die Geldsucher an Obligationen-Anleihen der Zentrale zu beteiligen, günstigere Vertragsformulare zu erreichen.

3. Umfang der festen Anleihen.

So oft in Zeiten erhöhter Inanspruchnahme des Geldmarktes für Zwecke des Handels und der Industrie auch die Stadtgemeinden Anleihen in größerem Umfange aufnehmen, pflegt man in einem Teile der Presse von einer übergroßen Ausdehnung der städtischen Kredite zu reden; man wirft den Städten vor, daß sie nicht durch Fondsbildung Vorsorge getroffen haben, daß sie für Luxusbedürfnisse zu viel Geld ausgeben, rät ihnen zu Einschränkung und Berücksichtigung der Lage des Geldmarktes und glaubt Bestrebungen, welche die Stellung der Städte auf dem Geldmarkt verbessern wollen, kurzer Hand damit abtun zu können, daß man den Städten Zurückhaltung und Zuwarten empfiehlt. Diese leichte Art der Stellungnahme zu einer wichtigen Frage ist glücklicher Weise keine allgemeine. Der berechtigte Kern jener Ratschläge soll nicht verkannt werden. Insbesondere ist die Fondsbildung zu zwei Hauptzwecken dringend nötig: einmal um „minder erhebliche“ Neuherstellungen, die in jedem Jahr oder fast in jedem Jahr für verschiedene Zwecke und mit verschiedener Kostenhöhe anfallen, wiederkehren, aus laufenden Mitteln unter Vermeidung von zu großen Schwankungen des Haushalts durchführen zu können¹, — dann aber um die vorhandenen Anschaffungen und Einrichtungen zu erhalten und zu ergänzen.

Aber auf der anderen Seite hat doch Wiedfeldt² recht, wenn er meint, „man könne nicht heute in einer Straßenbahn fahren, die man durch Fondsanammlung erst in 30 Jahren baut“, und wenn er hervorhebt, daß der heutige städtische Anleihebedarf zum erheblichen Teile industrieller

¹ Vgl. oben S. 166 und auch Zahn in *Schanz Finanzarchiv*, XXV. Jahrgang, 1. Bd., S. 259 ff., „Bildung von Reservefonds in den Großstädten behufs Einschränkung von Schuldaufnahmen“.

² *Bankarchiv* VII. Jahrgang, Nr. 3, S. 33.

Bedarf ist, — verursacht durch das Zusammenströmen von Menschen in den Sitzen der Industrie, und für Zwecke, die wenn nicht von der Stadt wahrgenommen, so von der Privatindustrie erfüllt werden müßten, so daß die Beanspruchung des Geldmarktes in irgendwelcher Form doch unvermeidlich wäre.

Es kann an dieser Stelle auf die Frage, wie weit Schuldaufnahmen zulässig sind, nicht näher eingegangen werden¹; der Vermutung aber darf Ausdruck verliehen werden, daß auch in der nächsten Zeit der Anleihebedarf kein sehr vermindelter sein wird². Zwar haben die Großstädte im allgemeinen die dringendsten Einrichtungen für öffentliche Gesundheitspflege getroffen, aber auch bei diesen kommen immer wieder Erweiterungen in Frage; auch entstehen neue Bedürfnisse. Die Großstädte zweiten Rangs und die Mittel- und Kleinstädte haben auch auf dem Gebiet der gesundheitlichen Einrichtungen noch vieles zu leisten. Dazu treten in zahlreichen Städten die Sorgen im weiten Bereich des Bildungswesens. Ganz besonders aber werden Schöpfungen und Beteiligungen überwiegend wirtschaftlichen Charakters anscheinend immer wieder neue Kreditbeschaffungen notwendig machen.

Es erscheint gerechtfertigt, über den Umfang des Kreditbedarfes der letzten Jahre einiges festzustellen, um zu erkennen, daß in deutschen, wie in ausländischen Städten bei gleichartigen Verhältnissen die Ausdehnung der städtischen Anleihen als eine Folge der modernen städtischen Entwicklung hingenommen werden muß, und um gewisse Anhaltspunkte für den Bedarf der kommenden Jahre zu gewinnen. Die Zentralstelle des deutschen Städtetags hat für alle deutschen Städte, die 1905 mehr als 25 000 Einwohner zählten³, Erhebungen angestellt. Die Einwohnerzahl dieser 165 Städte betrug 1905 rund 16 100 000. Ihr Schuldenstand ist am 31. März 1907 rund 3,8 Milliarden Mk. gewesen; und zwar entfallen pro Kopf der Bevölkerung auf Berlin 186 Mk., auf 6 Städte über 300 000 Seelen 312 Mk., auf 32 Städte von 100—300 000 Einwohnern 248 Mk., auf 43 Städte zwischen 50- und 100 000 Ein-

¹ Vgl. die interessanten Ausführungen von Dr. Woell-Frankfurt auf dem Deutschen Städtetag zu München. Verhandlungen des zweiten Deutschen Städtetags, Deutscher Städteverlag, Berlin.

² Daß eine Städtezentrale die Begehrlichkeit nach Anleihen nicht vermehren wird, sondern sie sogar eindämmen könnte, darüber vgl. auch Wiedefeldt, Bankarchiv 1907, S. 61.

³ Hamburg, Bremen, Lübeck blieben außer Betracht.

wohnern 221 Mk., auf 83 kleinere Städte 183 Mk., durchschnittlich also auf den Kopf 235 Mk. Berlin hat schwer vergleichbare Verhältnisse — insbesondere scheinen seine industriellen Unternehmungen nicht so ausgedehnt, als jene anderer Großstädte. Die Übersicht zeigt somit, daß im allgemeinen mit der Größe der Stadt das Maß seiner Schulden wächst.

Rund 2,7 Milliarden Schulden sind von jenen Städten im Jahrzehnt 1897/1907 aufgenommen worden. Wiederum entfallen im letzten Jahrzehnt (von Berlin abgesehen) für den Kopf der Bevölkerung mehr neue Schuldaufnahmen auf die größeren Städte als auf die kleineren; indes ist der Anteil, den die neueren Schulden am Gesamtschuldenstand zeigen, bei den kleineren Städten ein größerer als bei den größeren¹. Der durchschnittliche Betrag der Neuaufnahmen von Schulden pro Kopf und Jahr ist in den untersuchten Städten rund 16³/₄ Mk. Die Zeitschrift zur Reichsfinanzreform (vergl. Norddeutsche Allgemeine Zeitung vom 13. Januar 1909) berechnet die Schulden der deutschen Gemeinden auf 7¹/₂ Milliarden und die durchschnittliche Verschuldung der Städte über 10 000 Einwohner auf 240,5 Mk. pro Kopf. Für die sämtlichen bayerischen Gemeinden liegt eine Untersuchung vor in Heft 1 des Jahrgangs 1909 der Zeitschrift des Königlich bayerischen statistischen Landesamtes. Hiernach war der Schuldenstand 1886 rund 146¹/₂ Millionen, 1902 514,4 Millionen, 1906 aber 650 Millionen. Der Stand der Schulden auf den Kopf der Bevölkerung war in Bayern 1902 81¹/₂ Mk., 1906 99 Mk. Auf die bayerischen Landgemeinden trafen Ende 1906 von dem Gesamtschuldenstand 10,83 %, auf die sogenannten Landstädte 8,33 %, auf die unmittelbaren Städte und die pfälzischen Gemeinden über 2500 Einwohner aber 80,84 % (zusammen 2 000 000 Seelen). Der Gesamtstand der Verschuldung dieser letzteren Gemeinden war Ende 1907 rund 500 Millionen, also ca. 250 Mk. pro Kopf. Der Zugang an neuen Schulden (demnach ohne Abrechnung der Tilgungen) war:

1902	rund	45	Millionen,
1903	"	51	"
1904	"	52	"
1905	"	25	"
1906	"	36	"
<hr/>			
in 5 Jahren 209 Millionen.			

¹ Einen Anhaltspunkt über das Maß der Tilgung liefert, daß die 165 Städte im angegebenen Jahrzehnt 2143 Millionen Obligationenschulden neu aufgenommen haben, daß aber die Zunahme der Obligationenschulden am Schluß des Jahrzehnts nur 1713 Millionen beträgt.

Demnach fielen in jedem Jahr rund 42 Millionen neue Schulden an, das ist pro Jahr und Kopf rund 21 Mk.

In England, dessen Gemeinden in der Aufnahme von Schulden nach Zwecken und nach Formen beschränkter sind, als die deutschen, wenn gleich die Entwicklung, insbesondere in Ansehung der Gründung industrieller Gemeindevorrichtungen eine ähnliche war wie in Deutschland, sind nach v. Kaufmann, die Kommunal финанzen 1906, II. Band, die Gesamtschulden von 60 Millionen Pfd. Sterling in 1868 auf 252 Millionen in 1896/97 gestiegen, während 1902/03 der Schuldenstand sogar 370,6 Millionen betrug; dabei sind aber in den Jahren 1874—1896 262,3 Millionen getilgt worden. Die Kopfquote der Verschuldung ist von 1874/75, wo sie 78,2 Mk. betrug, auf 224,7 Mk. (1902/03) gestiegen; die Bevölkerung hat sich 1874/1902 um 187,3 %, der Schuldenstand aber um 299 % gemehrt. Die stärkste Zunahme zeigte der Zeitraum 1897/1902¹.

Die französischen Gemeinden zeigen eine von jener der deutschen und englischen wesentlich verschiedene Gestaltung der Wirtschaftspolitik. Weniger rasch wachsend, in weit geringerem Maß durch die Industrie umgestaltet, sind alle die durch die wachsende Bevölkerung zweifellos gebotenen Einrichtungen dort weit weniger in die Erscheinung getreten, wie auch die Gründung gemeindlicher Unternehmungen weniger begehrt wird. Nach v. Kaufmann waren die Schulden der französischen Kommunen im Jahr 1902 3,83 Milliarden Frank, wovon 2,3 Milliarden auf Paris entfielen.

Nach Dr. Goutschkoß „Die Finanzreform der russischen Städte“ (Kommunale Rundschau 1909 Nr. 10) besitzen die 39 nordamerikanischen Großstädte über 100 000 Einwohner mit zusammen 15 793 000 Einwohnern im Jahr 1904 Schulden in der Gesamthöhe von ca. 1,11 Milliarden Dollar, so daß auf den Kopf rund 70 Dollar, demnach gegen 300 Mk. entfielen. 45 Mittelstädte von 50—100 000 Seelen weisen auf den Kopf rund 45 Dollar, 67 Städte von 30—50 000 Seelen rund 40 Dollar Schulden auf.

Nach derselben Quelle betragen die Schulden der 10 italienischen Städte von über 100 000 Einwohnern (Gesamteinwohnerzahl 3 158 000) 661 Millionen Lire, durchschnittlich 210 Lire pro Kopf.

Werfen wir zum Schluß noch einen Blick auf die von den 165 deutschen Städten, welche den Gegenstand der eingangs erwähnten

¹ Vgl. hierzu auch Lord Avebury, Staat und Stadt als Betriebsunternehmer, S. 33 ff. Berlin 1909.

Erhebung bildeten, während des Jahrzehntes 1897/1907 aufgenommenen Obligationen-Anleihen in der Höhe von 2143 172 000 Mk., und fragen wir nach den Tilgungsfägen, so entnehmen wir der Erhebung, daß rund 1458 Millionen, also etwas über zwei Drittel der ganzen Summe, einen Tilgungsfag von 1—2 % aufweisen. Legen wir hienach einen durchschnittlichen Tilgungsfag von $1\frac{1}{2}$ % zugrunde, so erhalten wir für obigen Betrag bei einem Zinsfage von 4 % unter Annahme gleichzeitigen Tilgungsbeginnes im 11. Tilgungsjahr eine Tilgungsquote von $47\frac{1}{2}$ Millionen Mk., im 21. Tilgungsjahr eine solche von über 70 Millionen, im 31. Tilgungsjahr von über 104 Millionen Mk. Schon daraus mag ersehen werden, welche beträchtlichen Summen einem Zentralinstitut aus den Tilgungsquoten zugehen und zur Gewährung neuer Darlehen ohne Heranziehung des allgemeinen Geldmarktes verwendet werden könnten.

Die Anleihen der Städte werden also allerdings zunächst schwerlich vermindert werden; der gewaltige Umfang der voraussichtlichen jährlichen Aufnahmen macht auch heute noch die Schaffung einer Zentrale erwägenswert; durch sie könnte ein immer größerer Teil der beklagten Anrufung des Marktes entbehrlich gemacht werden.

4. Die Obligationenanleihen ¹.

Von den im Jahrzehnt 1897/1907 von 165 deutschen Städten mit einer Einwohnerzahl von 16,1 Millionen neu aufgenommenen Schulden in der Gesamthöhe von fast 2,7 Milliarden waren 2,14 Milliarden, also fast 80 % durch Ausgabe von Inhaberschuldverschreibungen (Obligationen) bewirkt. Bei den größeren Städten war dieser Anteil ein noch größerer; die mittleren und kleineren Städte haben mehr Neigung ² zu Darlehen bei bestimmten Gläubigern; immerhin beträgt auch bei der kleinsten Stadtgruppe (25—50 000 Seelen) der Anteil der Obligationen noch 54,3 % ³.

¹ Vgl. zum folgenden auch Mißlaff, Verhandlungen des zweiten Deutschen Städtetages, S. 18/19.

² Diese Neigung ist nicht immer eine ganz freiwillige. Je kleiner die Obligationenanleihen, desto teurer die Begebungskosten. Die Banken haben wenig Freude an kleinen Begehungen; sie sind auch für die Gesamtheit der Städte unerfreulich. Das Zentralinstitut würde gerade hier besonders wirksam eintreten können.

³ Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages, Nr. 13/14, S. 348. Bemerkenswert ist aber, daß die Städtegruppe von 25—50 000 Seelen im Jahrzehnt 1897/1907 rund $212\frac{1}{2}$ Millionen „Darlehen“ und nur 190 $\frac{1}{2}$ Millionen in Obligationen aufgenommen hat und dazu gerade in den letzten Jahren der Anteil der Obligationen noch weiter zurückgegangen ist. Vgl. ebenda S. 383/86.

Das Inhaberpapier hat die wirtschaftliche Aufgabe, statt bestimmter Einzelpersonen das „Kapital“ für ein Unternehmen zu gewinnen. Die Schuldverschreibungen auf den Inhaber wollen diese Aufgabe in der Darlehensform erfüllen; die „Obligation“ ist jedenfalls ein in den einfachsten Formen übertragbarer Anspruch auf eine Rente; die Stadtoption gegenwärtig ebenfalls ein Rentenanspruch, mit dem sich aber ein betagter Anspruch auf Kapitalzahlung verbindet. Die Obligation ist eine Ware. Der Preis der Ware ist abhängig von Angebot und Nachfrage. Für die Nachfrage ist der Wert, den die Sache für den Käufer hat, von größter Bedeutung. Ist nun dieser „Wert“ der deutschen Städteobligationen ein anderer als jener gleichartiger Staatsobligationen und sind die verschiedenen Städteobligationen untereinander gleichwertig? Wenn die Sicherheit des Rentengenußes ausschlaggebend ist, so sind Staats- und Städteobligationen gleichwertig. Man pflegt allerdings von einer Verschiedenheit der wirtschaftlichen Verhältnisse zu sprechen. Soweit es darauf ankommen sollte, daß aus den Einrichtungen, die aus Anleihen geschaffen werden, Erträge fließen, welche unmittelbar den Zinsendienst gewährleisten, so dürften die Städte nicht hinter den Staaten zurückbleiben müssen; zwischen den Städten untereinander bestehen solche Unterschiede zweifellos, aber sind sie dem Gläubiger erkennbar¹? Sie entziehen sich sogar der Beurteilung des Sachmannes, geschweige denn jener des „Kapitalisten“. Für diesen ist ausschlaggebend, daß etwa unzulängliche wirtschaftliche Einnahmen ausgeglichen werden können und müssen durch öffentlich-rechtliche Abgaben, insbesondere Steuern. Es mag nun sein, daß die steuerliche Belastung gerade wegen der Art der Verwendung der Anleihen in der einen Stadt eine größere, in der anderen eine kleinere ist; das wird aber dem Besitzer der Obligation gleichgültig sein, wenn ihm sein Guthaben sicher erscheint. Von Städten, welche so überlastet wären, daß ihr Zusammenbruch zu befürchten ist, hat man in Deutschland nichts gehört. Wenn aber je ein solcher Zustand einträte, so würden die höheren Verbände zur Hilfe berufen sein und kaum der Gläubiger notleiden. Krisen, Kriegsgefahren bedrohen die Städte wie Staaten, begründen also keinen Unterschied untereinander. Auf den Reichtum der einzelnen Städte, der etwaige Krisen leichter überwinden würde, gewähren die amtlichen Vermögensziffern keinen sicheren Schluß. Von größter Wichtigkeit ist, daß die Anleihen aller deutschen

¹ Vgl. auch Koch, Städtische Anleihen in Wuttke, Die deutschen Städte. S. 707.

Städte nur nach staatlicher Genehmigung aufgenommen werden dürfen, wobei auch das Interesse der Gläubiger gewahrt wird. Daß die deutschen Regierungen hierbei mit größter Gewissenhaftigkeit verfahren, ist zweifellos. Der Gesetzgeber¹ hat den Anleihen der Staaten und Städte als zur Anlage von Mündelgeld für gleich geeignet und dadurch alle als des höchsten Vertrauens würdig erklärt.

Reich und Staaten pflegen für ihre Schuldbeschreibungen keine Einlösungspflicht einzuräumen; die Städte müssen dies tun (s. o.). Man sollte meinen, daß die Gewißheit, für eine Obligation unter allen Umständen einmal den Nennwert zu erhalten, sogar werterhöhend wirke. Freilich zu Zeiten, in welchen der Nominalzinsfuß den sogenannten Realzinsfuß übersteigt, und daher eine Bewertung über pari eintritt, steht der Annehmlichkeit jener Einlösung die Gefahr derselben gegenüber und kann wertmindernd wirken. Aber auch der Staat hat das Recht der Kündigung und Heimzahlung zu pari und man hat gesehen, daß er davon ebenso leicht Gebrauch macht, wie Städte. Somit bleibt ein Vorzug städtischer Anleihen bestehen. Die Städte weichen in der Sicherheit der Einlösung der Darlehenssumme ebensowenig voneinander ab wie in jener der Zinszahlung.

Nun bestehen aber tatsächlich Unterschiede der Bewertung und zwar sowohl zwischen Staats- und Stadtanleihen wie auch zwischen den Stadtanleihen selbst. Genaue kritische Feststellungen dieser Unterschiede besitzen wir zwar nicht; daß sie aber vorhanden sind, zeigt jeder Kurszettel. In Zeiten einer gespannten Lage des Geldmarktes scheinen sie geringer, in Zeiten eines größeren Geldangebotes größer zu sein; das ist begreiflich; in den ersteren Zeiten vermögen auch die Reichs- und Staatsanleihen nicht mehr zu locken, in den letzteren ist für die große Menge des feste Anlage suchenden Kapitals der Vorrat an jenen „allerersten Werten“ geringer.

Wenn man gleichartige Papiere vergleicht, d. h. solche die gleichen Zinsfuß und gleichgünstige Zugeständnisse in Ansehung der Unkündbarkeit besitzen, so pflegen die Reichs- und preussischen Staatsanleihen um etwa 2 % höher bewertet zu sein als Stadtanleihen²; bei diesen selbst bieten nur diejenigen leider nicht allzuhäufigen Kursnotizen eine Grundlage des Vergleichs, die auf wirklichen Geschäftsabschlüssen beruhen; die

¹ Bürgerliches Gesetzbuch § 1807, Bundesratsbekanntmachung vom 7. Juli 1901.

² In neuerer Zeit scheinen die Unterschiede geringer zu sein als vor 10 bis 20 Jahren. Eine Übersicht findet sich bei Raehler, Kommunalanleihen, S. 111.

Bewertung pflegt zwischen den einzelnen Städten um 1—1½ %, manchmal auch 2 % zu schwanken. Solche Unterschiede der Bewertung finden sich auch im Auslande. So werden beispielsweise am 8. Januar 1909 die in der Höhe von ungefähr 1,4 Milliarden Mark umlaufenden 2¾ %igen Stücke des „Local Loan Stock“, eines Staatspapiers, in welchem ein großer Teil des Kommunal-Kreditbedarfes zentralisiert, ist mit 97½—98 % gehandelt, während die in rund 120 Millionen Mark umlaufenden 2½ %igen Papiere des Londoner Graffschaftsrates 77—78 % notieren, 2½ %ige Birmingham (Umlauf ca. 19 Millionen Mark) 73—75 %, 3 %ige Metropolitan Water Board 92—92½, 3 %ige Londoner Graffschaftsrat 91½—92, 3 %ige Nottingham 88—90.

Auch in der Schweiz¹ finden sich bemerkenswerte Unterschiede; so wurden am 11. Januar 1909 3½ %ige Züricher Obligationen mit 94 bis 94,5 gehandelt, Genfer mit 95½, solche von Bern, Lausanne, Neuenburg mit 93.

Worin beruhen nun bei den deutschen Städten jene Unterschiede?

Sicherlich tragen die Kursunterschiede bei den deutschen Stadtanleihen nicht den Charakter von Risikoprämien; denn eine als weniger sicher erachtete Obligation würde nicht bloß um wenige Prozente niedriger bewertet werden dürfen; bei Bestehen eines wirklichen Risikos müßte der Übernehmer durch mehr gelohnt werden als durch einen kaum 0,1 % höheren Realzins.

Die Staatspapiere genießen allerdings zurzeit einige Vorteile bei der Emission und im Handel; Ausgabe und Veräußerungsgeschäfte in ihnen sind gebührenfrei. Allein den Emissionsstempel der städtischen Anleihen bezahlen die Käufer nicht; die Abgaben bei Verkäufen sind zwar unberechtigt, aber doch nicht so hoch, daß sie wesentlichen Einfluß auf die Wertbildung haben könnten.

Die Ursachen müssen demnach anderswo liegen.

Für den Wert eines Rentenpapiers kommt zunächst neben dem „inneren Wert“, also der Sicherheit auch die Bequemlichkeit des Rentengenußes in Betracht. Am weitesten kommen allen hierbei möglichen Wünschen entgegen das Reich und Preußen durch Einrichtung des Reichs- bzw. Staatsschuldbuches, das die Vorteile einer persönlichen Forderung mit jenen der Inhaberpapiere vereinigt und überdies die Ein-

¹ In Frankreich eignen sich die Kommunalpapiere des Crédit foncier nicht wohl zum Vergleiche mit Staatsanleihen, weil erstere mit Losprämien verknüpft sind und daher höheren Kurs genießen.

lösung der Zinsſcheine beſorgt. Auch Städte haben ſolche Schuldbücher eingerichtet, ſo Frankfurt a. M., Effen uſw.

Immerhin wünſchen die meiſten Kapitaliſten ihre Stücke zu behalten. Für ſie bieten die Staatsobligationen den Vorteil, daß die Zinsſcheine überall ſehr leicht und ohne Koſten einlöſſbar ſind. Dazu kommen andere Annehmlichkeiten. Sofern nicht die Konvertierung ganzer Anleihen eintritt, die niemand ſo leicht überſieht, hat der Inhaber von Staatsanleihen auf nichts zu achten; Auslöſungen, Teilkündigungen finden nicht ſtatt. Nicht daſſelbe Bild bieten die Stadtanleihen. Vor allem ſind bei ihnen beſtimmte Zahlſtellen bezeichnet, die zwar bei zunehmendem Umfang der übernehmenden Bankkonſortien immer zahlreicher werden, aber doch noch lange nicht die ſo wichtigen kleineren Städte umfaſſen, in welchen zahlreiche kleine, die Sicherheit ihrer Papiere beſonders hoch ſchätzende, daher an ſich auch für Stadtanleihen ſehr empfängliche Rentner wohnen. Zwar löſen auch die Bankiers die Zinsſcheine ein, aber ſie ſind hierzu rechtlich nicht verpflichtet; ſie können die Einlöſung auch ablehnen. Manche kleine Kapitaliſten ſuchen keine ſtändige Geſchäftsverbindung mit einem Bankier; ſie lieben es nicht, lediglich wegen Einlöſung der Zinsſcheine ein Bankgeſchäft aufzuſuchen. Daher nehmen ſie lieber Stadtanleihen außer lokalen nicht an und können ſie auch nicht nehmen; wer ſollte ſie ihnen verkaufen? Wird aber jene Scheu überwunden, ſo beſteht ſogar die Gefahr, daß vom Bankier der Ankauf oder Eintausch anderer Werte empfohlen wird¹. Hierzu kommt die Unbequemlichkeit, die aus dem Kündigungsweſen entſteht. Für die Zeit der völligen Unkündbarkeit, die aber in neuerer Zeit immer ſeltener und kürzer dauernd auftritt, iſt allerdings dieſer Mangel nicht vorhanden; nach ihrem Ablauf aber kann die gewöhnliche, die verſtärkte oder die geſamte Tilgung durch Kündigung (Verloſung) erfolgen und zwar durch Veröffentlichung in beſtimmten Zeitungen. Den Reichsanzeiger zu halten oder beſtimmte Zeitungen zu abonnieren, iſt nicht jedermanns Geſchmack; überdies beſchränkt ſich die Zeit der gebotenen Aufmerkſamkeit nicht etwa nur auf beſtimmte Termine; wenn Verluſtgefahr vermieden werden ſoll, ſo muß ſie immer geübt werden. Für denjenigen nun, der Papiere verſchiedener Emissionen der nämlichen Stadt oder gar verſchiedener Städte beſitzt, wird dieſe Unbequemlichkeit zur Plage. Wird dann ein Papier ausgelöſt, ſo entſteht neue Pein.

¹ „Man beſtellt heſſiſche Staatspapiere und bekommt Frankfurter Hypothekenbank“, ſo bei Flaſchſbarch, „Heſſiſche Landeſhypothekenbank“ in Schanz, Finanzarchiv 1908 II, S. 256. Vgl. auch Wiedfeldt, Bankarchiv 1907, S. 60.

Schließlich wird derjenige, der eine größere Zahl verschiedener Wertpapiere besitzt, doch die Verwaltung einem Bankier übertragen und dadurch auch seinen Ratschlägen ausgesetzt sein, die nicht selten auf andere als städtische Papiere sich richten.

Daß die Sicherheit längeren Zinsgenusses und die Gewißheit, für etwa ein Menschenalter keinen Kündigungen ausgesetzt zu sein, auf die Werthschätzung Einfluß übt, zeigt das Beispiel der oben bereits erwähnten Wiesbadener Anleihe 1908. Es läßt sich natürlich nicht mit Sicherheit sagen, welcher dieser beiden Umstände der bedeutungsvollere ist; wenn man aber bedenkt, daß bei Anleihen ähnlicher Städte, die lange Jahre die Kündigung ausschließen, dann aber den Gläubiger dem Verlosungsweisen aussetzen, nicht annähernd die gleiche Bewertung sich zeigt, so möchte man doch jener Bequemlichkeit einen stärkeren Anteil an der so auffällig höheren Bewertung zuerkennen. Freilich ist hier wie anderswo der Einfluß des „Gefühls“ nicht zu unterschätzen¹!

Die Nachfrage nach Städteanleihen und daher ihr Preis wird aber noch durch einen zweiten Umstand gemindert: Durch die begründete Beforgnis, beim Verkauf kein sachgemäßes Angebot zu finden, d. h. entweder nicht zu verkaufen oder Geld zu verlieren². Die Veräußerlichkeit gehört zum Wesen des Inhaberpapiers; ihre Beschränkung muß im Preis sich äußern. Die Stadtanleihen stellen jede einzelne ein eigenes Wesen mit besonderen Lebensbedingungen dar. Zinsfuß, Tilgungsrate, Beschränkungen der Kündbarkeit u. a. wechseln.

Die Städte haben meistens mehrere Anleihen von verschiedener Höhe begeben; fast jede Stadt aber hat Anleihen, die an der Börse eingeführt sind. 1908 sind 283 Anleihen deutscher Städte an der Berliner Börse

¹ In der Empfehlung der oben S. 176 erwähnten 4%igen Varmer Anleihe zu 8 Millionen schreibt ein großes Bankhaus u. a.: „Der Tilgungsmodus gewährt dem Papier wesentliche Vorzüge, da die Tilgung nicht durch jährliche Auslosungen erfolgt, sondern die Rückzahlung auf einmal, am 1. Februar 1940 stattfindet. Die Anleihe stellt daher eine erstklassige mündelsichere Anlage dar, welche den Besitzern auf die Dauer von 31 Jahren die 4%ige Verzinsung sichert und sie all der Unbequemlichkeiten überhebt, die durch Verlosung oder Kündigung für den Kapitalisten zu entstehen pflegen.“ —

Werden übrigens die jetzt bewilligten hohen Preise bestehen bleiben, wenn 100 Städte einzeln das Beispiel Wiesbadens und Barmens nachahmen?

² Siehe auch Zahn in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 496. — Frankfurter Zeitung vom 19. September 1908, 2. Morgenblatt: „Nichts hat dem Markte unserer Anleihen so sehr geschadet, als seine eigene Schwäche selbst, die Kapitalisten von vornherein durch die Befürchtung von Verlusten abgesehreckt hat . . .“

eingeführt gewesen. Es lassen sich nun Zeiten denken, in welchen die oben dargelegte innere Gleichwertigkeit der deutschen Stadtanleihen dem Käufer jedes solche Papier gleich willkommen erscheinen läßt; — das sind Zeiten großer Nachfrage nach festen Werten; aber auch dann gilt das nur für Käufer von vollständiger Vorurteilslosigkeit. In solchen Zeiten und für solche Käufer mag der Verkauf einiger Obligationen der Stadt A., die auf den Markt kommen, sich glatt vollziehen. Aber diese Zeiten und solche Käufer sind selten. Häufiger ist, daß der Käufer nur Städte bevorzugt, deren Papiere er schon besitzt oder die er kennt. Ersteres ist verständlich und begründet; jede neue Art von Stadtpapieren bringt ja neue Belästigung; das letzte ist menschlich begreiflich; Städte, welche man besucht, von welchen man immer wieder hört, die man liebt, üben auch geschäftlichen Anreiz aus. Dazu kommt, daß einzelne Städte als emporblühend, als reich, als zu großartiger Entwicklung bestimmt gelten, andere dagegen als Emporkömmlinge, deren rasches Wachsen fast ein wenig unsolid erscheint. Solche Gefühle haben mit verständiger Erwägung nichts zu tun; aber sie bestehen und so haben sich Traditionen gebildet, die dann immer wieder bei neuen Begegnungen durch Anerkennung der Geldmächte eine Bestätigung ihrer Berechtigung empfangen und empfangen müssen; — diese Traditionen machen einzelne Wertpapiere nicht nur teurer, sondern auch verkäuflicher, andere oft unverkäuflich. Dazu kommt, daß es sich häufig um Städte handelt, die viele Anleihen emittieren, so daß verhältnismäßig viele Stücke in festen Händen sich befinden, die wieder andere herbeilocken¹. In Zeiten eines normalen Geldstandes mag man solche Papiere am ehesten verkaufen können, und das wirkt immer belebend auf den Wert.

In Zeiten von starker Beanspruchung des Geldmarktes sind aber auch diese Anleihen geschäftslos, lustlos, sie liegen flau, still, es fehlt auch bei ihnen jede Anregung. Andere Stadtanleihen haben auch in Zeiten normalen Geldstandes geringere Absatzmöglichkeit, und in solchen anormalen fast gar keine, höchstens zu besonders niedrigen Sätzen. Wer wird verkäufliche Stücke erwerben? Vielleicht jemand, der am Orte

¹ Damit hängt zusammen, wenn man sagt, die Städteanleihen hätten nur einen lokalen Markt. In der Tat werden die Obligationen vieler Städte fast nur in deren Mauern gekauft, wo sie noch am ehesten wieder verkäuflich sind; manche Käufer handeln im Gefühle, einer patriotischen Pflicht genügen zu müssen. Dagegen sind Papiere anderer Städte sehr verbreitet; sobald dieser Umstand genügend bekannt ist, muß er kurserhöhend wirken und eine Tradition zugunsten dieser Städte begründen oder befestigen.

wohnt; vielleicht auch die Stadt selbst, wenn sie bereits tilgt und die Tilgungsquote durch Ankauf beschafft; — aber wer sonst? Es müßte doch der reinste Zufall sein, daß jemand gerade Stücke dieser oder jener Anleihe der Stadt A. wünscht — und so muß der Kurs sinken, damit wenigstens die Gelegenheit, billig zu kaufen, die wenigen anreizt, die nicht gerade auf Papiere von Lieblingsstädten ausgehen. Man weiß, wie oft kleine Beträge wochen- und monatelang auf Käufer warten. Alles dies ist bekannt und muß auf den Preis schon bei Schaffung des Papiers drücken¹.

Aber auch das Angebot an solchen Werten und die Art seines Auftretens wirkt preismindernd. Wenn der durch Ausgabe von Obligationen zu deckende Anleihebedarf der deutschen Städte auf etwa 300 Millionen Mark jährlich anzunehmen ist, so erfolgt die Deckung dieses Bedarfs durch Ausgabe von vielleicht 100 einzelnen Anleihen, welche von den verschiedensten Konsortien angeboten werden. Die Städte erfahren nur aus den Zeitungen von den Anleihegeschäften; nicht selten wird eine Stadt dadurch überrascht, daß eine Nachbarstadt gerade um die nämliche Zeit eine Anleihe begibt, zu welcher auch sie sich an den Markt wendet. Und wenn sie es wüßte, so würde sie sich nicht viel darum bekümmern. Also innerhalb kurzer Zeit kommen neue Anleihen in großer Zahl auf den Markt², begeben von den verschiedensten Konsortien, die nun in Konkurrenz mit einander die Anleihe unterbringen müssen. Das zwingt dazu, in den Aufschlagkursen und darum auch in den Angeboten nicht über ein gewisses Maß zu gehen. Wäre das übernehmende Konsortium allein da, so vermöchte man wohl auch einen entsprechend höheren Kurs zu erzielen und zu bieten; aber da man nicht weiß, ob nicht die Anleihe einer anderen Stadt durch ein anderes Konsortium viel billiger herauskommt und so das eigene Geschäft stört, so muß man vorsichtig verfahren und auch die „Tradition“ berücksichtigen. Solche neue Emissionen stören aber auch den Handel in den älteren Anleihen

¹ Der Umlauf beschränkt sich häufig auf einen sehr kleinen Bezirk. „Der rheinische Rentner weiß nicht, wenn eine ostpreussische Stadt Obligationen ausgibt, und der mecklenburgische Bauer legt seine Ersparnisse nicht in Konstanz Obligationen an,“ so Wiedfeldt im Bankarchiv 1907, S. 59.

² Aber doch sehr unregelmäßig; so sind 1906 von der Berliner Börse eingeführt worden im I. Quartal rund 103 Millionen Mark

II.	"	"	20	"	"
III.	"	"	89	"	"
IV.	"	"	16	"	"

und müssen so auf die Kurse drücken, wenn nicht etwa — was doch nur selten ist — ein wahrer Hunger nach solchen Obligationen im Kapitalistenpublikum herrscht. Daß dieser Hunger kein großer ist, dafür sorgt neben den geschilderten Mißständen (Desorganisation des Stadtanleihemarktes) die Konkurrenz der anderen Geldsucher und ihre Organisation. Würden die Obligationen der Städte nicht ein innerlich so vorzügliches Wertpapier sein, so müßten sie bei ihrer Verfassung noch weit niedriger bewertet werden, noch weit stärker von den Anleihen der großen Staaten abstecken. Diese genießen nicht bloß das größere Ansehen, das ihnen unerschütterter immer wieder neue Kunden zuführt — sie genießen nicht nur die Bevorzugung durch öffentliche Behörden — auch die Technik der Unterbringung ist schon wegen der größeren Seltenheit der Begebungen immerhin eine bessere, soweit sie auch davon entfernt sein mag, als vollkommen zu gelten.

Daß für die größte Zahl der deutschen Städte eine Besserung dieser Bewertungsgrundlagen dringend nötig ist, soll nicht Gefahr bestehen, noch höherer Unterbewertung zu unterliegen, läßt sich bei Betrachtung der einschlägigen Verhältnisse kaum bestreiten.

5. Begründung, Begebung, Bestand der Städteanleihen¹.

Die Stadt N. muß den Kredit in Anspruch nehmen; sie erkennt, daß auf dem Weg des „Darlehens“ das Ziel nicht erreicht wird oder sie verzichtet darauf, diesen Weg zu versuchen. Nun wird (oder ist) ein Anleiheplan samt Tilgungsplan² aufgestellt und die Genehmigung unterbreitet, der den wahrscheinlichen Bedarf einiger Jahre umfaßt; dieser ganze Bedarf oder ein Teilbetrag, der für 1—2 Jahre reicht, wird, je nachdem die gegenwärtige und künftige Lage des Geldmarktes beurteilt wird, aufzunehmen beschlossen. Man nimmt also nicht selten mehr auf, als man augenblicklich braucht, weil man mit Recht davon absehen will, mit zu kleinen Beträgen auf den Markt zu kommen³ und lieber die

¹ Vgl. Bahn in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 494 ff., auch Goutschkoff in der Kommunalen Rundschau II, Nr. 9, Wiedfeldt im Bankarchiv 1907, Nr. 4.

² Nach Flachsbart (in Schanz Finanzarchiv, Bd. II, S. 248) drängen die übernehmenden Banken mitunter auf eine niedrigere Amortisationsquote, als angemessen wäre mit Rücksicht auf die Unbeliebtheit rascher tilgbarer Obligationen.

³ Freilich kommt auch dies nicht selten vor.

geringeren Aktivzinsen oder den geringeren Kurs bei Einräumung gleicher Aktivzinsen in den Kauf nehmen will oder muß.

Man erläßt nun entweder ein allgemeines Ausschreiben oder eine Einladung an bestimmte Bankhäuser, für die Anleihe Angebote einzureichen. Die Bedingungen stehen entweder bereits durch das „Anleiheprivileg“ fest oder werden in allen wichtigeren Punkten durch die Stadt bestimmt — so daß die Übernehmer im wesentlichen nur den Übernahmekurs und vielleicht den Zinsfuß für die nicht sogleich abzuhebenden Beträge einzusetzen haben. Eine Besprechung mit Sachleuten über die Lage des Geldmarktes, über den richtigen Zeitpunkt wird in der Regel stattgefunden haben; manchmal fikt ein Bankier in dem Anleiheausschusse; manchmal läßt die Not auch bei ungünstigen Geldverhältnissen keine Wahl. Ist der Betrag ein großer, so pflegen sich Bankhäuser zu Konsortien¹ zu verbinden von mehr oder minder großem Umfang. Die Bildung der Konsortien erfordert zwischen den Banken, die beteiligt werden, eine beschleunigte Korrespondenz, bei der insbesondere die Möglichkeit eines raschen Abzuges und der Kurs besprochen werden müssen. Es erfolgen nun Angebote und die Stadt erteilt dem günstigsten den Zuschlag. Manchmal erfolgt die Begebung der Anleihe freihändig, insbesondere dann wenn ein genügender lokaler Markt zur Verfügung steht und für diesen entweder ein einziges großes Bankhaus in Frage kommt, oder wenn eine freie Vereinigung mehrerer lokaler Banken für solche Zwecke unter Führung eines Hauses bereits besteht.

Das „Tendersystem“, bei welchem die Stadt den niedrigsten ihr annehmbar erscheinenden Kurs bezeichnet und nun bestimmte Beträge zu diesem oder höheren Kursen angeboten werden, worauf die höchsten Angebote zuerst, dann immer die nächst niedrigeren berücksichtigt werden, ist in Deutschland nicht eingeführt.

Subskriptionen kommen bei den deutschen Städten in neuester Zeit kaum vor.

Das Konsortium muß sein Kursangebot von seinen Anschauungen

¹ Von 2143 Millionen Obligationsanleihen in 1897/1907 haben Konsortien rund 1654 Millionen übernommen, Einzelbanken 204 Millionen. Der Anteil der Einzelbanken ist naturgemäß am größten bei den kleineren Anleihen der Städtegruppe von 25—50 000 Seelen (66,3 Millionen gegen 103,6 Millionen an Konsortien). Mitteilungen der Zentralstelle 13/14, S. 383/386.

Die Konsortialbildungen werden auch erörtert von Jastrow in Conrad's Jahrbüchern, 3. Folge, XX, S. 320 f.

abhängig machen über den bei raschem Absatz erzielbaren Kurs¹; denn nur ein rascher Absatz kann für gewöhnlich von ihr ins Auge gefaßt werden (vgl. S. 188). Wenn es sich nicht um besondere Lieblingspapiere handelt, für die ein Publikum schließlich auch zu „übertriebenen“ Preisen sich findet, wird man den Kurs, zu dem man aufzulegen gedenkt, niedriger halten, als jenen der in größeren Mengen noch schwebenden ähnlichen Werte. Man muß auch stets besorgen, daß andere Konsortien mit einer anderen Anleihe in das Geschäft fallen oder daß eine große Staatsanleihe zu einem unerwartet billigen Kurs oder eine große Industrieanleihe zu ungewöhnlich günstigen Bedingungen herausgebracht wird, die auf lange Zeit das Geschäft verdirbt². Wenn das Konsortium geschäftlich richtig verfahren will, muß es sich neben der Belohnung für seine Vermittlung und seine Mühe auch eine Risikoprämie zum Ausgleich etwaiger Hindernisse und Schwierigkeiten zuerkennen. Das Konsortium kann nicht die Kurse zugrunde legen, die man bei einer allmählichen Einführung des Papiers erzielen könnte; es kann nicht die Mühe auf sich nehmen, bei einem bisher minder hoch geschätzten Papier das Publikum von der mangelnden Berechtigung einer solchen minderen Schätzung zu überzeugen und allmählich für das von ihm eingeführte Papier zu gewinnen — es muß die einmal gegebene Lage ins Auge fassen und nach dieser den Kurs einrichten.

Man hat sich anfangs gegen die Konsortialbildung als solche gewendet, namentlich wenn mehrere sehr gewichtige Banken in demselben Konsortium vertreten waren; man hat von Ringbildung gesprochen. Allein tatsächlich ist, von vereinzeltten Fällen abgesehen, bisher von einer Ringbildung nichts wahrzunehmen gewesen. Der Zusammenschluß aber ist bei den Schwierigkeiten, welche die Unterbringung insbesondere größerer städtischer Anleihen macht, doch sehr begreiflich. Man kann sogar weitergehen und sagen: Die Bildung eines wirklichen Ringes, eines Gesamtkonsortiums, so daß Submissionen gar nicht mehr stattfinden hätten, wäre für die Städte unter gewissen Voraussetzungen nützlich. An allen jenen Vorteilen, die von einer Konzentration zu erwarten sind, würden die Städte teilnehmen können, wenn es gelänge, die Vergütung der Banken nicht in der Differenz zwischen einem Übernahmekurs (zuzüglich der Kosten) und dem Abgabekurs, sondern in einer Provision zu suchen, die um

¹ Vgl. hierzu auch Jastrow in Conrads Jahrbüchern. 3. Folge, XX, S. 327.

² Über die Wirkungen solchen Vorgehens siehe auch Kimmich, Ursachen, S. 190 ff.

so günstiger sein könnte, je günstiger die Unterbringung der Papiere sich gestaltete. Dabei wäre die Garantie eines Mindestkurses immerhin denkbar.

So sehr eine Konzentration der Banken als der berufsmäßigen Vermittler zwischen dem Kapital und dem Geldsucher für die Städte zu begrüßen wäre, wenn nach obigem Vorschlag die Rolle des Vermittlers betont und nicht die Macht der Konzentration lediglich für das Interesse der Banken ausgenützt wird, so große Bedenken würde eine Konzentration der Banken zu dem eben genannten Zwecke hervorrufen; so wenig erfreulich ist aber auch die Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes. Dieser bringt den Nachteil, daß Zufälligkeiten die Preise beeinträchtigen, daß unberechtigte Traditionen sich verewigen, daß unerfreuliche Ergebnisse bei Übernahme der einen Anleihe ausgeglichen werden wollen durch besonders gute Geschäfte bei der Anleihe einer anderen Stadt. Die einseitige Konzentration aber, welche auch in der Form einer Anerkennung von Interessensphären erfolgen könnte, würde zulassen

a) die Ablehnung von Anleihen, welche dem Konsortium nicht gefallen¹ und damit die Beherrschung des Kredits der Städte; was eine solche Macht bedeuten würde, braucht nicht weiter dargestellt zu werden;

b) die einseitige Festsetzung der Bedingungen, insbesondere der Übernahme- und Abgabekurse zum Vorteil der Banken oder ihrer Klienten.

Besondere Nachteile wären in solchem Falle aus der engen Fühlung zu befürchten, welche die Großbanken mit industriellen Anstalten gewonnen haben und vielleicht noch weiter gewinnen werden. Wenn heute zu Zeiten, in welchen die Industrie große Geldbedürfnisse hat, immer heftig über die Konkurrenz der Städte geklagt wird, so könnte eine Konzentration, die Interesse daran hat, Industrief Kredite möglichst günstig zu realisieren, daran denken, den städtischen Kreditbedarf eventuell gewaltsam einzudämmen oder mindestens den industriellen Bedarf zu begünstigen². —

Die bisherigen Ansätze zur Konzentration sind in Deutschland kaum zu unberechtigtem Zwecke erfolgt. Es sind Vereinbarungen bekannt geworden, um weiterhin Angebote auf Anleihen zu einem bis dahin üblichen niedrigeren Zinsfuß zu verhindern; aber diese Vereinbarungen scheinen in der Lage des Geldmarktes begründet gewesen zu sein. Auch hat die Stadt München im Mai 1908 für eine Anleihe von

¹ Vgl. hierzu Berliner Börsenkurier 1908, Nr. 26, S. 2.

² Wie weit eine Gefahr besteht, ist natürlich schwer zu sagen. Mißlaff (Verhandlungen des zweiten Deutschen Städtetages, S. 20) gibt zwar die Konzentrationen im Bankwesen zu, glaubt aber, daß die Interessengegensätze der Gruppen einen genügenden Schutz gewähren.

15 Millionen nur ein einziges Angebot eines sehr großen Konfortiums erhalten, das vielfach als ein ungünstiges bezeichnet wurde¹; aber solche Urteile lassen sich nur nach eingehender Würdigung aller Verhältnisse bestätigen und jedenfalls ist die Erscheinung eine vereinzelt geblieben. Indessen haben die Städte allen Grund, die Sachlage im Auge zu behalten und sich gegen eine etwaige Kartellierung des Kommunalkredits in der Hand der Großbanken zu schützen. Ein wirksamer Schutz, der auch den mittleren Städten zugute käme, läge aber nur in einer Kartellierung der Städte, die es ermöglichte, auch mit einem Kartell der Banken die beiderseitigen Interessen während der Vereinbarungen zu treffen, während die Einzelstädte einem solchen Bund der Banken ziemlich machtlos gegenüberstehen würden.

Ist die Konzentration eine Gefahr, so ist Interesselosigkeit die andere. Immer wieder wird behauptet, daß die Beteiligung der Banken an Subskriptionen für Städteanleihen überhaupt nicht mehr zu den Geschäften gehöre, an deren Abschluß den Banken viel gelegen sein müsse². Wenn dies wahr ist — und das, was kleine Städte schon erfahren mußten, großen zustoßt — kein Angebot zu erhalten? Auch dieser Gefahr darf man nicht blind gegenüberstehen.

Was geschieht heute nach Übernahme einer städtischen Anleihe durch eine Bank oder ein Bankkonfortium?

Die übernehmenden Banken haben über die Unterverteilung der Stücke in der Regel eine Abmachung getroffen und auch einen Teil untergebracht. Sie besitzen einen Kundenkreis, der Ermächtigungen erteilt hat oder dessen Bedürfnisse sie kennen. Freilich sind sie nicht in der Lage, den Kunden einen Preis aufzuerlegen, der mit der Gestaltung des Marktes solcher Anleihen in Widerspruch stünde, während sie allerdings bei Freiheit des Marktes von ähnlichen Emissionen weit größere Befugnisse sich zuerkennen könnten. Es wird der Zeichnungspreis festgesetzt und in der Regel eine öffentliche Zeichnung aufgelegt, mitunter aber erklärt, daß die Stücke bereits untergebracht seien. Die übernehmenden Banken haben ihre Kundschaft bearbeitet, insbesondere Sparkassen, Stiftungen, andere private und öffentliche Vermögensverwaltungen³. An dieser Arbeit haben

¹ 96,62% für eine 4%ige mit längerer absoluter Tilgungssperre ausgestattete Anleihe.

² So Bruno Buchwald im „Morgen“ 1908, Nr. 29.

³ Insofern werden die Obligationen in festen Händen untergebracht. Aber daß die Bankkonfortien sich besondere Mühe geben und geben können, die festen Hände zu finden, muß bezweifelt werden. Die kurze Spanne Zeit zwischen Überschriften 127. Erstes Heft. — Gemeindefinanzen II. 1.

auch die den übernehmenden Bankhäusern befreundeten Bankiers sich beteiligt, die dafür eine mäßige „Bonifikation“ erhalten, die sie in den Stand setzt, ihren Klienten die Stücke um etwa 20 Pf. pro 100 Mk. gegenüber dem offiziellen Zeichnungspreise niedriger anzubieten.

Die Spannung zwischen dem Begebungs- und Übernahmekurs ist eine sehr verschiedene. Nach den Erhebungen der Zentralstelle des deutschen Städtetages, die allerdings, wie sie selbst erklärt, sehr unvollständig sind, bewegt sie sich in dem zehnjährigen Zeitraum 1897/1907 zwischen 0,12 % und 3,25 %. Bei den extremen Fällen wird wohl nach Übernahme der Anleihe vor deren Unterbringung eine starke Veränderung der Marktlage eingetreten sein, entweder zu ungunsten oder zugunsten der übernehmenden Banken. Im übrigen kommt sehr viel auf die Bedingungen an (Tragung des Stempels, der Einführung an der Börse, Höhe der Zinsen für nicht sogleich abgehobene Gelder, Beschaffung von Sicherheiten usw.), so daß die Zahlen nicht ohne weiteres vergleichbar sind. Im ganzen wird wohl durchschnittlich der wirkliche Nutzen der übernehmenden Banken über $\frac{1}{2}$ % des Nennwertes nicht hinausgehen¹. Dieser Nutzen würde, wenn die Verhältnisse sonst günstig lägen, eine Vereinigung der Städte nicht herausfordern.

Im Augenblick der vollständigen Unterbringung der Anleihe stellt das Konsortium seine Tätigkeit ein und rechnet ab. Das Papier bleibt nun sich selbst überlassen. Die Städte mögen wohl, wenn sie eine neue Anleihe aufnehmen, zeitweilig dafür sorgen, daß auf den Markt kommende Stücke der älteren von der Stadtkasse oder Stiftungen angekauft werden, damit nicht die Kurse durch dringende Angebote gedrückt werden; aber dies geschieht im allgemeinen nur vorübergehend; auch wenn einige Städte Maßnahmen treffen, um angebotenes Material aufzunehmen, so nützt das nicht viel. Es müßte eine allgemeine Organisation bestehen und es müßte der Vertrauensmann der Käufer, nämlich die Bankwelt gewonnen werden. Was die Großbanken an Aufträgen zu verkaufen und zu kaufen erhalten, erlebigen sie in sich ohne Inanspruchnahme der Börse und ohne daß die Preise, die dem Verkäufer gezahlt und dem Käufer abgenommen

nahme der Anleihe und ihrer Unterbringung gestattet eine solche Arbeit kaum. Anders läge die Sache vielleicht, wenn ein ständiges Konsortium die Anleihen der nämlichen Stadt übernähme. Dies zu wünschen geht aber aus anderen Gründen nicht an; nur ein Zentralinstitut könnte wohl dauernd mit einem großen Konsortium arbeiten; siehe S. 193. Vgl. auch Miklaff, Verhandlungen des zweiten deutschen Städtetages, S. 19.

¹ So auch Miklaff, Verhandlungen des zweiten deutschen Städtetages, S. 20.

werden, bekannt werden. Die zahlreichen kleineren Banken aber, die sich an die Börse wenden müssen, haben kein Interesse an dem sehr wenig einträglichen Geschäft¹; sie haben wenig Vorteil, wenn sie sich bemühen, für ein solches Verkaufsangebot ein Kaufsangebot zu suchen, falls sich nicht gerade ein anderes besseren Gewinn bringendes Geschäft verbinden läßt, z. B. in einem eben zur Emission gelangenden Papier, bei dem größere Provisionen bezahlt werden. So entstehen die oben beklagten Verhältnisse; die Papiere sind mitunter unverkäuflich oder suchen wochen- und monatelang ihren Abnehmer. Umgekehrt mag es demjenigen, der eine bestimmte Anleihe, von der er vielleicht schon einige Stücke hat, sucht, schwer gelingen, zu kaufen². —

Erst wenn die regelmäßige Tilgung begonnen hat, pflegen die Städte zur Beschaffung der Tilgungsraten zu kaufen — aber nur dann, wenn die Papiere unter pari stehen. Jetzt müssen aber die Städte selbst unter der geringen Marktgängigkeit ihrer Werte leiden. Es gelingt ihnen oft nicht, die Stücke zu dem der allgemeinen Marktlage entsprechenden Preis zu gewinnen; sie müssen mehr bieten; findige Bankiers kaufen die Stücke auf und bieten sie um einige Prozente über dem Tageskurs an; und je höher die Tilgungsraten werden, desto größer werden die Opfer³. Daneben laufen die anderen Anleihen, die nur in geringeren Quoten oder gar nicht getilgt werden; diese verharren in der alten unerfreulichen Verfassung und gewinnen nichts von der Bewerbung um Schwesteranleihen, die selbst wieder in Letargie verfallen, wenn die Tilgungsquote beschafft ist⁴.

¹ Daß die Entwicklung der Großbanken den Kreis der Interessenten an der Börse stark verringert und dadurch schon kleine auf den Markt kommende Beträge den Kurs drücken, ist auch in der Begründung des preussischen Gesekentwurfes betreffend Erhöhung des Grundkapitals der Seehandlung (1904) hervorgehoben. Siehe auch Zahn in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 495.

² „Je mehr Käufer und Verkäufer ihre Aufmerksamkeit auf den Staatsfondsmarkt konzentrieren, in umso engeren Grenzen bewegen sich in normalen Zeiten die Kurschwankungen der Staatspapiere.“ Auch in unruhigen Zeiten erhöht die Größe des Marktes seine Widerstandskraft. Rimmich, Ursachen, S. 11.

³ Die Düsseldorfser 3½% Anleihe 1878, deren Tilgungsende herannah, ist seit Jahren viel höher bewertet als andere 3½%ige Anleihen. Am 28. Dezember 1908 notiert sie 99,00 G., während die jüngeren Anleihen derselben Stadt mit 92,25 G. verzeichnet sind. — Der Börsenkurier (29. April 1908) empfiehlt den Inhabern 3½%iger Stadtanleihen Zurückhaltung, „damit die Kommunen die Ware nicht mehr auflesen können, sondern fordern müßten.“

⁴ Die kleine Provision für Einlösung der Zinscheine und verlosten Stücke genügt kaum um den Bankier für die städtischen Papiere dauernd zu interessieren. Vgl. Mißlaff (Verhandlungen S. 20). — Am 31. Dezember pflegen Städt oanleihen

6. Die Wettbewerber auf dem Geldmarkte.

Welche Summen jährlich in Deutschland in festverzinslichen Werten angelegt werden, läßt sich wohl mit einiger Sicherheit nicht feststellen. In jüngster Zeit hat die oben erwähnte Denkschrift zur Finanzreform berechnet, daß von rund 37 Milliarden deutscher öffentlicher und halböffentlicher Papiere, Grundschuld-, kommunaler und privater Hypothekendarlehen-Obligationen ein Betrag von nicht weniger als 35 Milliarden sich in den Händen des deutschen Publikums befindet und daß in den letzten 10 Jahren die Summe dieser Werte sich um 14 Milliarden erhöht hat. Dazu kommt noch die Beteiligung an ausländischen Unternehmungen.

Für unseren Zweck genügt es, nur wenige derjenigen Werte in Kürze zu betrachten, welche in engeren Wettbewerb mit den deutschen Städteanleihen treten: das sind die Staatspapiere und die Papiere der vom Staat garantierten Institute; die Pfandbriefe und Obligationen des Hypothekendarlehens; die industriellen Obligationen; die Sparkassen.

a) Von den Schuldverschreibungen des Reiches und der Staaten ist oben bereits wiederholt die Rede gewesen. Für die Konkurrenz dieser Anleihen kommen vor allen die großen Anleihen des Reiches und Preußens in Betracht, die seit einigen Jahren in wechselnder Höhe und sehr großen Beträgen Aufnahme suchten und im allgemeinen schnell, manchmal aber nur allmählich, fanden. Die Anleihen Bayerns, Badens, Hessens haben mehr für die betreffenden Länder Bedeutung, wenngleich nicht zu verkennen ist, daß die anscheinend ohne gegenseitige Fühlung erfolgenden Emissionen störende Einflüsse für andere Werte zeitigten. Die Absicht des Reiches und Preußens, eine große Anleihe zu begeben, pflegt im allgemeinen einige Zeit vorher bekannt zu sein; die größten Geldmächte pflegen daran beteiligt zu werden; die Aufnahmefähigkeit des Marktes für diese Anleihen wird vorbereitet, ihre Unterbringung als eine besonders wichtige Aufgabe anerkannt und durchzuführen versucht. Gleichzeitige andere Begehungen werden als Störungen empfunden und daher nicht freundlich aufgenommen; Nichtbeteiligung mancher Banken und minder günstiger Kurs mag die Folge solchen „Einbruches“ sein, der manchmal seitens der einschlägigen Verwaltung aus Unkenntnis der Verhältnisse oder aber trotz dieser Kenntnis infolge des nicht länger mehr

notiert zu werden, um bei Gesellschaften, die solche besitzen, eine Unterlage für die bilanzmäßige Bewertung zu schaffen.

zurückzuhaltenden Bedarfs erfolgt. Es wäre in der Tat zu wünschen und läge im Interesse der Städte, daß die Aufnahme der größeren Staatsanleihen durch kleinere Operationen nicht gestört würde; durchführbar ist dieser Wunsch aber wohl nur entweder durch eine Vereinigung der Städte oder aber durch eine Vereinigung der Banken.

Die „untergebrachten“ Staatsanleihen verfallen in Ansehung der Organisation von Nachfrage und Angebot kaum viel besseren Schicksalen als die Stadtanleihen, wenngleich in neuerer Zeit stärkere Bestrebungen sich geltend machen, den Markt zu regulieren. Immerhin hat die Staatsanleihe dauernd die oben erwähnten Vorzüge, daß Verlosungen nicht stattfinden und die Zinscheine überall eingelöst werden können; außerdem genießt das Staatspapier als solches jenen die Geschäfte fördernden Glanz, der aber einem zentralisierten Stadtpapier nicht minder erblühen müßte.

Kein Zweifel dürfte aber bestehen, daß, wenn die derzeitigen so überaus hohen Schuldaufnahmen, insbesondere des Reiches (vorzugsweise für nichtwerbende Zwecke!), nicht aufhören, die Anleihen der kleineren Staaten und gewiß der Städte empfindliche Nachteile erleiden würden. Denn das Reich würde wohl genötigt sein, seine Bedingungen günstiger zu stellen; andererseits würde man die Aufnahme gerade dieser Anleihen doch immer noch als eine Art Ehrensache ansehen müssen —; so wäre ein schlechter Boden für die Bedürfnisse der Städte (auch für werbende Zwecke) geschaffen. Umgekehrt könnte eine Verbesserung der Kreditverhältnisse des Reiches und der Organisation des Staatskredits nur günstig auf die übrigen öffentlichen Wertpapiere zurückwirken.

b) Die landschaftlichen Pfandbriefe sind in der Höhe von rund 3300 Millionen Mk. auf dem Markte. Sie genießen in Preußen Mündelsicherheit.

c) Der wichtigste Konkurrent sind die Obligationen der Hypothekenbanken.

Sie genießen in einigen Staaten des Reiches — freilich nur die in diesem Staate ausgegebenen —, insbesondere in Bayern, „Mündelsicherheit“ und sind dadurch dort den Stadtanleihen im Range nahezu gleichgestellt. In Bayern sind die Pfandbriefe seit Jahrzehnten in ungeheuren Massen in die gemeindlichen Vermögensverwaltungen eingedrungen. Nach dem statistischen Jahrbuch für das Königreich Bayern 1907 betrugen im Jahre 1905 die Aktivkapitalien der Sparkassen 505½ Millionen Mk., von welchen 47,9 % in Hypotheken, 7,5 % in Schuldverschreibungen des bayerischen Staates, 15,4 % bei unter Aufsicht des Staats stehenden

juristischen Personen, 24,5 % aber, nämlich $123\frac{3}{4}$ Millionen Mk., in Schuldverschreibungen „bayerischer Gesellschaften und Kreditinstitute“ — das sind fast ausschließlich die Hypothekenbanken — angelegt waren. Dabei ist der Anteil dieser Gruppe von 19,9 % im Jahre 1895 auf 24,5 % im Jahre 1905 gestiegen, das heißt in den 10 Jahren sind rund 70 Millionen Mk. neu in solchen Papieren angelegt worden. Noch stärker wird der Anteil derselben an dem rentierenden Vermögen der Kulturstiftungen sein, das 193 Millionen Mk. beträgt, recht beträchtlich auch bei den Kapitalien der örtlichen Wohltätigkeitsstiftungen und bei dem Kapitalvermögen der Gemeinden, das 1906 über 111 Millionen Mk. betrug. —

Die Hypothekenbanken sind allerdings in großer Zahl vorhanden; aber ihre Pfandbriefe, in welchen noch rund 8830 Millionen Mk. in Umlauf waren (Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1908) — mehr also als in Anleihen aller Städte zusammen — zerfallen doch weitaus nicht in so viele Gattungen als diejenigen der Städte. Sie gründen in den Erträgnissen städtischer und landwirtschaftlicher Grundstücke — ganz sicher im allgemeinen vorzüglich; aber man hat doch auch von schlechter Wirtschaft gehört und weiß, wie die Beleihung insbesondere städtischer Grundstücke von subjektiven Bewertungen abhängt. Darum müßte die Bewertung eine niedrigere sein als jene der Stadtanleihen; in der Tat ist aber die Bewertung der „mündelsicheren“ Pfandbriefe nicht selten eine höhere als mancher Stadtanleihen; die Bewertung selbst der nicht mündelsicheren (preussischen) Pfandbriefe bleibt nur um wenig, etwa um 0—1 % hinter jener gleichartiger Stadtanleihen zurück.

Wie ist das möglich?¹

Vor allem vermeiden die Hypothekenbanken die raschen Emissionen, sondern leiten ihre Stücke allmählich und durch zahlreiche Kanäle zu den „Kapitalisten“². Dann aber halten sie dauernd das Interesse des Vermittlers, vor allem des Bankiers³ rege. Sie gewähren ihm hohe Provisionen für solche Stücke, die längere Zeit (z. B. 1 Jahr) nicht mehr auf den Markt kommen; sie gewinnen damit zahlreiche Untervermittler, insbesondere auf dem Lande, welche die Papiere schließlich in Hände

¹ Vgl. hierzu Kimmich, Ursachen, S. 36 ff.

² „Die Pfandbriefe kann man als die am besten ‚klassierte‘ deutsche Effektenkategorie ansehen.“ Kimmich, Ursachen, S. 40.

³ „Dem Provinzbankier kommt als Vertrauensperson in der Wahl des Anlagewertes die größte, häufig die ausschlaggebende Rolle zu.“ Kimmich, Ursachen, S. 37.

bringen, welche sie nicht mehr loslassen, schon deshalb nicht, weil sie von Geldsachen nichts verstehen. Der Bankier aber, dessen Interesse nicht in Widerspruch gerät mit seinem Gewissen, wird wohl manchem, der eine Stadtanleihe kaufen will, zu Pfandbriefen und manchem, der Stadtanleihen hat, zu Tauschgeschäften raten.

Des weiteren aber vermeidet ein Teil der Hypothekenbanken, wenigstens in neuerer Zeit, die kleinen Auslosungen; sie erklären in ihren Prospekten, daß nur gleichzeitig ganze Serien gekündigt werden sollen.

Das Wichtigste ist aber, daß die Banken das sogenannte schwimmende Material aufnehmen und dadurch die Kurse auf jener Höhe halten, welche sie wünschen¹. In Zeiten freilich, in welchen aus irgendwelchen Gründen auch in Hypothekpfandbriefen sehr starkes Angebot auftritt, müssen die Banken diese Tätigkeit einstellen; sich selbst überlassen, pflegen dann die Kurse stark zu sinken; es tritt dieselbe Unverkäuflichkeit ein, wie sie bei Stadtanleihen so häufig zu beklagen ist; die Hypothekenbanken schränken dann ihre Beleihungen ein oder stellen sie ganz ein — während die Städte nicht aufhören dürfen, Unternehmungen durchzuführen, die Anleihemittel erheischen.

Für sich allein könnte es höchstens den größten Städten gelingen, auf ähnliche Weise durch Aufkauf ihren Kredit zu fördern; eine Vereinigung der Städte aber könnte dem Beispiele der Hypothekenbanken folgen und dabei außer in der berufsmäßigen Geldvermittlung noch in den eigenen Geldinstituten eine sehr wirkungsvolle Stütze finden.

Noch eines darf nicht außer acht gelassen werden. Einzelne der Hypothekenbanken sind auch Kreditbanken, die sich mit der Übernahme von Anleihen befassen. Wenn solche gar die Führung eines Konfortiums übernehmen, ist es dann zu verwundern, wenn die Stadt einen Kurs zugebilligt erhält, der die Bank nicht nötigt, die Anleihe nennenswert höher als ihre Pfandbriefe zu veräußern?

d) Die industriellen Obligationen genießen keinerlei Vorrechte; für zahlreiche Vermögensanlagen sind sie nicht zugelassen. Wir sahen aber, daß dies den preußischen Pfandbriefen wenig schadet; allein hinter diesen

¹ Vgl. beispielsweise Jahresbericht der Preussischen Zentral-Bodenkreditaktien-Gesellschaft für 1908, S. 5: „Soweit Rückflüsse an der Börse kein Unterkommen fanden, haben wir sie aufgenommen und in folgenden Beträgen aus den Darlehen gezogen:

	3½ %	4 % vom Jahre 1890
Zentralpfandbriefe . . .	6 590 000 Mk.	940 000 Mk.
Kommunalobligationen .	1 120 000 „	

Hierdurch ist der Gesellschaft ein Disagiogewinn von 797 058 Mk. zugeflossen.“

müssen die industriellen Schuldverschreibungen zurückstehen; die Rente aus Grund und Boden scheint als gesichertere Grundlage des Kredits zu gelten, als das Gedeihen eines industriellen Unternehmens. Indessen heben sich einzelne Unternehmungen bedeutungsvoll aus den übrigen heraus; so konnte die Aktiengesellschaft Krupp in Essen eine 4%ige Anleihe von 50 Millionen Mark im Jahre 1908 zu ähnlich günstigen Bedingungen wie Stadtanleihen unterbringen. Im allgemeinen aber pflegen die Obligationen industrieller Art heute entweder um einige Prozente niedriger gewertet zu werden oder eine etwa $\frac{1}{2}\%$ höhere Verzinsung zu gewähren, oder sich zur künftigen Einlösung über pari zu verpflichten oder mehrere dieser Vorteile zu verbinden; einzelne Anleihen aber kommen schon heute ohne besondere Vergünstigungen den Stadtanleihen ganz nahe.

Einstweilen haben die Städte noch nicht allzuviel von der Vorliebe des Publikums für diese höher verzinslichen Werte zu befürchten, wenn auch immerhin 2 $\frac{1}{2}$ Milliarden in solchen Werten angelegt sind. Vor allem sind sie zu zerplittert; abgesehen von wenigen ganz großen Unternehmungen weiß das große Publikum nicht viel über die entleihenden Betriebe. Aber wenn die Riesenbetriebe wachsen und zunehmen (Syndizierung!), wird die Konkurrenz eine schärfere werden. In der Generalversammlung des Mitteleuropäischen Wirtschaftsvereins zu Mannheim (September 1908) wurde die mangelnde Organisation des industriellen Kredites beklagt und die Schaffung einer Organisation dieses Kredites empfohlen. Industrielle Unternehmungen ersten Ranges hätten zwar ihren Bankkonzern; das sei aber nur eine verschwindend kleine Zahl; die meisten industriellen Firmen verfügen nur über einen kleinen Lokalmarkt für ihre Obligationen; es fehle ein Zentralinstitut, dessen Organisation verschiedenartig gestaltet werden könne. Diese Ausführungen fanden Anklang und werden weiter verfolgt.

e) Der bedeutendste Konkurrent der Stadtanleihen dürfte in den Sparkassen zu erblicken sein; denn der größte Teil ihrer dauernden Einleger wäre an sich der berufenste Käufer staatlicher und städtischer Werte. Die deutschen Sparkassen zeigen in den Jahren nach 1899 ein ganz riesiges Anschwellen ihrer Einlagen. Ende 1904 betrugen dieselben rund 12 Milliarden, Ende 1905 12 675 000 000 Mk.; in der Denkschrift zur Reichsfinanzreform werden die Bestände an Einlagen im Jahre 1907 auf 13 890 Millionen angegeben. Die Sparkasseneinlagen betragen also etwa das Doppelte der gesamten Gemeindeschulden. Die Sparkassen sind heute nicht mehr ausschließlich die Bankiers des kleinen Mannes; auch

die besser bemittelten Kreise nehmen sie in Anspruch, oft in höherem Maße als den Verwaltungen lieb ist. Die Beliebtheit der Sparkassen hat neben einer Modernisierung mancher Einrichtungen hauptsächlich ihren Grund in der wachsenden Abneigung gegen die festverzinslichen Werte, die entstanden ist aus den Schwankungen der Kurse und aus dem Sinken derselben, so beispielsweise gerade in den Jahren 1907 und 1908. Durch die Stöße, welche auch in anderen industriereichen Staaten die Kurse der Staatsrenten erlitten haben, dürfte die Vorliebe für die Sparkassen noch gestärkt worden sein. Ein großer Teil des Kapitals will lieber mindere Zinsen hinnehmen als Kapitalverlusten ausgesetzt sein, die Sparkassen aber genießen das absolute Vertrauen, gegen solche zu schützen. Das Anwachsen ihrer Verantwortung wird den Garantieverbänden schwerlich übermäßige Freude bereiten. Sie würden kaum unglücklich sein, wenn ein Teil ihrer Gäste unter eigener Verantwortung seine Gelder anlegte. Es dürfte kaum zu bekämpfen sein, wenn die Sparkassen ihr Publikum teilweise dem Effektenbesitz wieder zu gewinnen suchten und sich hierbei unmittelbar oder mittelbar auch in den Dienst ihrer Garantieverbände stellten.

7. Die großen Vermögensverwaltungen als Geldgeber der Gemeinden¹.

Dem Anleihebedürfnis der Gemeinden entspricht ein Anlagebedürfnis großer Vermögensverwaltungen. In der folgenden kurzen Beschreibung sollen diejenigen Anstalten wegb bleiben, die Darlehen von Dritten suchen, um Kredite zu gewähren, die demnach mehr als Organisationen zur Befriedigung des Kredits erscheinen.

a) Sparkassen². Über die außerordentlich reichen Mittel, welche den Sparkassen zufließen, ist oben bereits gesprochen worden.

Die Erhebungen der Zentralstelle zeigen, daß von den im Jahrzehnt 1897/1907 durch die wiederholt erwähnten 165 deutschen Städte aufgenommenen Schuldschein-Darlehen von 551 Millionen Mark rund 142½ Millionen = 25,88 % bei den eigenen Sparkassen, und 46½ Millionen = 8,47 % bei fremden Sparkassen aufgenommen wurden, während von den Obligationenanleihen in der Höhe von

¹ Vgl. hierzu auch Jastrow in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, Bd. XX, S. 293 ff., ferner Raehler, Kommunalanleihen 1897, S. 104 ff., dann Wiedfeldt im Bankarchiv, VII. Jahrg., Nr. 3.

² Siehe auch Zahn in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 482, 502.

2143 Millionen rund 132 $\frac{1}{4}$ Millionen (6,21 %) von den eigenen Sparkassen und 11 Millionen (0,51 %) von den fremden Sparkassen übernommen wurden. Insgesamt sind also die Sparkassen bei der Begebung der Anleihen beteiligt mit rund 332 $\frac{1}{2}$ Millionen oder mit etwa $\frac{1}{8}$ der Gesamtschuldaufnahme von rund 2694 Millionen¹. Hierzu kommen noch jene unbekannten Summen, welche die Sparkassen nach der Begebung durch Vermittlung von Bankhäusern erworben haben; dadurch, daß die Sparkassen erfahrungsgemäß solche Erwerbungen betätigen, verstärken sie allerdings den Erfolg der Anleihe; meßbar ist aber diese ihre Leistung nicht.

Betrachtet man die Aufgaben der Sparkassen, so wird man bezweifeln dürfen, ob sie sich zur Gewährung von Darlehen eignen, welche in langen Jahren allmählich abbezahlt werden. Denn die Sparkassen sollen ihre Werte liquid halten; darum ist ja auch die allzu große Ausleihung in Hypotheken zu beklagen. Nur kleinere Summen, die bei dem Gesamtvermögensstand und der Liquidität der übrigen Anlagen nicht in Betracht kommen, dürften in der angegebenen Weise unbedenklich festgelegt werden. Prinzipiell eignen sich die Sparkassen nicht zur Gewährung von Darlehen gegen Schuldscheine weder an die eigenen, noch an fremde Gemeinden; die Frage der (doppelten) „Sicherheit“² kann hierbei ganz außer Betracht bleiben. Die Sparkassen eignen sich aber vorzüglich zur Anschaffung von Obligationen, aber nur dann, wenn diese Papiere marktgängige Werte darstellen. Sie sind geradezu auf die Beschaffung solcher Papiere angewiesen, um ihre wichtigste Aufgabe in Ansehung der Vermögensverwaltung zu erfüllen. Die Städte haben aber zurzeit von dieser Eigentümlichkeit der Sparkassen wenig Nutzen. Die Werte der eigenen Stadt in zu großen Mengen heranzunehmen, wird mit Recht für nicht unbedenklich erachtet; Werten fremder Städte gegenüber machen sich zunächst menschliche Schwächen geltend; es bestehen auch bei den Sparkassen-Verwaltungen Neigungen und Abneigungen. Schuldschreibungen einer weit entfernten, nicht sehr bekannten Stadt will

¹ Berlin hat von 188 Millionen, die es 1897/1907 aufgenommen hat, 92,3 Millionen seiner Sparkasse überwiesen.

² Man bemängelt bei Darlehen der Sparkassen an die eigene Stadt, daß dann nur einer die Sicherheit der Einlagen verbürge, nämlich der Schuldner; bei sonstigen Anlagen trete neben den Schuldner aus der Vermögensanlage immer noch der Garantieverband selbst. Vgl. hierzu Mißlaff in den Verhandlungen des zweiten deutschen Städtetages, S. 15, wo auch die preussischen Bestimmungen angeführt sind (Maximum 50% in kommunalen Werten, darunter $\frac{1}{2}$ in solchen der eigenen Gemeinde). Siehe auch Wiedefeldt a. a. D., S. 35.

man nicht kaufen. Man kann sich aber auch mit gutem Grunde gegen starke derartige Ankäufe durch den Hinweis auf die oben geschilderte Unverkäuflichkeit, auf die Gefahr zu großer Kursverluste bei raschem Verkauf, kurz auf die Nicht-Liquidität solcher Werte wehren. Es kommt aber noch hinzu, daß die Sparcassen in gewissen Zeitabständen Ankäufe zu machen pflegen (z. B. kurz nach den Zins Scheinterminen; oder nach Ansammlung bestimmter Beträge über die Barreserve hinaus) so daß es bei Bestehen solch' konservativer Gepflogenheiten vom Zufall abhängt, ob gerade im Augenblicke eine „passende“ Stadtanleihe angeboten wird. Einladungen, sich bei Übernahme von Obligationenanleihen unmittelbar zu beteiligen, pflegen nicht zu ergehen; sie wären auch in der Tat kaum erfolgreich. — Auch bei den Sparcassenverwaltungen besteht eine berechtigte Abneigung, die Werte vieler verschiedener Städte in den verschiedensten Stücken und mit den verschiedensten Zinstermen zu besitzen; überflüssige Arbeit und Verantwortung wird von niemand gern aufgesucht. —

Dagegen würden die Sparcassen in ganz hervorragendem Maße berufen sein, zentralisierte Städteanleihen zu erwerben. Sie würden in ständiger Verbindung mit der Zentrale bleiben, durch welche sie auch ihre augenblicklich nichtbenötigten Bestände anlegen lassen, und welcher sie ihr voraussichtliches Bedürfnis und ihre voraussichtlichen Bestände anlagen. Man weiß, welche bedeutsame Rolle die französischen Sparcassen für die Anleihepolitik des französischen Staates spielen; eine ganz ähnliche Rolle zugunsten von Reich und Staat und zugunsten der Städte und damit auch zugunsten des eigenen Garantieverbands würden die deutschen Sparcassen auf sich nehmen können. Es würde durchaus gerechtfertigt sein, wenn man verlangte, daß wenigstens die städtischen Sparcassen allmählich in solchen staatlichen und städtischen Werten etwa 50 % ihres Bestandes anlegten. Der Hypothekarkredit ist vorzüglich organisiert und bedarf nicht in erster Linie der Beihilfe der Sparcassen. Wenn ein Teil des Vermögens der letzteren den höheren Zinssatz der Hypotheken genießt, so ist dies ausreichend. Die gegenwärtigen hypothekarischen Ausleihungen vieler Sparcassen sind zu hoch. In welcher Weise die Sparcassen überdies noch indirekt nützen könnten, darauf wird unten einzugehen sein.

b) Die Landesversicherungsanstalten sind an den unter a) aufgeführten Darlehen der Städte zu 551 Millionen mit $67\frac{1}{2}$ Millionen = $12\frac{1}{4}$ % beteiligt; Obligationen haben sie nur 4,8 Millionen = 0,21 % übernommen. Nach den amtlichen Mitteilungen des „Reichs-

versicherungsamts“ vom 15. Februar 1909 besaß zu Ende 1907 das Vermögen der sämtlichen Versicherungsträger (Invalidenversicherungsanstalten und zugelassener Kassenrichtungen, 41 an der Zahl) einen Nennwert von 1413 Millionen bei einem Ankaußpreis von 1404 Millionen. Der Nennwert verteilte sich auf 36,6 Millionen Reichsanleihen, 140,8 Millionen Staatsanleihen und staatlich garantierte Eisenbahnpapiere, 388,1 Millionen Schuldverschreibungen und Pfandbriefe von Gemeinden, weiteren Kommunalverbänden usw., 436,1 Millionen Darlehen an Gemeinden einschließlich Kirchen- und Schulgemeinden sowie an weitere Kommunalverbände, 313,7 Millionen Hypotheken und Grundschulden, 8,3 Millionen Sparcassaeinlagen, 58,6 Millionen Grundstücke und 24,2 Millionen Kassenbestände. Somit spielen Gemeinden und Gemeindeverbände eine große Rolle bei der Vermögensverwaltung dieser Anstalten — eine größere als nach der obigen Zahl zu vermuten wäre; ein Teil dieser großen Summen ist eben an kleinere bei der Erhebung der Zentralstelle nicht berücksichtigte Gemeinden ausgeliehen; ein recht großer Teil aber wird wohl auf die Schuldverschreibungen der Provinzen entfallen.

Zweifellos sind diese Vermögensverwaltungen sowohl in der Lage, langfristige Darlehen an Gemeinden zu geben wie städtische Papiere zu kaufen. Eine Zentralstelle wäre in der Lage, in beiden Richtungen in beiderseitigem Interesse tätig zu sein. Freilich darf man von den Versicherungsanstalten auch nicht zuviel erwarten. Schon der Umstand, daß sie über 103 Millionen zu 3 % oder noch niedriger in Hypotheken ausgeliehen haben, zeigt, daß hier gemeinnützige Aufgaben zu fördern sind¹.

c) Die Reservefonds der 66 gewerblichen Berufsgenossenschaften betragen am Schlusse 1906 laut statistischem Jahrbuch (1908) des Deutschen Reichs 222,4 Millionen, jene der 48 landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften 12,5 Millionen. Die Einlagen in die Reservefonds überstiegen im 1906 im ganzen nicht 19 Millionen. In welcher Weise die Anlage erfolgte, ist nicht bekannt. Schon die große Zahl der Verwaltungen zeigt, daß an Übernahme großer Anleihen hier nicht zu denken ist. Dagegen könnte seitens einer Zentrale immerhin auf Anlage eines entsprechenden Vermögensteiles in dem zweifellos hierfür geeigneten städtischen „Zentralpapier“ hingewirkt werden.

¹ Im ganzen werden 729 Millionen, also mehr als die Hälfte des ganzen Vermögens als gemeinnützigen Zwecken gewidmet bezeichnet.

d) Die Stiftungen und selbständigen Fonds der Gemeinden und Kirchenverwaltungen stellen zwar zerplitterte, aber in ihrer Gesamtaufnahmefähigkeit hervorragend kräftige Vermögensverwaltungen dar. Die „städtischen Stiftungen und Sonderkassen“ haben sich in den oft erwähnten 165 Städten während 1897/1907 nur mit rund 40 $\frac{1}{2}$ Millionen an der Übernahme von Darlehen und von Obligationen beteiligt. Zweifellos ist ihre Fähigkeit, größere Darlehen zu geben, eine geringere, soweit nicht zufällig Vermögensumwandlungen wünschenswert sind. Dagegen sind die Verwaltungen in der Lage, Zuflüsse und Neugründungen in Obligationen zu bewirken, oder auch wenn die Sparkassen das Hypothekengeschäft weniger betonen sollten, in die etwaige Lücke einzutreten.

e) Die Privatversicherungsanstalten sind an den oben aufgeführten Darlehen von 551 Millionen mit 7 %, nämlich mit 38,6 Millionen beteiligt, bei Übernahme von Obligationen-Anleihen nur mit 1,3 Millionen = 0,06 %. Im statistischen Jahrbuch des Deutschen Reichs sind nachgewiesen für Ende 1903 Kapitalanlagen von 26 Aktiengesellschaften und 21 Gegenseitigkeits-Vereinen in der Höhe von 2936,4 Millionen, für Ende 1905 aber für 25 Aktiengesellschaften und 17 Gegenseitigkeits-Vereinen in der Höhe von 3402 Millionen. Die Bestände sind also in 2 Jahren um fast $\frac{1}{2}$ Milliarde Mark gestiegen! Ende 1905 waren rund 2,91 Milliarden angelegt in Hypotheken, 188,5 Millionen in Wertpapieren. Man wird nun zugeben dürfen, daß die Anlage in Hypotheken sich für diese Anstalten vorzüglich eignet. Aber eignet sich für dieselben nicht auch die Gewährung von Darlehen an Städte, welche heute noch von manchen dieser Gesellschaften prinzipiell gemieden werden, während bei anderen die Neigung zu solchen Vermögensanlagen in starkem Wachsen begriffen ist? Die Zentrale würde den Weg zu diesen in verhältnismäßig wenig Händen ruhenden großen Vermögensmassen zu erschließen und dabei die Formen zu suchen haben, welche dem beiderseitigen Interesse dienen.

f) Noch manch andere Darleiher: Gesellschaften, Privatpersonen, Privatstiftungen, Banken und Bankiers, große Vereine (z. B. Wertmeisterverband) existieren, die des näheren nicht bekannt sind oder nicht besprochen werden können. Eine Organisation des Kommunalkredits würde die Aufgabe haben, sich die Kenntnis aller dieser Geldquellen allmählich zu verschaffen und mit allen Fühlung zu halten¹.

¹ Der Reichsinvalidenfonds war durch etwa 30 Jahre (1872—1902) in ziemlich ausgedehntem Maße Geldgeber der Gemeinden. Nunmehr ist diese Tätigkeit aus

8. Bestehende Organisationen zur Befriedigung des Kommunalkredites.¹

a) Die sächsische Kommunalbank in Leipzig² ist 1872 gegründet worden, um das Kommunaldarlehensgeschäft zu betreiben. Sie ist eine mit 3 Millionen Kapital, von welchem $2\frac{1}{4}$ Millionen einbezahlt wurden, ausgestattete Aktiengesellschaft. Ihre Anleihecheine sind im Königreich Sachsen mündelsicher. Gleichwohl hat sie sich an Umfang nicht entwickelt; ihre Darlehen beliefen sich 1903 auf nicht ganz $22\frac{1}{2}$ Millionen, 1907 auf nur $19\frac{1}{2}$ Millionen.

b) Einige ritterschaftliche Institute und ähnliche Vereine in Preußen und Sachsen gewähren ebenfalls Darlehen an Städte und geben dafür Obligationen aus. Doch ist der Umfang dieser Darlehen nicht bedeutend; auch kommen nur kleinere Städte in Betracht.

bekannten Gründen erloschen. — Hierher gehört auch die Begebung von Namensobligationen, die noch vorkommt, aber immer seltener wird.

¹ In England gewährt der Staat Kredit; bis 1887 durch Ausgabe kurzfristiger Schatzanweisungen, seit 1887 durch Begründung des 3%igen staatlichen Local Loan Stats, der ursprünglich in der Höhe von 37 Millionen £ Papiere ausgab. In den Local Loan-Fonds fließen die Rückzahlungen aus Anleihen; reichen die Kapitalien nicht aus, so begibt der Staat neue Stücke (Bestand 1909 über 71 Millionen £). Aus der Differenz der Zinsen werden die Betriebsausgaben bestritten. Doch ist der Kredit infolge der Spesen, Gebühren, Zinsen für die Städte nicht gerade billig und so werden auch unmittelbare Anleihen von den Städten aufgenommen. Vgl. Kimmich, Ursachen des niedrigen Kursstandes deutscher Staatsanleihen 1906, S. 55 ff.

In Frankreich gibt der Crédit foncier, daneben auch die staatliche Depositenkasse den Gemeinden Darlehen. Der erstere emittiert zu diesem Behufe Kommunalobligationen mit Losen; sie sind mündelsicher; Steuerbeamte besorgen in der Provinz die Auszahlung der Zinscheine, den An- und Verkauf der Obligationen. Die Verlosungschancen üben eine starke Anziehungskraft, ebenso die Möglichkeit, Anteile an einer Obligation zu erwerben. In ähnlicher Weise werden die Pariser Stadtoobligationen ausgegeben und untergebracht. Der Crédit foncier hat auch den Hypothekenkredit zentralisiert; doch ist der Pfandbriefumlauf viel geringer als in Deutschland (1899 ca. 1841 Millionen Franken). Auch mit den Pfandbriefen sind Losprämien verbunden. Vgl. Kimmich, Ursachen, S. 46. — Über die belgischen und schwedischen Einrichtungen siehe u. a. bei Jastrow in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, Bd. XX, S. 331/32. Über englische und französische Verhältnisse siehe auch v. Heberberg, Finanzwissenschaft, 9. Aufl., 1908, S. 537.

Vgl. auch Jastrow in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, Bd. XX, S. 309 ff., ferner Wiedfeldt im Bankarchiv, VII. Jahrg., Nr. 3 u. 4.

² Siehe Koch, Städtische Anleihen- und Bankpolitik in Wuttke, Deutsche Städte, Leipzig 1904, S. 699.

c) Die preußischen Landesbanken und Provinzialhilfskassen¹ sind bei den obigen 550¹/₂ Millionen „Darlehen“ an 165 deutsche Städte beteiligt mit 30 %, nämlich mit 165,5 Millionen, bei Übernahme von städtischen Obligationen mit 3,65 Millionen (0,16 %). Miklaß führte auf dem Deutschen Städtetag zu München aus (s. „Verhandlungen“ Berlin 1908, S. 16), daß in einzelnen preußischen Provinzen Darlehen an Städte nicht oder so gut wie nicht gewährt werden, insbesondere auch deshalb, weil einzelne Provinzialhilfskassen keine Obligationen ausgeben, daß aber in Posen, Hannover, Schlesien, Ostpreußen, in der Rheinprovinz, in Westfalen recht beträchtliche Summen, zum großen Teil allerdings an kleinere Städte, ausgeliehen würden. Ostpreußen habe die günstigsten Bedingungen; die Spannung zwischen dem Zinsfuß der eigenen Obligationen und dem Darlehenszinsfuß sei nur 0,1 %, während sie in der Rheinprovinz 0,2 %², in Westfalen 0,125 % betrage. Die großen Überschüsse, die einzelne Kassen, so die Rheinische und die Westfälische Landesbank, an die Provinzialverwaltungen abliefern, seien nicht wünschenswert. Vielmehr sollten die eigentlichen Betriebsüberschüsse der Kasse verbleiben und dazu beitragen, den Zinsaufschlag zu mindern oder zu beseitigen. Miklaß wünscht, daß die Organisation dieser Hilfskassen einen weiteren Ausbau erhalte und hält die Gefahr einer im agrarischen Interesse geführten Provinzialverwaltung nicht für groß. — Es muß nun unumwunden zugegeben werden, daß es dem gegenwärtigen Zustand vorzuziehen wäre, wenn die Städte ausschließlich oder fast ausschließlich durch ihre Provinzen Kredit erhielten. Voraussetzung ist freilich immer, daß die Provinzen die Geschäfte gut führen, was ja nach dem Beispiel verschiedener solcher Verwaltungen zu erwarten ist. Aber dagegen, das Heil von einer solchen Organisation zu erwarten, spricht doch manches. Vor allem vertrauen die Städte ihre Interessen einer fremden Korporation an, auf deren Wirksamkeit sie zwar Einfluß haben, aber keinen ausreichenden; diese Korporationen wären wohl in der Lage, wenn einmal die Einrichtung sich gefestigt hätte und wenn unmittelbare Anleihe-Emissionen weniger leicht genehmigt würden, die Überschüsse aus diesen Geschäften zugunsten der Provinz zu ver-

¹ Eine ähnliche Bedeutung kommt zu der Staatsdepotitenverwaltung in Elsaß-Lothringen; vgl. Jastrow in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, Bd. XX, S. 298.

² Bei Beleihungen von ländlichen Grundstücken nimmt die rheinische Landesbank nach Flachsbart (Hessische Landeshypothekenbank in Schanz, Finanzarchiv 1908, Bd. II, S. 218) keinen Zinsaufschlag, bei städtischen Grundstücken aber einen solchen von ¹/₂ %.

mehren. Es ist hier nicht näher darzulegen, daß die Interessen der Provinz nicht identisch sind mit jenen der Städte.

Die Städte würden auch keinerlei Sicherheit haben, daß wünschenswerte Kreditoperationen ausgeführt werden, und wenn sie ausgeführt werden, daß sie dann auch ihnen zugute kommen. Keine Gewähr besteht ferner für Durchführung einheitlicher Grundsätze. Endlich würde die Schaffung einer größeren Zahl von Provinzialanleihen, die in sich den Kreditbedarf der großen und kleinen Gemeinden, der Kirchengemeinden usw. und einen Teil des ländlichen Hypothekarkredits vereinigen, doch kaum den Erfolg haben, daß damit marktgängige Papiere von jener Bedeutung gewonnen würden, wie sie dem einen zentralisierten Stadtpapier zukommen würden. Damit würde aber auch die bei Vorhandensein eines Zentralpapiers mögliche Mitwirkung der oben erwähnten großen Vermögensverwaltungen fraglicher erscheinen. Die einer Zentralstelle zu übertragenden Funktionen einer Darlehensvermittlungsstelle würden die Provinzen kaum übernehmen. Wenn man selbst die durch eine nur von den Städten berufene Verwaltung gewährleistete Selbstverwaltung für weniger wichtig ansähe, so wäre es doch richtiger, die städtischen Anleihen in den Staaten zu konzentrieren, statt bei Provinzialorganen, die überdies zum großen Teil erst zu wirklichem Leben erweckt oder buchstäblich neu begründet werden müßten.

d) Die Hypothekenbanken können nach dem Reichs-Hypothekendarlehenbankgesetz vom 13. Juli 1899 auf Grund von Darlehen an inländische Korporationen des öffentlichen Rechts Inhaber-Schuldverschreibungen (sogenannte Kommunalobligationen) ausgeben. Zu Ende 1907 waren nach dem statistischen Jahrbuch des Deutschen Reichs 1908, S. 239 248,5 Mill. solcher Darlehen gewährt und dafür 228,4 Millionen Kommunal-Schuldverschreibungen ausgegeben. Diese Darlehen sind nach Art. 74 des Preussischen Ausführungsgesetzes vom 20. September 1899 in Preußen „mündelsicher“. Die bedeutendste in Betracht kommende Bank ist die Preussische Zentralbodenkredit-Aktiengesellschaft in Berlin. Sie hat im Jahr 1908 — am 4. April — 16 Millionen 4 % iger Kommunalobligationen zum Kurse von 98,60 „mit gutem Erfolg aufgelegt“, zu einer Zeit als beispielsweise die Mannheimer Anleihe mit 97,90 auf den Markt kam. Der Aufschlag war um 1,10 % günstiger als bei der im Juni 1908 erfolgten Ausgabe von 20 Millionen gewöhnlicher Pfandbriefe derselben Bank. Um diese Zeit erzielte München für eine Anleihe von 15 Millionen einen Kurs von 96,62, Augsburg für eine Anleihe von 4 Millionen einen solchen von 96,61. Der Bericht der

Bank für 1908 erwähnt, daß die an der Börse nicht Unterkommen findenden Rückflüsse an $3\frac{1}{2}\%$ igen Papieren aufgenommen werden mußten und daher an Kommunalobligationen 1 120 000 Mark aus dem Verkehr gezogen wurden¹ (f. S. 199).

Über das Geschäft in Kommunaldarlehen wird berichtet, daß trotz der Zurückhaltung der Kommunen, deren „regelmäßige Geldquellen dem Kapitalbedarf derselben nicht mehr genügten“, Kommunaldarlehen in größerer Höhe als sonst „zu ausreichenden Zinsfüßen“ abgeschlossen wurden. Es wurden über 23 Millionen neu gewährt, 2,4 Millionen zurückgezahlt; der Stand der Kommunaldarlehen erhöht sich von 111,2 auf 131,9 Millionen. Dabei sind beteiligt Städte in 254 Darlehen mit rund 45 Millionen Mark. Das Darlehen beträgt also durchschnittlich rund 177 000 Mk.

Die Aktivzinsen aus den Kommunaldarlehen waren 1908 rund . . .	4 738 000 Mk.
die Zinsen auf Obligationen	4 384 000 „
es verbleibt sonach ein Reinertragnis auf Zinsen von	354 000 Mk.
werden hiervon die 4% Zinsen aus 3 400 000 Mk. abgerechnet, um welche die Darlehen höher sind als die Obligationen.	136 000 „
so verbleibt ein Mehrertragnis von ca.	218 000 Mk.

Ausgewiesen sind ferner noch 97 725 Mk. Verwaltungsgebühren von Kommunal-
darlehen, während die Darlehensprovisionen und Entschädigungen für Kursverluste
zu 1 394 000 Mk. unausgeschieden für Kommunal- und Hypothekendarlehen vor-
getragen sind.

Die Preussische Pfandbriefbank hat sich ebenfalls 1908 leb-
haft auf das Kommunaldarlehensgeschäft geworfen. Der Bericht stellt
fest, daß der Abschluß der sonst wenig einträglichen Kommunalgeschäfte
unter „etwas günstigeren Bedingungen für uns“ erfolgen konnte. Die
Nachfrage nach Kommunalobligationen sei sehr rege; anfangs 1908
seien 10 Millionen begeben worden und kurz vor Jahreschluß seien
weitere 20 Millionen eingeführt worden. Der Bestand an Kommunal-
darlehen wurde um 20 Millionen auf 57,8 Millionen vermehrt, welche
sich auf 264 Geschäfte verteilen. Die Gewinn- und Verlustrechnung
trennt die Hypotheken- und Kommunaldarlehensgeschäfte nicht.

Die Preussische Hypotheken-Aktienbank Berlin hat im Jahr
1908 ihren Bestand an Kommunaldarlehen von 1,9 auf 9,2 Millionen
Mark erhöht. Die Bank hat 6,6 Millionen Kommunalobligationen aus-

¹ Durchschnittliche Kurse der 4%igen Reichsanleihe im vierten Vierteljahre
1908: 101,71, der 4%igen Kommunalobligationen 1908 obiger Bank: 100,16.

gegeben. Auch die Deutsche Hypothekenbank zu Berlin gewährte 1908 über 4 Millionen Kommunaldarlehen und erhöhte damit ihren Bestand von 11 auf 14,4 Millionen. Dieser Betrag verteilt sich auf 71 Darlehen.

Neben den genannten Hypothekenbanken pflegen noch manche andere diesen Geschäftszweig (so z. B. auch die Rheinische und die Pfälzische Hypothekenbank). Im ganzen hatten Ende 1907 von 39 Hypothekenbanken 13 diesen Geschäftszweig aufgenommen¹.

Wie Miklaff berichtet (Verhandlungen des zweiten Deutschen Städtetages 1908, S. 16) werden die Darlehen in bar gewährt; die Höhe der Valuta bestimmt sich nach dem gleichzeitigen Kurs der entsprechenden Obligationen. Das „Disagio“ fällt entweder als solches dem Darlehensnehmer zur Last oder dieser bezahlt eine entsprechende Provision oder es wird auf die Tilgungssumme übernommen. Der Zins ist etwas höher als jener für die Obligationen, weil die Bank auch die Verwaltungskosten zu decken hat und eine Gewinnprämie einzurechnen ist. Die regelmäßige Spannung ist $\frac{1}{10}$ — $\frac{1}{4}$ ‰. —

Näheres konnte nicht ermittelt werden; es scheint aber, daß die Gewinne der Banken nicht unbeträchtliche sind. Keinesfalls vermag die durch die Hypothekenbanken angebahnte Organisation, so sehr sie auch des Ausbaues fähig ist, als eine für die Städte genügende angesehen zu werden. Dem steht schon das eine entgegen, daß diese Gesellschaften auf Gewinn arbeiten müssen und andere Interessen haben als die Städte. Immerhin sind aus dem Geschäftsbetriebe dieser Banken manche Lehren zu ziehen; auch beweisen die zahlreichen Gesuche um Darlehen bei den Banken das Bedürfnis der Organisation.

Besonderes Interesse erweckt die Hessische Landeshypothekenbank, über welche Flachsbarth in Schanz's Finanzarchiv 1908 Band II, Seite 199 ff. eingehend berichtet, dem hier auszugsweise folgendes entnommen wird:

Die Anstalt, begründet durch Landesgesetz vom 12. Juli 1902, ist eine gemeinnützige, mit den gesetzlichen Privilegien einer solchen (Befreiung vom Emissionsstempel usw.) ausgestattete, steuerfreie Hypothekenbank im Sinne des Reichshypothekenbankgesetzes, deren Aktien nur dem Staate, Gemeinden und Kommunalverbänden sowie Sparkassen gehören dürfen. Anfangs befürchtete man in Hessen von den auszugebenden Pfandbriefen eine Beeinträchtigung des Staatskredits und wählte daher sogar absicht-

¹ Siehe Miklaff an der im folgenden angegebenen Stelle.

lich die Bezeichnung „Aktiengesellschaft“, um den Kurs der Papiere etwas zu drücken; später aber räumte man sogar den Pfandbriefen, die nun reichsmündelsicher sind¹, staatliche Zinsgarantie ein. Das Aktienkapital ist 9 Millionen Mark. Nach noch nicht vierjährigem Bestande (Ende 1907) waren 70 $\frac{1}{2}$ Millionen Mark in Pfandbriefen im Umlauf, darunter 20 Millionen Kommunalobligationen². Die Pfandbriefe werden nur zum kleineren Teil in Hessen, zum überwiegenden Teil außerhalb Hessens abgesetzt; sie haben dem Staatskredit keinerlei Abbruch getan. Der durchschnittliche Satz der Vermittlungsgebühr für den Absatz der Pfandbriefe ist 50 Pf. pro 100 Mk. Die Kurse der Obligationen waren stets hoch und hielten sich stets — zum Teil erheblich — über jenem provinzieller und kommunaler Bodenkreditinstitute; die Kommunalobligationen stehen noch etwas höher; die Bank nimmt an den Markt kommende Obligationen auf. Ende 1907 waren 429 Kommunaldarlehen im Betrage von 26 $\frac{1}{2}$ Millionen begeben; es sind darunter alle Größen von 2000 Mk. bis auf einige Millionen vertreten. „Der Zinsfuß für Kommunaldarlehen war anfangs 3,75 %, dann nach Gewährung der Mündelsicherheit entweder 3,70 % dauernd oder 3,75 % in den ersten zehn Jahren und alsdann 3,625 %. Später (nach Aufkommen des 4 % igen Typus) war er wahlweise entweder dauernd 4,20 % oder 4,25 % in den ersten zehn Jahren und alsdann 4,125 % für die fernere Darlehenszeit³.“ Die Auszahlung der Darlehen erfolgt in beliebigen Teilbeträgen, die kurze Zeit vorher abgerufen werden müssen. Wenn der Zweck, für welchen die Anleihe aufgenommen wurde, nicht den vollen Betrag beansprucht, braucht der Rest nicht abgehoben zu werden. Die Bank gewährt die Darlehen immer aus bereits flüssig gemachten Mitteln, um das Kursrisiko zu vermindern. Durch eine sinnreiche Vereinbarung wurden die aus § 41

¹ BGB. § 1807, Z. 3.

² Ende 1908 waren 30 Millionen Mk. Kommunalobligationen ausgegeben, gegen welche 31,2 Millionen Mk. Darlehen stehen; 77,3 Millionen Mk. sind in Pfandbriefen begeben.

³ Nach dem Geschäftsbericht für 1908 ist bei Kommunaldarlehen die Verpflichtung übernommen worden, den Zinsfuß um $\frac{1}{2}$ % zu ermäßigen, wenn die 4 % igen Schuldverschreibungen in $3\frac{1}{2}$ % oige umgewandelt werden.

Der Satz der von den Anleihern zu entrichtenden Gelbbeschaffungskosten war im Jahre 1908 bei Hypotheken zunächst $2\frac{1}{2}$ %, dann $2\frac{3}{4}$ %, dann $2\frac{1}{4}$ %, dann infolge Besserung der Geldverhältnisse $1\frac{3}{4}$ %, bis er im Januar 1909 auf 1 % ermäßigt wurde; bei Kommunaldarlehen war der Satz immer um 0,1 % geringer.

Satzungsgemäß müssen die anwachsenden Reserven zur Minderung des Zinsfußes verwendet werden.

RHBG. entstandenen Schwierigkeiten umgangen (Seite 247). Auch kurzfristige Darlehen werden gewährt. Die Tilgungshöhe wird von der Bank nicht beeinflusst. Die Bank hat sich alle Arten der Rückzahlung ihrer Obligationen vorbehalten: Auslösung, Rückkauf, Kündigung. Die Serien sind teils unverlosbar und unkündbar, teils verlosbar und kündbar, teils verlosbar aber unkündbar; vorerst wird nichts getilgt. Die Tilgungsraten werden zu Ausleihungen verwendet. — Die Bank ist zugleich Geldausgleichsstelle für die Sparkassen; dieser Geschäftszweig wird unabhängig verwaltet und zwar so, daß ein Gewinnüberschuß nicht erzielt wird. Für Anlagen wird also der Zinssatz vergütet, zu dem die Gelder wirklich angelegt werden, für Vorschüsse nur der Selbstkostenpreis berechnet. Die Vorschüsse werden teilweise durch Wechsel bewirkt. Obgleich die Ausgleichsstelle erst 1905 ins Leben trat, war 1906 der Eingang bereits 11,87 Millionen, der Ausgang 11,19 Millionen. Im übrigen haben die Sparkassen anfangs eine abwartende Stellung zur Landesbank eingenommen; sie befürchteten starke Konkurrenz im Hypothekengeschäft. Die Hoffnung, daß die Sparkassen Darlehen (gegen Provision) vermitteln, daß sie Pfandbriefe selbst antauchen, solche für ihren Kundentkreis beziehen, hat sich — wohl infolge dieses Umstandes — nicht verwirklicht. Bezeichnend ist aber doch, daß man eine solche Tätigkeit der Sparkassen ins Auge faßte.

Meines Erachtens darf man in der Hessischen Landeshypothekenbank die Vorläuferin einer deutschen städtischen Zentrale erblicken.

9. Urteil über die gegenwärtige Organisation des Kommunalkredits.

Aus dem Dargelegten ist zu entnehmen, daß der gegenwärtige Stand des Schuldentwesens der deutschen Gemeinden ein unbefriedigender ist¹:

Es bedarf keiner besonderen Darlegung, daß die großen Städte augenblicklich weniger leiden als die kleineren; jenen ist der öffentliche Markt nur zu ungünstigeren Bedingungen als es möglich wäre, immerhin aber noch zu leidlich guten geöffnet; diesen ist der Zutritt zum allgemeinen Markt oft sehr erschwert; auch die Aufnahme von „Darlehen“ ist häufig

¹ Viel zitiert wird Miquels Ausspruch im Reichstag (2. Mai 1893): „Ich glaube, kein so fortgeschrittenes Land hat eine so jämmerliche und erbärmliche Organisation des Kommunalkredits als Deutschland.“

Vgl. auch u. a. den Artikel „Die Organisation des Kommunalkredits in Deutschland“ in der Frankfurter Zeitung vom 17. Mai 1907, Abendblatt S. 4.

ein recht unangenehmes Geschäft. Die in der Statistik der Zentralstelle (Mitteilungen Nr. 13/14, S. 403—406) zusammengestellten Emissionskurse, die kleinen Städten günstig scheinen, dürfen nicht täuschen; sie beruhen großen Teils auf — ungerechtfertigten — Überweisungen zu pari oder erhöhtem Kurse an eigene Anstalten.

Der Kernpunkt des Unbefriedigenden liegt darin, daß es den deutschen Städten nicht gelingt, denjenigen Teil der Anlage suchenden Kapitalien für sich zu gewinnen, welcher Anlagen von der Art der städtischen Darlehen wünscht, sei es, daß es sich um Darlehen im engeren Sinne, sei es, daß es sich um „Obligationen“ handelt.

Dies liegt

- a) in der mangelnden Kenntnis der Anleihenmöglichkeiten,
- b) in den mangelnden Wegen zu den Geldgebern.

So weit die Wege offen stehen, sind sie nicht gesichert, sie können gesperrt oder verschlechtert werden. Das Belieben des Vermittlers spielt eine zu große Rolle, und kann eine noch größere spielen.

Ein Teil der Geldgeber würde städtische Werte bevorzugen, wenn sie die gewünschten Eigenschaften hätten, die sie in der Tat haben sollten. Da aber die städtische Obligation nicht vollkommen die volkswirtschaftlichen Erfordernisse des Inhaberpapieres erfüllt, ist sie auch in ihrer Bewertung benachteiligt.

10. Sogenannte „kleine Mittel“ zur Besserung des bestehenden Zustandes.

Was die Besserung der bestehenden Einrichtungen anlangt, so wird zunächst häufig vorgeschlagen, daß die Städte sich in ihren Anleihen Beschränkung auferlegen sollen. Dieser Gedanke ist bereits gewürdigt worden. Im übrigen liegt es nahe, zunächst an die Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Grundsatzes zu denken, daß nämlich jede Stadt sich selbst ihren Gläubiger sucht, und selbst ihre Schulden aufnimmt. Man kann ja nicht leugnen, daß der Selbständigkeit der Gemeinden durch das gegenwärtige System am weitesten entsprochen wird; die Gemeinden unterliegen im Gegensatz zu anderen Staaten fast keinerlei Beschränkung, wenn sie Anleihen aufnehmen, deren Zweck und deren Tilgungssatz von der staatlichen Behörde gebilligt wird. Darum wird geraten unter prinzipieller Aufrechterhaltung des Bestehenden zu den sogenannten kleinen Mitteln zu greifen, um die städtischen Obligationen beliebter zu machen.

So empfiehlt Michlaff¹ (Verhandlungen des zweiten Deutschen Städtetags 1908, S. 20) die Gewährung von Provisionen für eingelöste Zinsscheine und Stücke, die Unterlassung zu kleiner Emissionen, planmäßige „Aufnahme“ auf den Markt kommender Obligationen, Gewährung eines sogenannten Depotalzinses für gekündigte aber nicht eingelöste Obligationen; längeren Verzicht auf Auslosung und Konvertierung, Begründung von Stadtschuldbüchern.

Indessen treffen alle diese Vorschläge den Kernpunkt dieses Übels nicht; auch wo eine Stadt all das Empfohlene durchgeführt hat, merkt sie kaum Besserung, sofern man nicht wie in Wiesbaden für lange Zeit auf jede Änderung des ursprünglichen Schuldvertrags verzichtet, dabei aber nicht zu unterschätzende Risiken übernimmt. Auch würde ein gleichheitliches Verfahren schwer erreichbar sein.

Das Ziel muß vielmehr sein, mit den geringsten Opfern und unter möglichster Wahrung der Freiheit, wenn auch nicht jeder einzelnen Stadt, so doch bei Wahrnehmung städtischer Interessen die vorhandenen Geldanlagebedürfnisse mit dem Anleihebedürfnis der Städte zu einen.

11. Bisherige Reformvorschläge.

Die Erkenntnis, daß das Bestehende nicht mustergültig, ja bedenklich ist, hat zu einer Reihe von Vorschlägen für eine gründliche Reform geführt. Siegfried erörtert in Salings Börsenpapieren 1892, wie wichtig es sei, nur Papiere auszugeben, die in großen Summen existieren; Anleihen von nur kleinen Emissionsbeträgen geraten bald außer Verkehr. Er rät, das System der verlosbaren Anleihen ganz zu verlassen, und durch Benutzung neuer Kombinationen die Verlosungen entbehrlich zu machen, ohne auf die Amortisation der einzelnen Anleihen zu verzichten.

Es könnten z. B. die größeren Städte und die Kommunalverbände zusammentreten zu einem unter ihrer Verwaltung stehendem Kommunalkreditinstitut, welches die Anleihen der Städte erwirbt und auf Grundlage derselben seine eigenen Obligationen ausgibt. Die Tilgung würde das Institut in sich vornehmen, die Auslosungen würden entbehrlich. Die Staatsregierung würde das Zustandekommen eines solchen großen Kreditinstitutes auf jede Weise fördern.

¹ Vgl. auch Zahn in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 497/98, Wiedfeldt im Bankarchiv 1907, S. 60; f. auch Weissenborn im preussischen Verwaltungsblatt, Nr. 47, 1908, der empfiehlt, dafür zu sorgen, daß alle Anleihen der nämlichen Stadt als eine Anleihe erscheinen, und daß die Städte Anleihekredite durch Tilgungsraten aufbringen dürfen.

Rae hler „die preußischen Kommunalanleihen Jena 1897“ empfiehlt eine Zentralisation des Kommunalkredits und zwar der preußischen Kommunalkorporationen durch ein Institut, dem insbesondere auch die Kreise angehören. Das Institut soll sämtliche Kommunalanleihen übernehmen, wobei nur der Weg der Begebung von Inhaberpapieren erörtert wird. Die Rechtsform wird offengelassen; Rae hler spricht von einer Aktiengesellschaft oder Genossenschaft; offenbar denkt er an eine Organisation nur der Korporationen, nicht auch Dritter.

Die Tätigkeit des Institutes soll umfassen:

- a) die Ausgabe von Kommunalobligationen auf eigenen Namen aber für Rechnung der schulnerischen Korporationen,
- b) die Verzinsung und Tilgung der Obligationen auf Grund der von den einzelnen schulnerischen Korporationen einzuzahlenden Beträge.

Angenommen wird hierbei, daß das Institut der Tilgung „in sich“ vornehme, das heißt die zur Rückzahlung kommenden Beträge auf neue Kredite verrechne.

Die Frage, ob die Korporationen gesamtverbindlich haften sollen, wird nicht berührt.

Die Gründe zu seinem Vorschlag findet Rae hler darin, daß bei der gegenwärtigen Organisation der öffentliche Kredit den kleineren Korporationen nicht genügend zugute komme, ferner daß die günstige Bewertung der Obligationen von einer solchen Zentralisation abhängig sei; die höhere Bewertung der Staatspapiere erkläre sich nicht aus ihrem höheren inneren Wert, der nicht vorhanden sei, sondern aus den größeren Summen, in welchen sie auf den Markt kommen und aus dem Mangel der Tilgungspflicht. Der Nutzen eines Zentralinstituts bestehe für die Korporationen in einer Ersparnis durch Fortfall der separaten Schulverwaltung, für das Publikum und die Korporationen aber in einer Hebung des Kurses, auch im späteren Geschäftsverkehr. Der etwaige Widerstand der Bankhäuser könne nicht in Frage kommen bei dem großen Nutzen, den die Zentralisation der Volkswirtschaft bieten würde. — Die Frage, in welcher Weise das Zentralinstitut seine Obligationen absetzen könnte, wird von Rae hler nicht näher behandelt.

Die Nürnberger Besprechung über kommunale Anleihen am 12. September 1899 (s. Jastrow, Verhandlungen, Berlin 1900) stand unter dem Eindruck eines Anziehens des Zinsfußes und des stärkeren Hervortretens der Bankkonfortien. Festgestellt wurde damals, daß die Bankkonfortien keineswegs gegen die Städte zusammenwirken, daß man vielmehr ihnen auch Vorteile verdanke. Der Vorsitzende Jastrow be-

tonte in seinem Schlußwort u. a., daß die Übernahme von Anleihen durch Banken ein Geschäft sei, bei dem jeder Teil sein Interesse wahrnehmen müsse. Man müsse den Anleihemarkt beobachten; die Gefahr einer Überschwemmung erst anzuerkennen, wenn ein Land überschwemmt sei, wäre verkehrt. Die Frage, wie der städtische Kredit „aus seiner Vereinzelung herauszubringen und den anlagensuchenden Kapitalien gegenüber mehr einheitlich, in die Augen fallend, anlockend zu gestalten ist“, wurde eingehend besprochen. Die Übernahme einer Solidarhaft der Städte für einander wurde abgewiesen. Dagegen fand die Schaffung eines einheitlichen Papierses Anklang, wobei ein Redner an ein Unternehmen der Städte selbst, ein anderer an eine rein private Aktiengesellschaft dachte.

Jastrów hat in Conrads Jahrbüchern 3. Folge, Band 20 (1900) einen Aufsatz über den städtischen Anleihemarkt und seine Organisation in Deutschland veröffentlicht.

Er verweist auf die starke Konkurrenz der deutschen Städte mit Reich und Staaten auf dem Anleihemarkt. Der gegenwärtige Zustand sei unbefriedigend; jeder lobe die Stadtoobligationen, aber man wolle sie nicht kaufen. Unter den bestehenden Verhältnissen leiden auch jene Korporationen, welche gerne städtische Obligationen erwerben würden. Zwei Forderungen entstehen: Die Begründung einer Nachweisstelle für geldsuchende und geld anbietende Körperschaften; dann aber die Begründung eines Zentralpapiers: Zu einer solchen Schöpfung müßten die Städte zusammentreten; ihre Vereinigung richte sich nicht gegen die Banken, sondern nütze auch ihnen. Der Gedanke eines einheitlichen Zentralpapiers habe unter den Bankiers zahlreiche Anhänger. Die Befassung mit der Unzahl städtischer Papiere gehöre zu den unfruchtbarsten Tätigkeiten des Bankiers. Die Geschäfte müßten auf ganz Deutschland sich erstrecken und auf alle Städte. Die Beschränkung auf kleinere und mittlere Städte sei nicht zu empfehlen. Die Obligationen müßten den Charakter eines täglich gefuchten Papiers erhalten; dazu müßten auch die Großstädte beitragen, wenngleich ein Zwang nicht geübt werden könne. Dagegen soll man Provinzen, Kreise nicht zulassen, weil die Einflüsse ihrer Verwaltungen möglicherweise sich den Städten nicht günstig erweisen würden. Eine solche Vereinigung würde auch den Bedürfnissen der Sparkassen innerhalb der natürlichen Grenzen gerecht werden können¹.

¹ Jastrów erörtert auch die Zentralisierungsbestrebungen des deutschen Sparkassenverbandes, S. 322 u. 330 a. a. D.

Eine Solidarhaft der Städte sei nicht durchzusetzen und auch nicht notwendig. Der Staat sei in Deutschland nicht berufen, den Städtekredit unmittelbar zu übernehmen.

Unter den möglichen Formen des Institutes empfehle sich die Aktiengesellschaft, insbesondere die Hypothekenbank; die Bankwelt würde sich an einer solchen Aktiengesellschaft beteiligen können.

Von Kaufmann, die Kommunalfinanzen (II. Bd.) Leipzig 1906, erachtet eine Milderung der Schwierigkeiten, die der Befriedigung des Kommunalkredites häufig entgegenstehen, durch staatliche Veranstellungen für möglich.

Der Staat könne

a) Kreditinstitute mit der Aufgabe der Darlehensgewährung an Korporationen ins Leben rufen oder vorhandenen Einrichtungen eine entsprechende Richtung geben,

b) geeignete private Kreditinstitute anregen, das kommunale Ausleihegeschäft zu ihrem besonderen Tätigkeitsfelde auszugestalten.

Direkt als Darlehensgeber werde der Staat nur in subsidiärer Weise auftreten dürfen.

Zahn behandelt die Frage in einem Aufsatz „Der preußische Sparfassenentwurf vom Standpunkt städtischer Finanzpolitik“ in Conrads Jahrbüchern Aprilheft 1907. Er hält eine Zentralisierung des Kommunalkredites für notwendig. Dies könne geschehen durch eine Genossenschaft oder durch ein eigenes Unternehmen der Städte im Zusammenhang mit der Sparfassenkonzentration oder durch eine Aktiengesellschaft mit dem Rechte der Obligationsausgabe oder durch eine Zentralkommunalbank. Diese Zentralbank könne auch von einer Großstadt begründet werden, der allmählich andere oder alle Städte einer Provinz oder eines Bundesstaates sich anschließen. „Ein Rieseninstitut“ sei nötig, Angliederung an eine Staatsbank scheine nicht unbedenklich.

Sollten die geeigneten Städte in genügender Zahl sich nicht zusammenschließen, so würde vielleicht eines der großen Bankkonfortien eine Städtebank ins Leben rufen können. Jedenfalls erfolge die Gründung der Städtebank zweckmäßig unter ausdrücklicher Mitwirkung der Banken. Die Städtebank müßte derart finanziert sein, daß sie die beteiligten Städte von dem jeweiligen Geldmarkt einigermaßen unabhängig zu machen vermöchte.

Wiedfeldt (Bankarchiv Nr. 3 und 4, 1907) wünscht die Schaffung einer einheitlichen Zentralkommunalobligation, was wieder die Errichtung eines besonderen Bankinstitutes bedinge. Nur durch ein Zusammenwirken

von Banken und Städten könne ein Erfolg erzielt werden. Außer der weit verzweigten Bankorganisation, welche dem Papiere dann zur Verfügung stehen würde, ließe sich noch die vorhandene örtliche Organisation benützen, indem bei den Kassen und Sparkassen der beteiligten Städte die Zinsscheine in Zahlung angenommen und die Papiere zum Tageskurs gekauft und verkauft werden könnten. Freilich würden nicht sofort viel günstigere Begebungsbedingungen den Städten verschafft werden können. Es handle sich um Abstellung eines „konstitutiven“ Fehlers, der durch Errichtung einer besonderen zweckmäßigen Organisation behoben werden solle; erst nach Kräftigung dieser auf dauernde und weittragende Wirkungen angelegten Organisation werde man entsprechende Früchte erwarten dürfen. In den nächsten zwei Jahrzehnten sei noch mit außerordentlich großen Ansprüchen der Städte an den Kapitalmarkt zu rechnen. Der Anstoß zur Errichtung eines solchen Institutes könne von den Bankkonfortien ausgehen. Viele Schwierigkeiten müßten überwunden werden.

Goutischoff, Oberbürgermeister von Moskau, hat in neuester Zeit einen Artikel in der Kommunalen Rundschau veröffentlicht (Nr. 9 und 10, 1909); er schildert die traurigen Verhältnisse des russischen Kommunalkredits und schlägt vor, daß die Moskauer Stadtverwaltung eine Städtebank gründe. Sie soll die Aufgabe haben, die Benutzung des langfristigen Kredits für diejenigen Städte zu erleichtern und zu ermäßigen, welche sich an ihr beteiligen wollen. Die Bank vereinigt die den verschiedenen Städten gewährten Anleihen und erläßt auf ihren Namen lautende Obligationen. Diesen sind Vorrechte zu erteilen, die sie nach Möglichkeit den Staatspapieren gleichstellen.

„Von den realisierten Anleihen werden bestimmte Abzüge in das Kapital der Bank gemacht.“ Die Mitglieder der Bank sind die Städte durch Vertreter. Wenn das Kapital der Bank eine bestimmte Ziffer erreichen wird, sollen auch kurzfristige Anleihen gewährt werden¹.

Der Deutsche Städtetag hat am 6. Juli 1908 über die Kreditverhältnisse der deutschen Städte beraten. Rußer hielt die Gründung

¹ Nach Frankfurter Zeitung Nr. 68 vom 9. März 1909 (2. Morgenblatt) hat die Gründung dieser russischen Bank für Kommunalcredit Aussicht auf Verwirklichung. Die Regierung werde die Konzession allerdings nur erteilen, wenn sie nicht zu befürchten brauche, daß die Obligationen der Kommunalbank ihren eigenen Konkurrenz mache, wenn es also gelinge, entweder für die Staatspapiere in höherem Maße als bisher ausländische Geldmärkte zu erschließen, so daß den Obligationen der Kommunalbank der innere Markt überlassen werden könne, oder umgekehrt, das ausländische Kapital für diese letzteren zu interessieren.

eines Städtevereins für empfehlenswert. Aus der Mitte der Versammlung wurden Widerspruch und Zustimmung laut. Die Angelegenheit wurde dem Vorstand des Städtetages zur weiteren Behandlung überwiesen.

Diesem Vorschlag soll der folgende Abschnitt gewidmet sein.

12. Gesichtspunkte für Begründung einer Zentrale für Kommunalkredit.

a) Die Zentrale dient den deutschen Städten.

Die Aufgaben sind so mannigfach, der Umfang der Geschäfte so groß, die deutschen Städte so stark, daß die Beforgung von fremden Geschäften ausgeschaltet werden kann, zumal zu den Geschäften der Städte auch jene der von ihren Verwaltungen verwalteten Einrichtungen, insbesondere der Sparkassen und Stiftungen gehören.

Geschäfte mit Dritten sind natürlich unabweisbar, weil ohne sie die Geschäfte der Städte nicht zu erledigen wären; sie sind aber eben auf dieses Maß zu beschränken.

Die Zentrale sollte zunächst ihre Geschäfte auf die Zwecke der Städte beschränken. Zwar sind auch Landgemeinden kreditbedürftig: aber ihre Bedürfnisse sind anderer Art als jene der Städte; ihre Einbeziehung könnte jedenfalls erst empfohlen werden, wenn das Institut für die Städte sich gefestigt hat. Aus eben diesem Grunde sollte auch an Einbeziehung von Kreisen nicht gedacht werden; später mag die Organisation der Städte ihr Geschäft auch auf solche Korporationen ausdehnen¹. Allen Städten soll die Organisation dienen, nicht etwa bloß jenen von einer bestimmten Größe². Es mag sein, daß die äußere Ver-

¹ Vgl. Jastrow in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, Bd. XX.

² Klose tritt u. a. in der Kommunalen Rundschau I, Nr. 12, S. 485 für eine Beschränkung auf Städte von über 50000 Seelen ein. Die Vereinheitlichung des Kredits bringe zwar auch den Großstädten Vorteile; diese befänden sich aber leidlich wohl; sie empfänden schwerlich eine Verpflichtung den mittleren und kleineren zu helfen. Klose denkt an einige von den Großstädten zu begründende Aktiengesellschaften, deren Aktionäre die Großstädte seien. Der Nachteil einer Vereinigung aller Städte läge in der vermutlich ungünstigen Aufnahme eines Papiere, das auch durch den Kredit kleiner Städte gestützt sei; auch bestehe ein Gegensatz zwischen Groß- und Kleinstädten. Meines Erachtens wird dieser Gegensatz nur künstlich gemacht: worin soll er beruhen? Es mag richtig sein, daß ein unkontrollierbares Gefühl des Gläubigers dem Großen günstiger sich zeigt als dem Kleinen. Aber dieses

fassung kein untrügliches Kennzeichen städtischer Wirtschaftsweise ist; aber im allgemeinen trifft dieses Kennzeichen doch zu. Kleinere Städte auszuschließen, hieße für sie besonders schwierige Verhältnisse schaffen. Eine Beschränkung auf Städte eines bestimmten Landes, etwa Preußens, ist nicht zu wünschen. Warum für einen gemeinschaftlichen Zweck und zur Abwehr allgemeiner Mißstände unnötige Grenzpfähle aufstellen? Je größer die Organisation, desto sicherer wird sie ihr Ziel erreichen. Landesverbände — die aber ihre Aufgabe nur halb erfüllen könnten, würden sich nur dann rechtfertigen, wenn ein allgemeiner Verband auf Schwierigkeiten stoßen würde; es wird unten zu zeigen sein, daß Schwierigkeiten rechtlicher Art kaum bestehen. Bei einer richtigen Organisation werden aber auch Schwierigkeiten wirtschaftlicher Art nicht anzuerkennen sein — denn die Zentrale wird auf den ganzen deutschen Geldmarkt unter Mithilfe seiner berufsmäßigen Vermittler Einfluß zu gewinnen suchen müssen.

b) Die Zentrale wird von den Städten begründet.

Die deutschen Städte sind so stark, daß sie einer Beihilfe Dritter zur Begründung einer Zentrale nicht bedürfen. Das Ziel der Zentrale ist, den deutschen Städten zu dienen; das schließt zwar nicht aus, daß Gewinne erzielt werden; aber diese Gewinne müssen den Städten verbleiben. Dies muß schon deshalb geschehen, um der Zentrale die wünschenswerten Reserven und die Mittel für bestimmte Geschäfte ohne zu große Barleistungen der Städte zu sichern und außerdem um ihr das Vertrauen aller Städte zu gewinnen. Ein zwingender Grund, Dritte zu beteiligen, besteht nicht. Die Zentrale will ja kein Kampfinstitut gegen die Banken sein, sondern mit diesen arbeiten. Aber die Städte sind doch den Banken

unmotiviert Gefühl (denn der Kleine ist oft leistungsfähiger als der Große — und die Schulden dürfen doch nicht über die Leistungsfähigkeit aufgenommen werden!) schwindet erfahrungsgemäß gegenüber der Konzentration. Auch hier gilt die Lehre von dem Bündel Stäbe. Kommt in den Kursen der Hypothekenspfandbriefe zum Ausdruck, daß auch kleinste Grundstücke beliehen sind, in jenen der „kommunalobligationen“, daß kleinsten Gemeinden kleinste Darlehen gegeben sind?

Die Frage, über die wirkliche Zweifel erlaubt sind, scheint mir jene zu sein über die Höhe des Grundkapitals; mir scheinen aber $5\frac{1}{2}\%$ (vgl. § 41 des Hypothekensbankgesetzes) nicht nötig zu sein, sondern 1–2% auszureichen. Diese Frage dürfte übrigens nicht allzu große Schwierigkeiten bieten, denn die Beteiligung an der Zentrale ist rentierliche Vermögensanlage, kann also aus Anleihen gedeckt werden. Wenn eine Stadt 1 000 000 Mk. aufnimmt und selbst 50 000 Mk. in die Zentrale einlegt, so wird sie praktisch eben nur 950 000 Mk. zu verzinsen haben. Vgl. auch Schalthorn ebendort, S. 486/88.

gegenüber Partei; die Zentrale hat die wichtige Aufgabe, bei Geschäften mit Banken das städtische Interesse wahrzunehmen. Werden Banken bei der Begründung der Zentrale zugelassen, so wird es diesen darauf ankommen, eine Vertretung in der Verwaltung zu erlangen; damit hörte aber die Zentrale auf, ihre vornehmste Aufgabe erfüllen zu können, nämlich den städtischen Interessen zu dienen. Auch würden die Banken für ihre Einlagen wohl entsprechende Verzinsung beanspruchen — sie würden eben die Sache als Geschäft betrachten. Die erforderliche Vertrautheit mit den in Frage kommenden Geschäften und Verhältnissen wird die Leitung der Zentrale auch ohne die unmittelbare Beteiligung von Banken besitzen müssen und erwerben können. — Nur die ausschließlich von den Städten geleitete und begründete Zentrale kann gleichzeitig Vertrauensperson der Städte und ihnen gegenüber Vertragssteil sein¹.

c) Die Zentrale vermittelt für die Städte Darlehen im engeren Sinne.

Das Inhaberpapier hat die volkswirtschaftliche Aufgabe, die großen Massen der Kapitalisten heranzuziehen und diesen an Stelle des Kündigungsrechts die Veräußerlichkeit zu geben. Nicht unbeträchtliche Vermögenmassen aber greifen zur Erwerbung von Obligationen nur notgedrungen, weil sie feste Anlagen bei bestimmten Dritten, welche die erforderlichen Eigenschaften besitzen, nicht erlangen können. Hier hat die Vermittlungsarbeit der Zentrale einzusetzen. Wie dem Geldmarkt überhaupt, wird die Leitung der Zentrale auch solchem Anlagebedürfnis Aufmerksamkeit zu schenken und dasselbe mit dem Kreditbedürfnis der Städte in Einklang zu bringen haben. Dabei wird zu versuchen sein, gewisse Grundbestimmungen für Darlehensverträge festzulegen. In Zeiten, in welchen die Städte sich an alle Darlehensgeber herandrängen müssen, werden nicht nur die Verzinsungsbestimmungen, sondern auch jene über Tilgung und Kündigung mehr dem Interesse des Geldgebers angepasst; durch Vereinbarung von Normalverträgen und die Übernahme der Vermittlung im Einzelfalle wird Licht und Schatten besser verteilt

¹ Anderer Ansicht Wiedfeldt, der im Bankarchiv 1907, Nr. 4 und auch im Statistischen Jahrbuch deutscher Städte 1908, S. 481 an der Teilnahme der Banken festhält. Meines Erachtens werden die Banken, wenn die Organisation wird, was sie soll — ein gemeinnütziges Institut für die Städte, bald nicht wissen, was sie dabei zu tun haben. Daß die Großbanken nur so für die Sache gewonnen werden könnten, ist bei dem großzügigen Charakter ihrer Verwaltungen kaum zu glauben. Vgl. auch die günstige Entwicklung der Hessischen Landeshypothekenbank.

werden können. 20 % aller Schulden, über 550 Millionen sind in den letzten 10 Jahren von den schon oft erwähnten 165 Städten durch Darlehen beschafft worden. Schon hieraus ist ersichtlich, wie groß und wichtig diese Aufgabe ist, die höchstwahrscheinlich zu einer noch stärkeren Beschleunigung dieses Wegs der Kreditbefriedigung führen kann. In vielen Fällen würde an Stelle des lästigen Kündigungsrechts des Gläubigers dessen Berechtigung gesetzt werden können, entsprechende Zentralobligationen zu beziehen. Dieses Recht würde schwerlich starke Anwendung finden; soferne aber der Gläubiger, dem eine solche Bestimmung die Möglichkeit gäbe, sein Guthaben vorzeitig einzulösen, doch sein Recht ausübte, würde die Gemeinde Schuldnerin der Zentrale.

Für die Vermittlung würde die Zentrale eine mäßige Gebühr berechnen. Unter Umständen könnte sie auch selbst solche Darlehensverträge für Rechnung einer oder mehrerer Städte abschließen. —

d) Die Zentrale gewährt den Städten Darlehen.

Die Leitung würde mit den angeschlossenen Städten in ständiger Fühlung bleiben müssen über die Größe des Kreditbedarfes. Für jede Stadt wäre ein Akt anzulegen, der Mitteilungen über die voraussichtlichen Bedürfnisse nach Höhe und Zeit enthält, tunlichst schon ehe die verschiedenen Formalitäten erfüllt sind. Alle Änderungen, die sich durch Verzicht auf geplante Unternehmungen oder durch Hinzutreten neuer ergeben, wären mitzuteilen. Die wichtigste Aufgabe der Leitung wäre die Erforschung der Lage des Geldmarktes, seiner Zu- und Abflüsse.

Je nach den Umständen würde die Zentrale den Städten raten, ihren Bedarf auf einmal in größeren Beträgen oder in kleineren Raten zu befriedigen. Es wird dies davon abhängen, ob für die Zentrale die rasche Begebung größerer Summen oder die allmähliche Ausgabe von Papieren rätlich ist. Im allgemeinen würde es wohl infolge des Zusammenfließens zahlreicher Anforderungen möglich sein, daß die Städte nicht wie bisher große Kredite auf einmal realisieren und dann die nicht sogleich benötigten Beträge wieder vorübergehend anlegen müssen. Es ließe sich beispielsweise wahrscheinlich ermöglichen, daß eine Stadt, die innerhalb 3 Jahren 6 Millionen Mk. benötigt, in 12 vierteljährlichen Raten je $\frac{1}{2}$ Million Mk. bezieht — dies namentlich dann, wenn die Veräußerung der Zentralobligationen in den Formen des Kommissionsgeschäfts erfolgt (s. u.). Die Tilgungsbestimmungen würden in den Verträgen zwischen Stadt und Zentrale nicht mehr durch äußere Rücksichten (bessere Unterbringung von Anleihen) beeinflusst sein; sie könnten

vielmehr ausschließlich den Zwecken der Anleihe und den finanziellen Verhältnissen der Gemeinden angepaßt werden. Die größte Mannigfaltigkeit, jezt so mißlich in ihren Folgen, würde für die Vertragsverhältnisse zwischen den Städten und ihrer Zentrale unbedenklich erscheinen. Die Tilgungsraten, die fließen würden, ehe die Zentrale in der rechtlichen Lage oder gewillt ist, ihre eigenen Obligationen zu kündigen, würden entweder Verwendung finden zu neuen Darlehen (s. u.) oder zu Ankäufen von auf dem Markt nicht unterkommenden Stücken der Zentralobligationen oder zur Erwerbung anderer städtischer Obligationen. In dem seltenen Falle, daß die Zentrale weder in der Lage wäre, Obligationen durch Kündigung zurückzuziehen, noch die aus Tilgungen rückfließenden Gelder zu dem Zinssatz der ausgegebenen Obligationen anzulegen, würde bei Ansammlung eines Tilgungsfonds auch die betreffende Stadt dies nicht vermocht haben; für diesen Fall würden auf die Dauer der Unkündbarkeit der Zentralobligationen gewisse sichernde Bestimmungen getroffen werden müssen¹.

Das Recht vorzeitiger Kündigung der Anleihe müßte den Städten von bestimmter Zeit an auch der Zentrale gegenüberstehen; die Städte würden somit ein Sinken des Zinsfußes ebenfogut verwerten können wie jezt. Die Zentrale müßte dann eben einen Teil ihrer Obligationen aus dem Verkehr ziehen, beziehungsweise eine Zinsreduktion durchzusetzen versuchen. Tatsächlich würde wohl die Leitung mit den Städten beraten, ob eine Konvertierung nach allen in Betracht kommenden Gesichtspunkten nützlich und durchführbar ist. Unter Umständen wird die Leitung selbst die Konvertierung anregen und durchführen; es würde also die Handlungsfreiheit der Städte nicht beeinträchtigt, wohl aber auf ein einheitliches Vorgehen und auf Wahl des richtigen Zeitpunktes hingewirkt werden².

Den Städten könnte auch das Recht eingeräumt werden, die Tilgungsraten statt in bar in bestimmten Zentralobligationen zum Nennwert zu zahlen. Man sieht es jezt als vorteilhaft an, daß die Städte die Tilgungen durch Ankauf unter pari bewirken können. Dieser wertvollen Möglichkeit brauchen also die Städte durchaus nicht verlustig zu gehen.

¹ Es handelt sich also um den Fall, daß die Stadt sofort zu tilgen beginnt, während die Zentrale noch nicht künden kann, und daß gleichzeitig der Zinsfuß sinkt. Nur in den ersten Jahren des Bestehens der Zentrale würde diese Möglichkeit auftreten können.

² Über die Technik und Zeit der Konversionen vgl. Kimmich, Ursachen, S. 234 ff.

Nur wäre zweckmäßig, daß man die Zentrale selbst mit dem Rückkauf der Papiere für Rechnung der Städte betraute, damit auch in diese Operation Einheitlichkeit käme und die Marktverhältnisse berücksichtigt werden könnten. Diese Rückkäufe würden von großem Wert sein für die wichtige Aufgabe der Zentrale, nämlich Aufnahme schwimmenden Materials. Die Zentrale wäre aber auch in der Lage, statt die Stücke wirklich anzukaufen, die Valuta für die Tilgungsraten — berechnet zum Kurswerte der Zentralobligationen — anzunehmen und dafür Darlehen zu gewähren.

Wichtig ist die Frage, ob die Darlehensbedingungen für die verschiedenen Städte bei gleicher Lage des Geldmarktes (also z. B. bei gleichzeitiger Aufnahme) *ceteris paribus* die gleichen sein müßten oder nicht.

Wie in ferner Zukunft diese Frage zu beantworten sein wird, mag dahingestellt bleiben. Aber für den Anfang wäre wohl der gegenwärtige Stand der Bewertung einigermaßen zu berücksichtigen. So könnte z. B. Berlin für seine Darlehen den vollen Kurs, der sich aus der Veräußerung von entsprechenden Zentralobligationen berechnet, erlangen, während beispielsweise Fürth 1—1½ % von diesem Erlöse abgeben müßte. Auf diese Weise würde das Grundkapital der Zentrale ohne starke Heranziehung der zurzeit meistbegünstigten Städte rasch gekräftigt werden; zugleich könnten hierdurch die Mittel zur Gewährung vorübergehender Darlehen oder zu vorübergehenden Ankäufen der Zentralobligationen gewonnen werden, während doch immer noch für jede Stadt eine kleine unmittelbare Verbesserung gegen bisher zu erhoffen wäre, die steigt, sobald bei Kräftigung des Institutes, steigender Höhe seiner Emissionen das Papier die ihm zukommende Beachtung voll errungen haben wird.

e) Die Zentrale nimmt Darlehen in Obligationen auf.

Auch durch eine Vereinigung der Städte kann natürlich nicht erreicht werden, daß die Gesamtmenge der für solche Anlagen überhaupt in Betracht kommenden Mittel größer wird. Gelder, die überhaupt nicht da sind, kann auch die Zentrale nicht hervorzaubern¹. Aber es kann dazu beigetragen werden — und dies ist sehr wesentlich —, daß Gelder, welche sich zu dauernder Anlage eignen, eine solche suchen, ferner daß Mittel, die sich bisher anderen Anlagen zugewendet haben, diese Anlage bevorzugen. Jeder ist sich selbst der nächste. Um nur ein Beispiel

¹ Über die Bedingungen des „Staatskredits“ vgl. Kimmich, Ursachen, S. 1 ff.

anzuführen, so wird es bei Schaffung eines Zentralpapiers und sorgfamer Pflege desselben vermutlich gelingen, einen Teil der gegenwärtig den Sparkassen zufließenden Einlagen für dieses Papier zu gewinnen.

Allgemeine Regeln, von welcher Art die zu begebenden Obligationen sein sollen, lassen sich nicht aufstellen; darin beruht einer der Vorteile der Vereinigung, daß sie jeder Wendung der Dinge folgen kann.

Heute wären z. B. die englischen Leibrentenpapiere¹, die Zinsen und Tilgungsrate verbinden, in Deutschland kaum zu empfehlen, in der Zukunft mag dies anders liegen. Heute sind Wertpapiere mit rascher Tilgung unbeliebt — in der Zukunft, in welcher der deutsche Kapitalist vielleicht geschulter ist, mag ein solches Papier sogar gesuchter sein. Nach den heutigen Marktverhältnissen wird die Zentrale wohl zunächst unter gleichzeitiger Schaffung eines „Schuldbuches der deutschen Städte“² die Ausgabe von Rentenschulden ins Auge fassen müssen, also von Papieren, deren Inhaber das Recht auf Rückzahlung nicht aufsteht.

Nur so viele Papiere würden jeweils zu begeben sein, als durch staatsaufsichtlich genehmigte registrierte Schulden deutscher Städte jeweils gedeckt sind. Es könnte hinzukommen, daß das Soll der Passivzinsen der Zentrale aus Obligationen nicht höher sein darf als das Soll aus Aktivzinsen bestimmter Vermögensteile der Zentrale (z. B. Darlehen an Städte, Obligationen von Staaten und Städten). Darüber würde das genauere das Organisationsstatut der Zentrale zu bestimmen haben. Über die inneren Verhältnisse des Papiers würde den Gläubigern jeweils volle Aufklärung durch Veröffentlichung des Status gegeben werden müssen.

Die Zentralobligation würde nach ihrem inneren Werte ein Papier ersten Ranges sein können. Es wäre fundiert durch die von den Staatsbehörden geprüften Schuldurkunden der Städte und durch die eigenen Kapitalien des Zentralinstitutes. Warum sollte hierzu noch eine Solidarität treten? Hätten die Schuldner der Hypothekenbanken füreinander? Auch die Kommunalobligationen der Hypothekenbanken, die so große Beachtung finden, beruhen doch nicht auf Solidarität. Das Papier wird allmählich in solchen Mengen auftreten können, daß es auf allen

¹ Über die verschiedenen in England vorkommenden Formen vgl. Kimmich, Ursachen, S. 130 ff.

² Die Vorteile der Einrichtung eines Schuldbuches werden u. a. beleuchtet von Zahn in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 504 ff. („beste Klassierung einer Anleihe“). Im Reichsschuldbuch waren Ende 1905 ca. 17 % des Gesamtbestandes der Reichsanleihen eingetragen, im preußischen Staatsschuldbuch ca. 24 3/4 % der preußischen Anleihen.

Märkten erscheinen kann, so gut wie größte Staatsanleihen. Freilich bedarf auch ein solches Papier der Pflege. Hierüber wird unter f noch zu handeln sein¹. Solange der Geldmarkt es gestattet, müssen Papiere, die an der Börse nicht Aufnahme finden, zu den der Marktlage entsprechenden Preisen angekauft werden². Durch tägliche Umsätze werden die Kurse gefestigt.

Die Zentrale würde ihre Papiere in größeren Abschnitten begeben und sich das Kündigungsrecht zwar schlechthin (bzw. nach Ablauf einiger Jahre) vorbehalten, aber von demselben möglichst nur serienweise und sparsam Gebrauch machen.

Alle dem Verkehr entsprechenden Gestaltungen des Inhaltes der Obligationen könnten Verwendung finden. So könnte ein möglicherweise zu versuchender Typ für einen Teil der Zentralobligationen, wenn sich Städte finden, welche zur Unterlage geeignete Darlehensverträge abschließen, auch der Wiesbadener von 1908 sein, der Unkündbarkeit durch lange Jahre und Einlösung zum Nennwert am Ende der Frist gewährt.

Die Tilgungsraten der Städte würden entweder zu Tilgungen oder zu Kündigungen oder zu Ankäufen von entsprechenden Wertpapieren (s. o.), insbesondere der eigenen, aber auch älterer städtischer Anleihen, verwendet werden. Die Entscheidung hierüber würde die Lage des Geldmarktes und seiner Bedingungen treffen. Unter Umständen sind die rückfließenden Beträge notwendig zu Ankäufen schwimmenden Materials und können in solchem gut untergebracht werden (siehe bei d), unter Umständen ist eine Kündigung sogar im Vermögensinteresse der Zentrale nicht zu umgehen. Aber sehr häufig werden doch neue Darlehen aus solchen

¹ Man hat wiederholt die Befürchtung ausgesprochen (so Koch in Wuttke, Die deutschen Städte, S. 710), daß für viele Kapitalisten mit einem Stadtschuldschein der Gedanke eines mehr sicheren Besitzes sich verbinde als mit dem „Pfandbriefe einer Aktienbank“, mag dieser auch von der Gesamtheit der Städte gestützt sein. Zuzugeben ist, daß einige Rücksicht auf Gefühle zu nehmen ist — daher keine „Pfandbriefe einer Aktienbank“, sondern „Zentralobligationen der deutschen Städte“. Aber zeigt nicht die gute Börsenlage der Kommunalobligationen deutscher Hypothekendarlehen, daß es auch ein Publikum gibt, das klüger urteilt? Und sollte man an der Möglichkeit der Aufklärung der „Kapitalisten“ verzweifeln?

Über die Erschließung auch des ausländischen Marktes für die Zentralobligationen vgl. Wiedfeldt im Bankarchiv 1907, Nr. 4, S. 62.

² Über die Notwendigkeit einer „Intervention“ auch für die großen Staatsanleihen vgl. Rimmich, Ursachen, S. 195 f., auch S. 275; Zahn in Conrads Jahrbüchern, S. 502.

Raten bewilligt werden können — beziehungsweise es wird die Höhe der für eine Zahl von Darlehen auszugebenden Obligationen entsprechend ermäßigt werden. Ein solches Verfahren ist nicht nur nicht bedenklich, sondern volkswirtschaftlich nützlich.

Daß die Stückelung der Obligationen den jeweiligen Bedürfnissen Rechnung tragen müßte, ebenso die Bestimmung der Zinstermine usw., bedarf keiner Darlegung.

f) Die Zentrale wird von den Städten gestützt.

Die deutschen Städte würden der in ihrem Interesse wirkenden Zentrale jede Hilfe angedeihen lassen müssen; insbesondere würden sie ihre verfügbaren Gelder ihr überweisen, ihre vorübergehend benötigten Gelder bei ihr entnehmen, dann aber die Vermögensgeschäfte ihrer Sparkassen und Stiftungen tunlichst durch sie bewirken lassen¹. Die Zentrale würde für diese Geschäfte mit einem oder einigen Bankhäusern in Verbindung treten und diejenigen Geschäfte abschließen, die zur Durchführung der ihr übertragenen Aufgaben notwendig wären². Durch Verwertung der Hilfsmittel des Geldmarktes würde sie alsbald den Städten bessere Bedingungen verschaffen können, als sie jetzt ihnen eingeräumt werden, wenngleich am Anfang sich die Städte auch damit begnügen müßten, das nämliche zu erreichen, was sie ohne Zentrale erlangten. Insbesondere würde von dieser auch die Vermögensverwaltung übernommen werden können. Wichtige Dienste würden die Städte leisten können durch Übernahme der Einlösung der Zinsscheine. Die Städte würden ja für neue Kredite des ganzen Zinsdienstes enthoben werden; neben einer hierfür der Zentrale zu leistenden mäßigen, auch abstufbaren Vergütung, würden sie wohl in der Lage sein, einzelne ihrer Kassen zur Einlösung der Zinsscheine mit oder ohne die übliche Provision zu beauftragen. Dadurch würde ermöglicht werden, daß die Zinsscheine der Zentralobligationen in Deutschland nicht nur bei den übernehmenden Banken und deren Filialen sondern überall einlösbar würden, was einen ganz wesentlichen Beitrag zur Beliebtheit der Papiere bilden könnte. Eine ganz wesentliche Stütze würden aber die Städte weiter bieten können

¹ Über die Vorteile, welche den Sparkassen in ruhigen wie in stürmischen Zeiten durch die Verbindung mit einer Zentrale erwachsen siehe Jaström in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, Bd. XX, S. 330; über die Mitarbeit der Stadt- und Sparkassen auch Zahn ebenda 1907, S. 502/03. Siehe auch Schmoller, Grundriß der N. Volkswirtschaftslehre II, S. 252.

² Vgl. Hypothekenbankgesetz § 5.

durch Anlage eines Teiles aller Zugänge an städtischen Fonds, Stiftungen und Sparkassen in den Zentralobligationen¹. Wenn beispielsweise $\frac{1}{3}$ der neuen Werte in solcher Weise angelegt werden², wenn der Zentrale von den im Laufe eines Geschäftsjahres jeweils entstehenden Wahrscheinlichkeiten solcher Anlagen Kenntnis gegeben, wenn ferner der Zeitpunkt der Übernahme der Werte mit der Zentrale vereinbart würde, so könnte ohne jede Schädigung der Gemeinden und ihrer Anstalten, ja nur in Übung des durch die Stellung der Zentrale zu den Städten Gebotenen den Gesamtinteressen der Städte sehr viel genützt werden. Umgekehrt würde die Zentrale den Städten auch unmittelbar dienen, z. B. durch Operationen auf dem Gebiete der bereits vor Begründung der Zentrale aufgenommenen Anleihen — ebenfalls unter Anlehnung an städtische Kreditinstitute. Die Sparkassen beispielsweise würden in der Lage sein, von der Zentrale gekaufte städtische Obligationen zu einem bestimmten Kurs zu übernehmen gegen die Berechtigung und Verpflichtung der Rückübertragung zum nämlichen Kurs nach bestimmter Zeit. —

Eine weitere mächtige Hilfe könnten die Städte gewähren durch Übernahme des Ankaufs und Verkaufs von Zentralobligationen durch eine ihrer Kassen (Sparkasse) innergalt der jeweils von der Zentrale mitgeteilten Preishöhe. Von da bis zur Empfehlung dieser Obligationen ist nur ein Schritt. Es ließe sich sogar denken, daß in den Statuten der Sparkassen diesen die Ermächtigung eingeräumt würde, falls Einlagen eine gewisse Höhe übersteigen, für Rechnung der Einleger Reichs-, Staats- und Kommunalpapiere zu kaufen und zu verwalten, eine Maßnahme, die jenem Teile der Einleger, die nur sich scheuen, den berufsmäßigen Vermittler in Anspruch zu nehmen, kaum unerwünscht wäre, die aber auch die Garantieverbände einer ungern übernommenen Verpflichtung (große Einlagen unter allen Umständen zu *pari* zurückzahlen) entheben und in anderer Form eine schon wiederholt angestrebte besondere Unterstützung öffentlicher Werte gewähren würde³.

¹ Zur Begründung einer Zentralstelle für die Sparkassen als Käuferin und Verkäuferin von Staatsfonds vgl. auch Rimmich, Ursachen, S. 154.

² Preußen gestattet (Ministerialerlaß 5. November 1902), daß 50 % des Vermögens der Sparkassen in kommunalen Werten angelegt werden.

³ In Frankreich geben die Sparkassen die Überschüsse der Einlagen über die Auszahlungen an die staatliche Depositenkasse weiter, die dafür in der Hauptsache Staatsfonds kauft und den Sparkassen Zinsen gewährt. Der Zinsfuß der Sparkassen war lange Zeit höher als jener der „Renten“, später wurde er durch Gesetz

g) Die Begebung der Zentralobligationen.

Es wäre töricht, wenn die Zentrale bei Begebung von Anleihen sich der bestehenden Organisationen nicht bedienen wollte, wie ja auch Reich und Staat von direkter Begebung an das Publikum absehen.

Die Zentrale würde ihre Anleihen vermutlich in der Höhe von nicht unter 50 Millionen Mark aufnehmen¹. Wie nun die Städte jetzt teilweise ihre Anleihen bei Sparkassen direkt unterbringen, so könnte derjenige Teil der Obligationen, für den die unter f erwähnten Maßnahmen eine Aufnahme durch Sparkassen, Stiftungen, Fonds wahrscheinlich machen, unter Einführung der ganzen Anleihe an der Börse von dem Verkauf ausgenommen bleiben — oder aber es könnte dem Konsortium die Deckung eines Teiles der von ihm übernommenen ganzen Anleihe nachgewiesen und hierfür naturgemäß günstigere Bedingungen erzielt werden. Darüber müßte von Fall zu Fall entschieden werden.

Die Banken würden schon dadurch in einer anderen Lage als heute sich befinden, daß sie Sicherheit gewinnen, daß wenigstens nicht durch die jetzt zeitweise fast täglich hereinstürmenden neuen Anleihen von Städten das Abjahrgeschäft gestört würde. Dieser Mangel an Konkurrenz würde auf die zeitliche Abwicklung des Geschäftes und auf die Gestaltung des Verkaufspreises von günstigem Einfluß sein. Es ist klar, daß der Preis einer Kommunalanleihe ganz anders bestimmt werden kann, wenn z. B. innerhalb 6 Monaten eine weitere besondere Anleihe nicht mehr zu erwarten, als wenn morgen eine Anleihe zu einem niedrigeren Kurs zu befürchten ist. Die Zentrale würde hinsichtlich des Zeitpunktes der Begebung und aller Erfordernisse der Emissionstechnik² mit den

veränderlich gestaltet. Der Staat hat sein Risiko durch Herabsetzung der Maximal-einlage auf 1500 Fr. zu mindern gesucht, kann aber auf die Verwendung der Spargelder im Interesse des Staatskredits nicht mehr verzichten. In Zeiten von Krisen (1882—1893) strömte das Kapital den staatsgarantierten Werten und den Sparkassen zu; darauf ergaben sich starke Rentenankäufe und ein starkes Steigen der Kurse. Siehe hierzu Kimmich, Ursachen, S. 108 ff.

Auch in England besteht eine ähnliche Verbindung zwischen Sparkassen und Staatskredit. Siehe Kimmich, Ursachen, S. 125 ff.

¹ Daß die Begebung großer Summen von Bedeutung ist, um dem Wesen der „Inhaberanleihe“ gerecht zu werden — vgl. Kaeßler, Kommunalanleihen, S. 112.

² Über die Mittel, Anleihen gut zu kassieren, siehe Kimmich, Ursachen, S. 219 ff. Die auf S. 233 aufgezählten Mittel, die „Spekulation“ zurückzudrängen,

Banken Fühlung halten, aber auch auf den Aufлагekurs Einfluß gewinnen müssen. Sie würde in Wäldern wahrscheinlich zur freihändigen Begebung an ein großes Konfortium, in welchem alle bedeutenden Bankgruppen vertreten wären, gelangen.

Noch ein anderer Weg würde sich aber zeigen, nämlich die Übergabe der Anleihen an die Banken zum kommissionsweisen Verkauf unter Gewährung erhöhter Provisionen für solche Stücke, die während einer gewissen Zeit nicht wieder auf den Markt gelangen (S. oben S. 198).

In der Zentrale stünde den Banken eine die Interessen der Städte vertretende Macht gegenüber; beide Mächte würden sich aller Wahrscheinlichkeit nach freundlich gegenüberstellen. Sollte dies wider Erwarten nicht geschehen, würden insbesondere die Großbanken den Städten einen Teil ihrer naturgemäßen Kundenkreise zugunsten eines anderen Bewerbers entziehen wollen, so würde die Zentrale in den Finanzinstituten der Städte und deren Freunden einen starken Rückhalt finden.

h) Berechnung der Valuta für die Städte.

Wenn die Städte mit der Zentrale Darlehensverträge abschließen und zwar auf Grund von Obligationen, so stehen verschiedene Wege offen. Dem Sachverhältnis am meisten würde entsprechen, daß die Stadt von dem Erlös der Anleihe, welche für sie und für andere Städte aufgenommen wurde, den verhältnismäßigen Anteil erhält. Die Zentrale verkauft gewissermaßen kommissionsweise ihre Anleihebescheine für Rechnung bestimmter Städte und rechnet von Zeit zu Zeit, z. B. von Vierteljahr zu Vierteljahr mit den beteiligten Städten ab, von dem Erlös zunächst ihre Gebühren und die Kosten¹ abziehend, den Rest pro rata verteilend und von einzelnen Raten nach Maßgabe der obenerwähnten (S. 224) besonderen Vereinbarungen zugunsten des Reservefonds bestimmte Abzüge machend. Dieser Weg würde im allgemeinen auch dem Interesse der Städte am meisten entsprechen; er würde gestatten den Verkauf der Anleihe schrittweise durchzuführen und damit auch sich dem zeitlichen Maß des Geldbedürfnisses möglichst anzupassen.

lassen sich für die städtischen Anleihen wohl nur einheitlich, also bei Bestehen einer Zentrale verwerthen.

Die Vorteile, welche der allgemeine Geldmarkt infolge der selteneren Anforderungen hätte, werden betont von Wiedfeldt, Bankarchiv 1907, S. 60.

¹ Zu den Kosten könnten auch die Kursunterschiede und Spesen für wieder-aufgenommene Stücke zählen, wogegen der bei solchen Geschäften gemachte Gewinn der Verteilungsmasse zugute käme.

Allein, insbesondere zu Beginn der Einrichtung wird der Wunsch bestehen, sogleich den Übernahmekurs festzusetzen. Die Zentrale wird nicht in der Lage sein, auf ihr Risiko einen bestimmten Kurs zu bewilligen. Sie wird dann versuchen müssen, eine genügende Anleihe-summe zu erreichen, dafür Angebote einzuziehen, und sich auf Grund derselben mit den betreffenden Städten zu verständigen. Die Sache liegt dann — was die Abwicklung anlangt — nicht viel anders als in der Regel jetzt; es müssen rasche Entschlüsse getroffen werden. Die Städte würden dann immerhin die Valuta teilweise der Zentrale zur einstweiligen zinsbaren Verwaltung der nichtbenötigten Gelder überlassen können.

Eine Verbindung beider Wege wäre insofern denkbar, als vereinbart werden kann, daß der Verkauf der zu verrechnenden Anleihe innerhalb bestimmter Zeit beendet sein muß. Auch wird es nach Festigung des Institutes und seiner Beziehungen zu den Städten immerhin angängig sein, auf Grund von Anmeldungen Obligationen auszugeben und in den zeitlich folgenden Verträgen einen effektiven Kurs zu vereinbaren¹.

i) Die Rechtsform der Zentrale.

Grundsätzlich ist jede Rechtsform zulässig, welche gestattet im Interesse der Städte Geschäfte abzuschließen.

Von wesentlicher Bedeutung ist aber für die Wahl der Rechtsform zunächst, daß, um die Konkurrenz mit anderen bestehen zu können, die von der Zentrale auszugebenden Schuldverschreibungen als mündelsichere Wertpapiere im Sinne des § 1807 BGB. gelten müssen. Es wurde bereits hervorgehoben, daß die Zentrale nur auf Grund unterliegender, staatsaufsichtlich genehmigter Schuldbekennnisse deutscher Städte Obligationen ausgeben wird. Dürfte man die Zentrale als Kreditanstalt jeder einzeln beteiligten Stadt betrachten, so wären gemäß der Bekanntmachung des Bundesrats vom 7. Juli 1901 ihre Obligationen dann mündelsicher, wenn sie einer regelmäßigen Tilgung unterlägen. Allein ein solcher Zwang sollte, wenn irgend möglich, vermieden werden, um die Neuaufnahme von Anlehen zu beschränken. Überdies wäre die rechtliche Konstruktion der „Kreditanstalt“ zweifelhaft. Der Bundesrat kann aber auch andere „Wertpapiere“ für mündelsicher erklären (§ 1807 Ziff. 4 BGB.); von dieser Ermächtigung hat der Bundesrat schon in mehreren Fällen Gebrauch gemacht. Beispielsweise sind die von der Deutsch-ostafrikanischen Gesellschaft auf Grund des Vertrages vom 15. November

¹ Vgl. Flachsbarth in Schanz, Finanzarchiv 1908, Bd. II, S. 247.

1902 auszugebenden Schuldschreibungen zur Anlegung von Mündelgeldern für geeignet erklärt worden. Man wird nun nicht zweifeln können, daß der Bundesrat, wenn die Zentrale sich, was unbedenklich geschehen könnte, einer gewissen staatlichen Aufsicht unterwirft, wenn sie sich überdies auf solche Geschäfte beschränkt, welche in § 5 Abs. I, Ziffer 2, 4, 6 und Abs. II des Reichshypothekenbankgesetzes den Hypothekenbanken gestattet sind, und wenn Obligationen satzungsgemäß die Registerschulden an Höhe nicht übersteigen dürfen (s. S. 225), die Mündelsicherheit zuerkennen werde. Der Bundesrat wird dies um so sicherer zugestehen, als die Beteiligten hinsichtlich der Erfüllung ihrer Verpflichtungen sämtlich einem staatlichen Zwange unterstehen, so daß ein Mündel eine sicherere Anlage gar nicht finden kann; gegen die Städte übt der Staat sogar mehr Zwang als gegen sich selbst. Die Rechtsform, in welcher die Zentrale errichtet wird, dürfte für die Entschließung des Bundesrates weniger von Belang sein; immerhin dürfte es nicht ganz gleichgültig sein, wenn die Leitung nur den Städten und nicht auch fremden Erwerbsgesellschaften zukommt.

Die Ansicht, daß die Begründung einer „Hypothekenbank“ (die aber Hypothekengeschäfte gar nicht zu betreiben brauchte) über jede Schwierigkeit hinweghelfen könnte, weil die Hypothekenbanken mündelsichere Kommunalobligationen ausgeben dürften, ist nicht ganz zutreffend; denn diese Obligationen sind nicht in allen Bundesstaaten mündelsicher.

Mindestens erwünscht ist auch, daß die Gemeinden ermächtigt werden, bei der „Zentrale“ Gelder der Gemeinden, Stiftungen, Sparkassen anzulegen. Zwar könnte die Zentrale ihrerseits bei Anlegung solcher Gelder auch nur als Vermittler dienen und die Anlagen im Namen der Gemeinde bei einer zugelassenen Stelle bewirken; aber dieser Weg wäre umständlich. Notwendig wird daher vermutlich fast in allen Staaten sein, daß in dieser Hinsicht die Zentralbehörden Ermächtigungen aussprechen. Beispielsweise ist in Bayern für die Gemeinden und Stiftungen die Anlegung von Geldern zulässig bei der kgl. Bayerischen Bank, der Bayerischen Hypothek- und Wechselbank, der Bayerischen Notenbank, der Bayerischen Vereinsbank, der Bayerischen Handelsbank; sie müßte also auch bei der Deutschen Städtezentrale für zulässig erklärt werden.

Als die am meisten dem Wesen der Sache entsprechende Rechtsform dürfte erscheinen die des „Wirtschaftlichen Vereins“ im Sinne des § 22 BGB.:

„Ein Verein, dessen Zweck auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, erlangt in Ermangelung besonderer reichsgesetzlicher Vor-

schriften Rechtsfähigkeit durch staatliche Verleihung. Die Verleihung steht dem Bundesstaat zu, in dessen Gebiet der Verein seinen Sitz hat."

Dieser Bundesstaat würde auch die Genehmigung zur Ausgabe von Schuldverschreibungen auf den Inhaber erteilen (§ 795 BGB.).

Ein solcher Verein würde seine Satzungen den Bedürfnissen der deutschen Städte anpassen. Die schon bestehenden reichsgesetzlichen Formen (Hypothekenbanken, Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung) entsprechen nicht völlig dem Wesen der Zentrale. Am nächsten käme allerdings die Begründung einer Hypothekenbank durch die Städte als Aktionäre; es wäre aber dabei lästig, daß das Aktienkapital dann den 18. Teil der begebenen Obligationen ausmachen müßte (§ 41). Ein so hohes Grundkapital ist bei den Geschäften unserer Zentrale nicht notwendig.

Wenn also der Bundesrat will — und warum sollte er es nicht? — so bestehen keine rechtlichen Schwierigkeiten gegen die Begründung einer ganz Deutschland umfassenden Organisation. Die Teilnahme an einer solchen zu verwehren, sind die Bundesregierungen kaum in der Lage — höchstens wenn von einer Stadt Anleihemittel zur Beteiligung am Grundkapital benötigt werden; aber auch hier ist zu fragen: Müssen nicht auch die Bundesregierungen eine ihren Städten nützliche Sache fördern¹?

k) Das Grundkapital der Zentrale.

Für die vermittelnde Tätigkeit der Zentrale ist ein Grundkapital nicht erforderlich. Für die Anleihen aber, welche sie begibt, ist sie gedeckt durch die Zinsen und Tilgungsbeiträge der Städte. Diese Deckung ist ausreichend. Dagegen bedingt die Anlage von verfügbaren Geldern, der Ankauf eigener Obligationen, die Verwaltung von Vermögen allerdings einige Risiken, die aber bei Einhaltung der in § 5 des Hypothekendarlehenbankgesetzes gezogenen Grenzen kaum erheblich sind. Gleichwohl wird ein Grundkapital nicht ganz zu entbehren sein. Für die Zentrale sind Mittel erwünscht, um im Auftrage der Städte auch ohne vorherige Einwendung der Valuta Geschäfte abzuschließen; auch muß für den Fall der Verzögerung von Zahlungen vorgesorgt sein; bei augenblicklichem Mangel geeigneter Geldquellen sollte die Zentrale imstande sein, kleinere Beträge einstweilen aus eigenem Bestand zu leihen; für etwaige durch Verträge mit Städten nicht gedeckte Kursdifferenzen sollte Deckung bestehen; endlich

¹ Vgl. Äußerung des bayrischen Ministers des Innern in der Sitzung der Kammer der Abgeordneten vom 7. Mai 1908.

Siehe auch Schalhorn in der Kommunalen Rundschau I, S. 486 ff.

aber muß eine finanzielle Grundlage für die Verträge mit den Beamten der Zentrale gewonnen werden.

Da die Betriebskosten vermutlich durch die Gebühren voll eingbracht werden, so wird es möglich sein, Zinsen aus dem Grundkapital den beteiligten Städten zu vergüten.

Man könnte z. B. von den zu einem Verein zusammentretenden Städten eine Barleistung von 25 Pf. auf den Kopf der Bevölkerung verlangen, zu welcher noch eine Haftung auf etwa 75 Pf. pro Kopf träte. Es wäre aber auch denkbar, sich mit weniger zu begnügen, und durch Abzüge bei Gewährung von Anleihen für Erhöhung des Grundkapitals zu sorgen; hierbei könnte man nach den bisherigen Wertverhältnissen die städtischen Anleihen abstufen (s. S. 224). Die Bareinzahlungen könnten hierbei verzinst werden; die übrigen Zuflüsse würden dem Verein gehören und für den Vermögensanteil der Städte von Einfluß sein. Letzterer würde vielleicht nach den jeweiligen Anleihe summen sich bemessen. Die Verteilung von Überschüssen müßte einer ferneren Zeit vorbehalten bleiben; sie wäre an gewisse sachliche und formelle Voraussetzungen zu knüpfen.

1) Bindung der zum Verein zusammentretenden Städte?

Der Beitritt zum Verein muß selbstverständlich ein freiwilliger sein; er erfolgt durch Vertrag, der neben den allgemeinen auch Sonderbestimmungen treffen kann¹.

Eine vertragsmäßige Bindung, daß die den Verein bildenden Städte alle Einrichtungen des Vereins benutzen, wird nur schwer zu ermöglichen sein. Man wird der werbenden Kraft des einmal begründeten Vereins und der Güte seiner Einrichtungen vertrauen dürfen, mit welcher sich die Propaganda der Vereinsleitung zu verbinden hätte. Die Aufgabe dieser Leitung wird es sein, eine möglichst enge Fühlung mit den Städten und deren Instituten zu gewinnen und alle Wege zu beschreiten, welche eine ununterbrochene Geschäftsverbindung herbeiführen können, selbst dann, wenn einzelne Organe der Städte hierzu anfänglich weniger geneigt sein sollten. Aber das Beispiel der sächsischen und schwedischen Unternehmungen zeigt, daß man doch sehr überlegen muß, ob nicht wenigstens

¹ Daß auch die Staatsregierungen Einfluß üben könnten, indem zunächst auf den Weg gemeinsamer Befriedigung der Kreditbedürfnisse hingewiesen, dann nach Schaffung einer lebensfähigen Organisation die Genehmigung zu Sonderanleihen nur unter bestimmten Voraussetzungen erteilt würde, darauf macht aufmerksam Raehler, Kommunalanleihen, S. 112/13.

hinsichtlich der selbständigen Anleiheaufnahmen gewisse Schranken zu ziehen sind. Gewiß wird jede Stadt aus dem Verein ausscheiden können, dann aber nur einen Anspruch auf Rückzahlung ihrer Bareinzahlung erhalten, soweit dieselbe als intakt gelten kann. Solange aber die Stadt dem Verein angehört, könnte sie als verpflichtet angesehen werden, auf Ausgabe eigener Obligationen wenigstens dann zu verzichten, wenn seitens des Vereins für ein von der Stadt aufzunehmendes Anlehen ein aus einer im voraus zu vereinbarenden Formel sich ergebender Kurs eingeräumt wird.

Die Versicherungsanstalt für das Königreich Sachsen hat bei ihren Darlehenverträgen mit Städten bedungen, daß die Auszahlungen der verschiedenen Teilbeträge geschehen solle unter Berücksichtigung des jeweiligen Kurses der deutschen Reichsanleihen. Eine ähnliche Grundlage könnte auch hier gefunden werden. Man ermittelt etwa, um wieviel im Laufe der letzten 5 Jahre durchschnittlich der Übernahme Kurs der Anleihen der einzelnen Städte hinter dem damaligen Kurs der Reichsanleihen zurückgeblieben ist; dieser Übernahme Kurs wird zur Erzielung vergleichbarer Größen nach Erfahrungssätzen auf den Kurs einer Normalanleihe umgerechnet¹. In dem Beitrittsvertrage wäre dieser Unterschied festzustellen. Ist nun im gegebenen Falle der Verein in der Lage, eine neue Anleihe zu keiner größeren Differenz gegen den Kurs der einschlägigen Reichsanleihen als den im Vertrage vorgesehenen zu übernehmen, so könnte die Stadt durch den Vereinigungsvertrag verpflichtet werden, die Anleihe dem Verein zu übertragen. Diese Verpflichtung würde gegenüber gewissen Befürchtungen zugleich einen Schutz für beitretende Städte enthalten. — Freilich im allgemeinen würde sich die kommissionsweise Übertragung in der oben angedeuteten Weise empfehlen.

m) Ergebnisse.

Die angeführten Grundzüge dürften vorerst genügen. Insbesondere besteht kaum ein Anlaß über den etwaigen Sitz des Vereins, über die Möglichkeit der Vermeidung hoher Stempelposten zu sprechen oder etwaige weiteren Aufgaben des Vereins (z. B. Einfluß auf die Gesetzgebung) zu erörtern.

Frrig erscheint die Ansicht, als ob der Verein ein Netz von Filialen

¹ Wenn z. B. Anleihen mit zehnjähriger Sperrzeit ausgestattet waren, und wenn die gewöhnliche Sperrzeit fünf Jahre wäre, so wäre der Kurs etwas zu ermäßigen; hierfür bieten die Kurszettel Anhaltspunkte.

haben müßte; denn, da er sich in der Regel auf die vorhandene Bankorganisation, immer auf die Einrichtungen der Städte stützen kann, ist er in der Lage auf Filialen zu verzichten. Seine Aufträge zu kaufen eigener Anleihen, oder von Städteanleihen, oder anderer Werte zum Zwecke von Vermögensanlagen, seine sonstigen Geschäfte wegen Bedeckung freier Gelder brauchen durchaus nicht alle nach Berlin zu gehen. Für den Verein ist wichtig, daß seine Leitung über vorhandene Mittel zugunsten gesuchter Mittel verfügen kann und daß die jetzt von den Städten systemlos bewirkten Geschäfte sich systematisch vollziehen. Daher sollten alle Fäden bei der Zentrale zusammenlaufen; das hindert aber durchaus nicht, daß die Ausführung zahlreicher Handlungen der den Anlaß gebenden Stadt innerhalb ihrer eigenen Mauern überlassen werde.

Der Verein, dem bei seiner Gründung durchaus nicht alle Städte beizutreten brauchen (von Städten mit einer Gesamtbevoölkerung von nur 5 Millionen Einwohnern werden jährlich rund 75 Millionen Mark Anleihen aufgenommen), würde zu Beginn seiner Tätigkeit nicht auf Rosen gebettet sein¹. Nicht schon durch sein Bestehen können die Erfolge errungen werden, die seine Arbeit erst allmählich zu verschaffen vermag. Aber es ist nicht einzusehen, wie der Verein den Städten schaden können.

Darum ist die Annahme berechtigt, daß auch die großen und größten Städte ihm schließlich beitreten würden; die Hoffnung ist nicht unbegründet, daß eine solche genossenschaftliche Bildung der gesamten Volkswirtschaft Deutschlands zu dauerndem Segen gereichte.

¹ Vgl. hierzu Wiedfeldt im Bankarchiv 1907, Nr. 4.