

# Gemeindefinanzen

## Zweiter Band

### Dritter Teil

#### Die Entwicklung und die Probleme des Gemeindeabgabewesens in den Städten und großen Landgemeinden der preußischen Industriebetriebe



Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben



Duncker & Humblot *reprints*



**Schriften**  
des  
**Vereins für Socialpolitik.**

127. Band. Dritter Teil.  
**Gemeindefinanzen.**

Zweiter Band.

Dritter Teil.



**Leipzig,**  
Verlag von Duncker & Humblot.  
1910.

# Gemeindefinanzen.

Zweiter Band, dritter Teil.

Die Entwicklung und die Probleme des  
Gemeindeabgabewesens in den Städten  
und großen Landgemeinden der preußischen  
Industriebezirke.

Von

**Dr. Heinrich Lücker,**

befoldelem Gemeindevorsteher in Rößberg D.-G.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik  
herausgegeben.



**Leipzig,**

Verlag von Duncker & Humblot.

1910.

**Alle Rechte vorbehalten.**

**Altenburg  
Pfeifersche Hofbuchdruckerei  
Stephan Weibel & Co.**

## Inhaltsverzeichnis.

|  | Seite    |
|--|----------|
| Vorbemerkung . . . . .   | VII—VIII |
| I. Gebühren, Beiträge und indirekte Steuern . . . . .          | 1— 9     |
| II. Die Bodensteuern . . . . .                                 | 9—14     |
| III. Die Gewerbesteuern . . . . .                              | 15—24    |
| IV. Interkommunale Abgabenprobleme . . . . .                   | 24—33    |
| V. Die Gemeinbeeinkommensteuer. Industriestadt und Vorzugstadt | 33—44    |



## Vorbemerkung.

Das Reformwerk eines Gesetzgebers, in so vornehmer Ruhe und Sachlichkeit es uns entgegentritt, wird nie das Gepräge der Persönlichkeit seines Meisters verleugnen. Er wird, wenn auch nur unbewußt, stets im Banne der Verhältnisse stehen, wie sie sich in seiner nächsten Umgebung gestaltet haben. Von diesen Eindrücken wird ein noch so eingehendes Studium des Gesamtproblems nicht alles zu tilgen vermögen. Auch an den Finanzgesetzten *Miquels*, mögen sie im einzelnen unter der Hand seiner Mitarbeiter und unter der Mitwirkung der Parlamente manche Änderung erfahren haben, sind diese Spuren vielfach erkennbar. Der einstige Direktor der Diskontogesellschaft verleugnet in ihnen so wenig seine Vergangenheit wie der Oberbürgermeister der altgefestigten Vorzugsstadt, vor deren Toren sich die gesegneten Gefilde des Rheingaus und des Nassauer Landes mit seinen reich begüterten Dörfern und Luxusstädten dehnen. Für den Forscher bietet es einen eigenen Reiz, dieses Werk einmal unter dem Winkel des Abnormen zu betrachten, zu prüfen, wie es sich bei den Städten und Riesendörfern von gestern und ehedem bewährt hat, die jung sind wie die Industrie, die sie geschaffen.

Das vorliegende Gutachten ist das vierte der von dem Verein über die preußische Gemeindebesteuerung erbetenen. Während uns *Ernst Scholz* einen Überblick über das System und seine Probleme unter besonderer Berücksichtigung der Vorzugsstadt vermittelt<sup>1</sup>, behandelt *Otto Landsberg* das Thema für die Städte des Ostens<sup>2</sup>. Nachdem *Walter Boldt* die Steuern unter dem Gesichtspunkt des Interesses in den Bereich seiner Betrachtungen gezogen hat<sup>3</sup>, sollen die nachstehenden Untersuchungen das Finanzproblem der Industriegemeinden erörtern. Die Arbeit ist eine Ergänzung der drei erschienenen. Soweit ich nicht eine abweichende Meinung vertrete, stimme ich den anderen Referenten zu. Wenn auch das Schwergewicht der

<sup>1</sup> Bd. 126 S. 281—312.

<sup>2</sup> Bd. 127 S. 1—42.

<sup>3</sup> Bd. 127 S. 85—138.



Untersuchungen auf die Fragen der Industriestadt und des industriellen Riesendorfes gelegt wurde, so konnten gleichwohl auch solche des platten Landes, der Vororte und der Vorzugsorte gestreift werden.

Ein Eingehen auf den privatwirtschaftlichen Teil der Finanzverwaltung durfte ich mir versagen, nachdem der ober-schlesische Industriebezirk erst in diesen Tagen zum Gegenstand einer eingehenden Betrachtung gemacht worden ist<sup>1</sup>. Seine Verhältnisse sind vielfach typisch. Die des rheinisch-westfälischen Industriezentrums gleichen ihnen in mancher Hinsicht.

Die industrielle Landgemeinde und der Vorort verfügen nur selten über jenes geschlossene System von Gemeindebetrieben, das wir in den Städten vorfinden. Die Versorgung mit Gas, Wasser und Strom erfolgt zumeist durch Privatgesellschaften oder durch die Nachbarstadt. Aus diesem Grunde gelangen in diesen Gemeinwesen die privatwirtschaftlichen Einnahmen nicht zu der Bedeutung wie in den Orten, die eine wirtschaftliche Einheit bilden.

---

<sup>1</sup> Die Gemeindebetriebe in den Städten, Kreisen und Landgemeinden des ober-schlesischen Industriebezirks vom Verfasser, Bd. 129, X. Teil.

## I.

### Gebühren, Beiträge, indirekte Steuern.

Das R.A.G.<sup>1</sup> hat über die privatwirtschaftlichen Gebühren, die notwendige Vorbedingung einer jeden Betriebsverwaltung, wenig Neues gebracht.

Während es sonst den Gebührencharakter scharf betont, bewegt es sich bei den Verwaltungsgebühren noch völlig in den Bahnen des älteren Liberalismus. Es schränkt sie übermäßig ein. Die Regierung hat sich den weitergehenden Anträgen des Herrenhauses gegenüber ablehnend verhalten. Sie stand und steht noch heute im Banne der Sporteltarordnung von 1825, die die Verwaltungsgebühr einengt. Nur für wenige Leistungen, für die Ausfertigung von Zivilstandsurkunden, die Prüfung von Baugesuchen und die Auskunft in Meldesachen dürfen Gebühren erhoben werden. In zunehmendem Umfange wird heute Gemeinde und Polizei in allen erdenklichen Privatangelegenheiten in Anspruch genommen. Die zahlreichen Atteste und Beglaubigungen<sup>2</sup> vertragen sehr wohl eine Gebühr. Gerade den leistungsschwachen Verbänden, für die die geringste Einnahme von Wichtigkeit ist, wäre ihre Erhebung in hohem Maße erwünscht. Sie würde dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung gerecht werden, den die Gesetzgebung bei der obligatorischen und freiwilligen Gerichtsbarkeit in seiner ganzen Schärfe betont.

Gleich bedauerlich ist es, daß die Regierung den Gemeinden die Erhebung von Feuerversicherungsbeiträgen verbietet. Die heutige Verteilung der Feuerlöschkosten ist mit dem von dem Gesetze gewollten Gebührenprinzip nur schwer in Einklang zu bringen. Man gewinnt bei der ablehnenden Haltung der Regierung fast den Eindruck, als ob sich Staat und Reich, die das Risiko des Brandschadens selbst tragen, vor Beiträgen schützen wollten. Auch die Zahl der Riesenbetriebe, die sich selbst ver-

<sup>1</sup> Abfözung für Kommunalabgabengesetz.

<sup>2</sup> An der Gebührenfreiheit der sozialpolitischen ist festzuhalten.

sichern, nimmt zu. Zusehends steigen die Kosten der Feuerwehren. In den Städten mit Berufsmehren betragen sie durchschnittlich eine Mark auf den Kopf des Einwohners. Die Städte bemühen sich seit langen Jahren um einen Ausweg aus diesem Dilemma. Vereinzelt finden sich städtische Feuerversicherungsanstalten. In neuerer Zeit übernehmen manche Großstädte die Hälfte des Risikos in Selbstversicherung. Diese und ähnliche Bestrebungen um Ermäßigung der unaufhaltsam wachsenden Versicherungslasten haben sich in neuerer Zeit mit unverkennbarem Erfolg durchgesetzt. Die neueste und eigenartigste tritt uns in dem Haftpflichtverband des rheinisch-westfälischen Gemeinbundes entgegen, der dem weiten Blicke des Bürgermeisters *Grotens* zu Büttingen seine Entstehung verdankt. Wir haben es hier mit den Anfängen einer Bewegung zu tun, der eine große Zukunft bevorsteht, in der Anknüpfung interkommunaler wirtschaftlicher Beziehungen von Städten und Gemeinden.

Das R.A.G. hat es bei den bisherigen Bestimmungen über die Wege = zölle belassen<sup>1</sup>. Während sie in den siebziger Jahren, in denen der ökonomische Liberalismus die preußische Gesetzgebung beherrschte, auf den Staatsstraßen fielen, haben sie sich auf den zahlreichen Kreisstraßen des Ostens erhalten. Auf Privat- und Aktienstraßen bilden sie die Regel. Die wirtschaftlichen Anschauungen über die Freiheit der Straßen von Verkehrsabgaben gehören dem jüngeren Liberalismus an, während der ältere eine entgegengesetzte Meinung vertrat. Kein geringerer wie *Adam Smith* hat die Abgaben für die Benutzung von Straßen für die gerechtesten erklärt. Die neuere Politik der preußischen Regierung bedeutet zweifellos die Rückkehr zu den *Smith'schen* Ansichten, wie dies ihre Haltung in der Frage der Schiffsabgaben ergibt. Es gab eine Zeit, wo man bei der Ausdehnung des Bahnnetzes zu der Frage berechtigt war, ob es überhaupt Sache der Landesverwaltung sei, für den Unterhalt der Landstraßen jene bedeutenden Summen zu opfern. In jenen Zeiten konnten für die Beibehaltung der Chaussees<sup>2</sup> in provinzieller Verwaltung kaum andere als strategische Gründe geltend gemacht werden. Man konnte damals stundenlang entlegene Landstriche durchwandern, ohne einem Fußgänger oder Fuhrwerk zu begegnen. Man zweifelte, ob sich die Aufwendung solch' bedeutender Mittel aus finanziellen Gründen vertreten lasse. Dieses Wort fiel im rheinischen Provinziallandtag zu einer Zeit, wo sich der Kraftwagen

<sup>1</sup> Das Recht zur Erhebung von Chausseegeldern wird heute für Kunststraßen auf Ansuchen verfallen.

<sup>2</sup> 1875 hat der Staat die Unterhaltung der Staatsstraßen den Provinzen gegen Zahlung einer Rente übertragen.

aus kleinen Anfängen zu seiner heutigen Bedeutung entwickelte, wo er die verlassene Landstraße von neuem belebte und abnutzte.

Wer zweifellos keinen Rechtstitel auf eine Automobilsteuer besitzt, ist das Reich, das auf der Suche nach neuen Einnahmequellen eine Abgabe herausgriff, die die Domäne der Provinzen und Kreise zu bilden hätte. Ähnlich wie bei den Chausséen liegen die Dinge bei den städtischen Straßen, deren Unterhaltung und Ausbau das Budget in steigendem Umfange belastet. Die heutige Gesetzgebung engt die Rechte der Gemeinde zu sehr ein. Sie bedürfte einer weiteren Ausgestaltung. Die Pflasterzölle der bayerischen Städte weisen auf eine Einnahme hin, die bei dem überaus regen Fuhrwerksverkehr in den Industriebezirken eine ansehnliche Entlastung bringen könnte. Mit besonderen Gewerbesteuern ist hier wenig zu erreichen. Das Wegevorleistungsgesetz stößt in der Praxis auf große Schwierigkeiten. Seine Handhabung wird fast ängstlich gemieden.

Das Fluchtliniengesetz von 1875, der Vorläufer der Miquelschen Finanzreform, hat zwar den Gemeinden die Straßenneubaulast erheblich erleichtert. Gleichwohl krankt es in seiner heutigen Gestalt an mancherlei Mängeln, die es vielfach der Gemeinde unmöglich machen, ihre Aufwendungen zu decken. Es würde den Rahmen dieser Darstellung überschreiten, wollten wir auf seine Reformvorschläge im einzelnen eingehen<sup>1</sup>. Nur auf einen Übelstand, der von der Literatur nicht gewürdigt worden ist, sei hingewiesen. Die Gemeinde hat keinen Anspruch auf Entschädigung für ihre Aufwendungen, wenn die erschlossenen Baupläze durch Unterbauung unverwertbar geworden sind.

Der § 4 R.V.G. macht die Gebührenerhebung, der § 9 die Beiträge obligatorisch, sofern die Anlage einzelnen Gemeindeangehörigen zum Vorteil gereicht oder wenn zur Deckung der Kosten Steuern erhoben werden müssen. Die Schwierigkeit der Anwendung dieser Bestimmungen erhellt daraus, daß alle preussischen Gemeindeordnungen dem Grundbesitzer die Majorität in den Vertretungen sichern. Wenn man auch manchmal vor der Anwendung des § 9 aus technischen Schwierigkeiten zurückschreckt, so ändert dies nichts an der Tatsache, daß sich von allen Gedanken des Gesetzes die feinigsten am wenigsten durchzuringen vermocht haben. Ob nicht besser ein Deklarationsgesetz erlassen würde, das wenigstens in den wichtigsten Fällen seine Anwendung erzwingt, ist eine Frage, die einer eingehenderen Prüfung wert wäre. Neben den Kanalgebühren müßten vor allem bestimmte Grundsätze

---

<sup>1</sup> Der neueste Kommentar des Gesetzes von Friedrichs enthält 300 Seiten, von denen 11 auf den Gesetzestext und 289 auf dessen Auslegung entfallen.

über die Straßenreinigung<sup>1</sup>, die Müllabfuhr, die Ausdehnung des Wasserrohrnetzes<sup>2</sup>, die Anlegung von Schrittwegen und die Regulierung von Straßen gesetzlich festgelegt werden. Die Zahlung der Beiträge würde ohne Härten für die Hausbesitzer sein, wenn die Städte ihre Forderungen an Grundrentenbanken zerbitterten, die die Vorlage beim mäßigen Zinsfuß im Rentenverfahren in angemessener Zeit von etwa drei bis zu zehn Jahren einzögen<sup>3</sup>. In den meisten Gemeinden des platten Landes kennt man den § 9 nicht einmal dem Inhalte nach. Hieraus erklärt sich zum Teil die Rückständigkeit des ländlichen und kleinstädtischen Wegebauwes. Große Schwierigkeiten ergeben sich bei Straßenneubauten, da das Fluchtiliniengesetz und der Wettermentparagraf des R.V.G. sich bei der Anwendung auf einer und derselben Straße ausschließen. In allen Gemeinden mit sprunghafter Entwicklung hat diese Bestimmung zu großen Mißständen geführt. Der schlechte Zustand der Nebenstraßen in den Industrie- und Vororten ist hierdurch bedingt. Vielleicht ist die Frage nicht unberechtigt, ob nicht auch ein großer Teil ihrer Straßenschulden auf diese Mängel der Gesetzgebung zurückzuführen ist<sup>4</sup>. Es ist nicht damit getan, daß die Regierung für Straßenschulden höhere Tilgungsraten (2 $\frac{1}{2}$  %) fordert<sup>5</sup>. Sie führen in den ersten Jahren zweifellos zu einer weiteren Belastung des Etats und verschlechtern die Finanzen in einem Augenblick, wo sie es weniger denn je vermindern können.

Von allen Gemeindeabgaben hat im Wechsel der Zeiten keine so viele Wandlungen erlebt wie die indirekte. In den Zeiten, wo der weite Blick des großen Korfen der Kulturwelt das Staatssteuersystem des neun- zehnten Jahrhunderts bescherte, hat sie den Haushalt der Städte beherrscht. Es waren jene Tage, wo die fein durchdachten Tarife des Dktrois den gelungenen Versuch unternahmen, das große Problem kommunaler Lastenverteilung nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit zu lösen, wo die Akzise auf dem linken Rheinufer vielleicht glücklicher als heute die Gemeinde-

<sup>1</sup> In diesen Tagen hat die Regierung dem Landtag einen Entwurf vorgelegt.

<sup>2</sup> Die Kosten für die Herstellung von Wasserleitungen können bei dem Bau neuer Straßen nicht in Rechnung gestellt werden.

<sup>3</sup> Wie leicht derartige Anstalten zu errichten und wie einfach sie zu verwalten sind, zeigt uns das Beispiel von Mülheim a. d. Ruhr.

<sup>4</sup> 1906 betragen die Schulden in preussischen Städten und großen Landgemeinden 3018 Millionen Mk., die Straßenschulden 300 Millionen Mk. Die Schulden der großen Landgemeinden 138 Millionen Mk., ihre Straßenschulden 18 Millionen Mk.

<sup>5</sup> Vgl. Bohlmann in Bd. 127, I. Teil, der diese Mißstände auf Grund eigener Erfahrung schildert.

einkommensteuer die Steuerpflichtigen nach ihrer Leistungsfähigkeit erfaßt hat<sup>1</sup>. In heutiger Zeit würde die Torsteuer allein diese Aufgabe nicht mehr zu lösen vermögen. Anders in der Blütezeit des Liberalismus.

Daß die Lebensmittelgefälle in dem heutigen Umfange aus dem Haushalt unserer Gemeinden verbannt wurden, dürften die eifrigsten Gegner der Schlacht- und Mahlsteuer schwerlich vorausgesehen haben. Die Wissenschaft und die kommunale Praxis sind darin einig, daß die heutige radikale Ausschaltung der Konsumsteuern in den Gemeinden über das Ziel weit hinauschießt<sup>2</sup>. Die Gemeinden trifft der Fortfall besonders hart in einer Zeit, wo der wachsende Personalbedarf und die Entwertung des Geldes ihre Finanzkraft lähmt.

Heute sind die einstigen Verbrauchsabgaben bis auf wenige Reste abgebaut. Wir glauben nicht, daß sich die Finanzgeschichte auf die Seite der heutigen Gesetzgebung stellen wird. Wir neigen zu der Annahme, daß die Zukunft der mittleren Linie gehört. Sie wird die Diktos den Gemeinden nicht mehr in dem einstigen Umfang überweisen, aber auch nicht in dem heutigen ausschalten. Diese Entwicklung wird gefördert durch das zunehmende Eindringen englischer Rechtsanschauungen, die die Gemeindeeinkommensteuer aus dem kommunalen Haushalt ausschließen. Der jüngste Ministerialerlaß vom 6. Januar 1910, der die stärkere Besteuerung nach dem Interesse verlangt, beweist, daß sich diese Auffassung auch mehr und mehr in Regierungskreisen Bahn bricht.

Es sind nicht nur die Lebensmittelzölle, gegen die sich die Regierung mit besonderer Schärfe wendet. Es sind auch die sonstigen Verbrauchssteuern. Die heutige Beschränkung der Brennstoffgefälle, die nicht mehr neu eingeführt werden dürfen, verschließt zahlreichen Gemeinden eine Einnahme, die von ihren Bewohnern ohne merkliche Belastung getragen werden könnte. Steuern auf Brennmaterialien sind dort vertretbar, wo die örtlichen Verhältnisse eine wohlfeile Versorgung der Bevölkerung mit ihnen gestatten. Während die Wissenschaft die Salzsteuer im allgemeinen ablehnt, vertritt sie sie, von wenigen Ausnahmen abgesehen, für Deutschland, da der Kaufpreis des Salzes aus lokalen Gründen nirgends so wohlfeil wie bei uns ist. Ähnlich steht es mit den Brennstoffsteuern. Aachen hat eine Einnahme von einer Mark pro Kopf. Die Abgabe wird als nicht

---

<sup>1</sup> Eine eingehende Darstellung s. Teil I meiner demnächst erscheinenden Schrift „Die Finanzen der Stadt Köln“.

<sup>2</sup> Vgl. Heberg, Finanzwissenschaft; Adolf Wagner, Die finanzielle Mitbeteiligung und viele andere.

drückend empfunden, da die Stadt in der Nähe zweier Kohlenreviere liegt. Analoge Verhältnisse sind bei allen Gemeinden mit gleichen oder ähnlichen Lebensbedingungen gegeben. Elektrizitäts-, Gas- und Erdölsteuern sind den Gemeinden verboten. Für die Freilassung des Petroleums, das einen erheblichen Einfuhrzoll trägt, sprechen vor allem sozialpolitische Gründe<sup>1</sup>.

Je mehr der Verstädtlichungsprozeß der Gas- und Elektrizitätswerke fortschreitet, um so wichtiger wird die Frage, ob nicht den Gemeinden ein Äquivalent für den Ausfall geboten werden soll, den sie durch Privatwerke erleiden. In Oberschlesien und Westfalen, im rheinischen Kohlen- und Braunkohlenrevier ist die Versorgung mit Energie in das Stadium völliger Vertrustung getreten. Die A.E.G. und R.W.G., die Rathenau und die Thyssen herrschen hier unumschränkt über weite Gebiete. Die Großkonsumenten vermögen sich am ehesten den Gemeindebetrieben zu entziehen. Bei dem Strom erleichtert dies die Blockzentrale dem kleinen Verbraucher. In einer Abgabe öffentlich-rechtlichen Charakters an die Gemeinden besteht sonach ein berechtigter Kern. Gibt die heutige Gesetzgebung den Gemeinden Betriebsmonopole der Pflichten (Kanäle, Krankenhäuser, Wasserwerke), so können ihnen Monopole der Rechte nicht vorenthalten werden. Einen Ausgleich im Wege der Steuer herbeizuführen, erachten wir für bedenklich. Uns scheint der Weg der Lizenz geeigneter. Es müßte den Gemeinden das Recht verliehen werden, von Privatbetrieben, die sich an ihre Lichtwerke nicht anschließen und es vorziehen, eigene Werke zu betreiben oder von fremden ihren Bedarf zu entnehmen, Lizenzen zu erheben. Sie wären zu bemessen nach dem Verhältnis des der Gemeinde durch die Ausschließung entgehenden Gewinnes. Ihre Berechnung hätte keineswegs im Wege eines arithmetischen Rechenexempels zu erfolgen. Bei der Bemessung des Entgeltes wäre billigen Rücksichten Rechnung zu tragen. Insbesondere hätte dies dort zu geschehen, wo die Gemeinde einer Gesellschaft die Versorgung ihres Gebietes übertragen hat<sup>2</sup>.

Bei zwei indirekten Steuern überwiegt der prohibitive Charakter, bei der Hunde- und der Luftbarkeitssteuer. Die eine von ihnen geht zurück, seit die Kreise von ihrem Steuerrecht Gebrauch gemacht haben.

<sup>1</sup> In Deutschland belief sich der Wert der Petroleumeinfuhr 1908 auf 108 000 000 Mk., der Zoll auf 77 000 000 Mk. Er betrug 71 % des Wertes, 11,3 % der Zolleinnahmen und 1,22 Mk. pro Kopf.

<sup>2</sup> Über eingehende Vorschläge für den Ausbau der Lizenzen und ihre Begründung vgl. meine Ausführungen in der Generalversammlung in Wien am 27. September 1909, Bd. 132, S. 198–200.

Gleichwohl besitzt sie für die leistungsschwachen Bezirke noch immer eine gewisse Bedeutung. Auch die Lustbarkeitssteuer füllt in armen Gemeinden manch fühlbare Lücke aus. Ihre wieder modern gewordene Fortbildung, die uralte Billetsteuer, hat mehr Bedeutung für größere Orte.

Die Reichs- und Landesgesetze schränken das Recht der Gemeinden auf die Erhebung von Getränkesteuern vielfach ein. Die Weinsteuer kommt nur für Weinbauländer in Betracht. Kommunale Branntweinsteuern sind reichsgesetzlich verboten. Sie sind auch bei dem geringen Volumen und dem hohen Preise dieses Genußmittels nur schwer durchzuführen. Es bleibt sonach nur die Biersteuer. Im Westen ist sie in Stadt und Land eine ergiebige Einnahme, mag auch ihre Erhebung in den zersplitterten Dorfgemeinden mitunter schwierig sein. In diesen Landesteilen, deren Lokalverwaltung sich in dem Amt und der Bürgermeisterei abspielt, würde die Veranlagung durch die Errichtung von Gesamtsteuerverbänden wesentlich erleichtert werden können.

Bei den indirekten Steuern ist es nicht die einzelne, sondern die Gesamtheit, die zu einer fühlbaren Entlastung des Umlagebedarfes führt. Die Wichtigkeit des Ausbaues der indirekten Steuern auf dem platten Lande ist bisher nicht ausreichend erkannt worden.

Zum Teil liegt dies an der Stellung, die der Gesetzgeber der indirekten Steuer im Rahmen des Gemeindefinanzwesens gegeben hat. Ein Zwang zu ihrer Einführung darf nicht ausgeübt werden. Die Bier- und Umsatzsteuer verdanken ihr kümmerliches Dasein vorwiegend der Zusammensetzung der ländlichen Gemeindevertretungen, in denen Grundbesitzer stets und die Wirte vielfach einen großen Einfluß ausüben. Daß die Dinge diesen Lauf nehmen würden, ist schon bei den Vorberatungen des Gesetzes vorausgesehen worden. Kein geringerer wie Eugen Richter hat die Gewährung einer solchen Steuerautonomie für bedenklich gehalten.

Für den Osten Deutschlands mit seinem großen Branntweinverbrauch ist die Biersteuer nicht zu jener Bedeutung wie in anderen Teilen des Königreiches gediehen. Während sie im Westen zumeist 80 Pfg. pro Kopf in den Städten ergibt, erreicht sie in den Großstädten des Ostens meist nur die Hälfte, oft nur ein Drittel dieser Sätze. Noch geringer ist ihr Ertrag im oberschlesischen Kohlenrevier. Die Mehrzahl der großindustriellen Landgemeinden dieses  $\frac{3}{4}$  Millionen Einwohner umfassenden Bezirkes hat bisher von der Einführung dieser Abgabe abgesehen, da ihre Erhebungskosten im Vergleich zum Ertrage höher sind wie bei anderen Abgaben.

Die Regierung versagt Abgaben auf alkoholfreie Getränke die Genehmigung. Kommunale Auflagen auf Kaffee, Tee und Schokolade empfehlen



sich schon wegen der Höhe des Zolles nicht. So lange nun einmal die Gesetzgebung die anderen Konsumsteuern aus dem kommunalen Haushalt verbannt, wird man schon mit Rücksicht auf die Erhebungskosten von ihrer Einführung absehen müssen. Das gleiche gilt von Auflagen auf alkoholfreie Getränke, die uns für spätere Zeiten ein sehr geeignetes Besteuerungsmittel scheinen, falls sich bis dahin die Technik ihrer Herstellung vervollkommen haben sollte<sup>1</sup>. Einer eingehenden Erwägung bedürfte die Frage, ob nicht die Branntweinschänken im Wege besonderer Betriebssteuern zu fassen wären.

Im oberschlesischen Industriebezirk ist die Bedeutung der indirekten Steuer nicht so groß, als man annehmen sollte. Die Schuld liegt daran, daß Luftarbeiten nicht in dem Maße wie anderswo stattfinden, daß der Bierkonsum relativ gering ist und der Umsatz von Grundstücken durch die

#### Die finanzielle Bedeutung der indirekten Steuern im oberschlesischen Industriebezirk.

| Namen der Gemeinden   | Steuerbedarf<br>Mk. | Indirekte<br>Steuer<br>Mk. | In Prozenten des Bedarfes  |
|---|---------------------|----------------------------|----------------------------|
| Zabrze . . . . .  | 1 248 000           | 45 000                     | 3,6                        |
| Zaborze . . . . .   | 755 000             | 168 000                    | 2,2                        |
| Bogutschütz-Zamodzie . . . . .  | 355 000             | 23 500                     | 6,7                        |
| Bismarckhütte . . . . .   | 514 000             | 18 000                     | 3,5                        |
| Koßberg . . . . .   | 443 000             | 11 500                     | 2,6                        |
| Schwientochlowitz . . . . .   | 188 000             | 13 000                     | 7,2 arme Gemeinde.         |
| Laurahütte . . . . .  | 284 000             | 8 300                      | 2,9                        |
| Siemianowiz . . . . .   | 267 000             | 13 000                     | 5                          |
| Zalenze . . . . .   | 279 000             | 4 020                      | 1,5                        |
| Biskupitz . . . . .   | 150 000             | 9 000                      | 6                          |
| Mikulutschütz . . . . .   | 120 000             | 16 400                     | 13,7 hat Wertzumachsteuer. |
| Rosdzin . . . . .   | 395 000             | 1 200                      | 0,3 reiche Gemeinde.       |
| Domb . . . . .  | 169 000             | 6 100                      | 3,8                        |
| Scharley . . . . .  | 213 000             | 1 600                      | 0,8                        |
| Dt. Pietar . . . . .  | 60 000              | 3 500                      | 5,8 arme Gemeinde.         |
| Hohenlinde . . . . .  | 147 000             | 1 800                      | 1,3                        |
| Radzionkau . . . . .  | 68 000              | 3 600                      | 5,3                        |
| Tiefshowitz . . . . .   | 75 000              | 5 000                      | 6,7                        |
| Schlesiengrube . . . . .  | 126 000             | 2 700                      | 2,3                        |
| Bobrek . . . . .  | 130 000             | 5 800                      | 4,5                        |
| Karf . . . . .  | 50 000              | 4 300                      | 8,6 arme Gemeinde.         |
| Drzegow . . . . .   | 171 000             | 5 500                      | 3,2                        |
| Neudorf . . . . .   | 61 000              | 2 900                      | 4,7                        |
| Kochlowitz . . . . .  | 51 000              | 1 800                      | 3,5                        |
| Gingegen Gemeinden der<br>Bürgermeisterei Stoppen-<br>berg, Rheinland . . . . . | 1 250 000           | 95 000                     | 7,6                        |

<sup>1</sup> Ihre zeitige Freilassung gehört in das Kapitel der L i f t s c h e n Erziehungsgröße.

Bergsperre ungünstig beeinflusst wird. Eine Änderung wird vielleicht mit der Einführung der Wertwachstumssteuer eintreten. Ähnliche Verhältnisse sind im Ruhrbezirk anzutreffen.

**Die indirekten Steuern in rheinischen Landgemeinden<sup>1</sup>.**

| Ort                  | Umlagen<br>Mk. | Ertrag<br>der indirekten<br>Steuern<br>Mk. | Die indirekten<br>Steuern<br>in Prozenten<br>der Umlage | In Prozenten<br>der<br>Steuerkraft |
|----------------------|----------------|--|---|------------------------------------|
| Dottendorf . . . . . | 13 600         | 2169                                       | 16  | 34                                 |
| Duisdorf . . . . .   | 16 200         | 1775                                       | 11  | 20                                 |
| Lengsdorf . . . . .  | 8 800          | 1974                                       | 19  | 42                                 |
| Uppendorf . . . . .  | 3 500          | 966  | 28  | 28                                 |

II.

**Die Bodensteuern.**

Die gerechte Besteuerung des Produktionsfaktors „Boden“ ist eines der schwierigsten Finanzprobleme aller Zeiten gewesen. Auch heute scheint es, als ob die von so vielen als beste und endgültige Lösung gepriesene Grundwertsteuer keineswegs der Weisheit letzter Schluß ist.

Für einen Agrarstaat ist eine auf dem Ertrag fußende Grundsteuer, gepaart mit einer ähnlich konstruierten Gebäudesteuer noch immer die gerechteste und die geringsten Bedenken erweckende Steuerart. Für Länder mit stabiler Bevölkerung wird diese Form die beste sein, wenn es gelingt, einzelne Lücken durch Sondersteuern zu schließen<sup>2</sup>. Die preussische Bodenbesteuerung genügte bei dem Inkrafttreten des R.U.G. diesen Anforderungen nicht. Die anfangs der sechziger Jahre revidierte Grundsteuer, die sich auf dem Ertrage der Jahre 1837—1860 aufbaut, war veraltet, die Gebäudesteuer, die nach einem zeitlich weit zurückliegenden Mietwert erhoben wurde, nur für ländliche Verhältnisse geeignet. Mit dem 1. Januar 1895 trat die dritte Veranlagung der Gebäudesteuer in Kraft. Sie fußte auf dem Mietertrage der Jahre 1883—1892, während der abgelösten die der Jahre

<sup>1</sup> Was sich bei einem planmäßigen Ausbau der indirekten Steuern erzielen läßt, mögen die Versuche in vier zur früheren Bürgermeisterei Poppelsdorf bei Bonn gehörenden Gemeinden dartun. Durch den Ausbau der indirekten Steuern konnte eine Einnahme erzielt werden, die sich auf 20—42% des umlagefähigen Steuerfolles und 11—28% des Finanzbedarfs belief.

<sup>2</sup> Baupläte u. dgl.

1868—1877 zugrunde gelegen hatten. Ein Blick auf die beiden grundverschiedenen Wirtschaftsperioden besagt uns, daß das Mehr an Steuer ein erhebliches sein mußte. Dies war der eine Grund für die Unzufriedenheit der Hausbesitzer, der zeitlich mit der Steuerreform zusammentraf.

Weitgehende Hoffnungen hatten sie an das neue Gesetz geknüpft. Sie wiegten sich in dem Glauben, daß die Reform eine Entlastung des Grundbesitzes bezwecke. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes begannen heftige Kämpfe in den Stadtparlamenten. In dem Bestreben, eine Entlastung des Hausbesitzers um jeden Preis herbeizuführen, verfiel man auf die Steuer nach dem gemeinen Wert. Man verschmolz damit die beiden Realsteuern des Bodens. Es fragt sich, ob dies den Absichten des Gesetzgebers entsprach, der den Mängeln der Grundsteuer im Wege der Bauplatzsteuer beizukommen hoffte. „Gegen das Bau- und Ackerland“ war die Parole, die allenthalben von den Hausbesitzern gegeben worden. In Köln, wo sich diese Mißstände besonders fühlbar gemacht hatten, wirkte die Einführung der Steuer nach dem gemeinen Wert für die Hausbesitzer wie eine befreiende Tat. Gepriesen von ihnen und den Bodenreformern, die die Abgabe als ein neues Evangelium verkündeten, hielt die Steuer ihren Siegeszug durch die Städte. Die Gemeinde, die sie nicht einführt, mußte sich fast den Vorwurf der Rückständigkeit gefallen lassen. Heute, nachdem die Wolken des Kampfes sich verzogen, darf man sich fragen, ob die Steuer das ihr gespendete Lob in dem Umfang verdient. Die Großstädte haben sie zwar fast alle eingeführt. Überaus bezeichnend ist es, daß Frankfurt a. M. sich hierzu nicht hat entschließen können. Auffallend groß ist die Zahl der Mittel- und vor allem der Kleinstädte, die abseits stehen. Zu den meisten Bedenken gibt das Verhalten vieler Industrie- und Bergbaustädte Anlaß, die von der Einführung der Steuer abgesehen haben<sup>1</sup>.

Der Nachteil der Steuer liegt zunächst darin, daß sie das Verschwinden der Gärten in den Städten begünstigt<sup>2</sup>. Sie hat sich auf diesem Gebiete als direkt unsozial erwiesen. Daß sie das reife Bauland erfaßt, ist

<sup>1</sup> Wir nennen Borbeck, Königshütte, Bottrop, Buer, Herne, Hörde, Iserlohn, Wanne, Witten, Zaborje sowie zahlreiche zwischen 10—25 000.

<sup>2</sup> Anderer Ansicht Boldt, B. 127, S. 99. Wir haben die Erfahrung gemacht, daß die Besitzer städtischer Gärten erst durch die Vermögenssteuer dann durch die Grundwertsteuer auf den Wert ihrer Liegenschaften aufmerksam gemacht wurden und es dann vorzogen, den Nutzen aus ihnen zu ziehen. Noch ganz anders bei Roehne: „Die Bedeutung der in Preußen durch das R. A. G. und sonst gesetzlich zustehenden Einkünfte für den Städtebau, Berlin 1910 bei Ernst,“ der ein nachgerade vernichtendes Urteil über die Steuer wegen ihrer schädlichen Einwirkungen auf den Städtebau fällt. S. 41—44.

gerechtfertigt. Die Schwierigkeit der Technik setzt dort ein, wo das Ackerland seinen einstigen Ertragswert eingebüßt hat, aber noch lange Zeit bis zur Baureife braucht. Befindet sich das Gelände in den Händen von Spekulanten, so werden diese Bedenken hinfällig. Um so größer sind sie dort, wo sich die Flur noch in bäuerlichem Besitz befindet. Ganz abgesehen von den Schwierigkeiten der Wertermittlung in solchen Fällen wird die Steuer vornehmlich wegen ihrer Folgen für den Besitzer angefochten. In den großen Städten, deren Wirtschaftsleben sich auf einer Vielheit von Faktoren aufbaut, mögen diese Mängel noch zu ertragen sein. Anders in dem industriellen Riesendorf, das vielleicht die Siedlung eines einzigen nach ihm seinen Namen tragenden Werkes ist, dessen Gemeindeverwaltung die Fortsetzung der Industrie auf dem Gebiete kommunalen Lebens bedeutet. Eigenartige Verhältnisse finden sich im obererschlesischen Kohlenrevier, dessen Städtebau durch die geologische Beschaffenheit des Landes beeinflusst wird. Der Bergbau spielt sich in geringen Tiefen ab. Er verbietet aus diesem Grunde den Bau von Häusern auf unterbautem Gelände, während der hohe Wert der Bodenschätze die Beschränkung der Wohnplätze auf das geringste Maß bedingt. Die Ortschaften heben sich scharf voneinander ab. Zwischen ihnen dehnt sich eine meist noch landwirtschaftlich benutzte Fläche, unter der sich der Bergbau abspielt. Dieses Gelände unterliegt der Bergperre. Volkswirtschaftliche Gründe verbieten seine Bebauung, da der Wert der Sicherheitspfeiler, die wegen der Bauten stehen bleiben müßten, zu hoch ist. Die heutige Gesetzgebung, die zwar den Bergbautreibenden zur Entschädigung des Grundbesitzers verpflichtet, kennt kein Recht der Gemeinde auf Entschädigung für den ihr durch die Unterbauung erwachsenen Steuerausfall. Das Gelände hat meist einen seinen Nutzungswert übersteigenden gemeinen Wert. Als Käufer kommen nur die Grubenverwaltungen in Frage. Diese trachten ihren Grundbesitz zu erweitern, da er sie der Pflicht zur Zahlung von Abbaurenten enthebt. Die Einführung der Grundwertsteuer müßte in solchen Gebieten erfahrungsgemäß zu solch hohen Abgaben führen, daß die Besitzer vielfach zum Verkaufe genötigt werden.

Die Erfassung steuerlicher Leistungsfähigkeit unter Zuhilfenahme des gemeinen Wertes hat in Preußen zuerst bei der staatlichen Vermögenssteuer Eingang gefunden. Die Besteuerung der landwirtschaftlich benutzten Flächen hat zu großen Schwierigkeiten geführt. Man hat sie damit ausgeräumt, daß jene nach dem Ertragswert einzuschätzen sind. Damit hat man das Prinzip der Vermögenssteuer durchbrochen. Für den Landwirt ist sie heute nichts anderes mehr wie ein Zuschlag zur Einkommensteuer in Form der Mindestertragsbesteuerung.

Das Land hat eine auffallende Zurückhaltung vor der Wertsteuer bekundet. Es ist meist beim alten geblieben. Einen beachtenswerten Versuch hat die Provinz Westfalen übernommen. Sie beabsichtigt eine Revision der Grundsteuer. Diese hat den Vorzug einer gerechteren Verteilung der Provinzialabgaben. Sie eröffnet der Landgemeinde zugleich die Möglichkeit einer gerechteren Besteuerung des Bodens. Wir neigen zu der Annahme, daß das Vorgehen Westfalens auch in anderen Provinzen nachgeahmt wird.

Muß sonach die Besteuerung des gemeinen Wertes doch größere Bedenken erwecken, als ihre Freunde zugeben wollen, so fragt es sich, ob nicht andere Wege zu einer befriedigenden Lösung des Problems gegeben sind. Die heutige Staatsgebäudesteuer ist gewiß nicht frei von Mängeln. Neben ihrem Zuschnitt auf die Verhältnisse eines Bauern- und Handwerkerstaates krankt sie daran, daß sie die gewerblichen vor den Wohnräumen bevorzugt. Während sie die Mieten der einer starken Abnutzung unterworfenen Proletarierwohnungen mit 4 % des Nutzungswertes erfaßt, läßt sie es bei den großen Geschäftsräumen bei 2 % bewenden. Diese Ausnahmestellung wäre dann vertretbar, wenn die Besteuerung gewerblicher Räume ihrem Charakter nach nur eine sekundäre wäre, wenn bei ihr die Verhältnisse ähnlich wie bei landwirtschaftlich benutzten Räumen lägen, wo neben der Gebäudesteuer eine hohe Grundsteuer besteht. Grundwertsteuer und Staatsgebäudesteuer krankten an dem gleichen Übel, daß sie die hochwertigen Geschäftspaläste der Großstadt bevorzugen und ein Steigen der Grundwerte im Zentrum der Stadt begünstigen. Für Industrieorte scheint eine Bodensteuer nach dem zeitigen Ertragswerte noch immer das Erstrebenswerteste. Indessen wird ein derartiges System der Ergänzung bedürfen, deren gebräuchlichste uns in der Umsatzsteuer entgegentritt.

Von allen indirekten Gemeindeabgaben ist sie die ertragsreichste, seit der 1. April 1910 die Verbrauchsteuern aus dem kommunalen Haushalt ausgeschaltet hat. Auch in ihrer üblichen Form (1 % des Preises) hat sie sich eine steigende Bedeutung zu schaffen gewußt. Selbst das platte Land, das zunächst eine gewisse Zurückhaltung bekundete, hat seine ablehnende Haltung aufgegeben. Mehr und mehr hat sich die Überzeugung Bahn gebrochen, daß die Steuer auf dem Lande, mag sie auch jahrelang nur geringe Erträge abwerfen, zeitweise beim Verkaufe von Gütern beträchtliche Einnahmen dem Gemeinwesen bringt. Erfahrungsgemäß sind sie mitunter so hoch, daß sie die Durchführung von Aufgaben ermöglichen, für die sonst der Weg der Anleihe beschritten werden müßte. Die Umsatzsteuer ist nicht ohne Schattenseiten. In Großstädten, in denen der gebundene Besitz zu den Seltenheiten

gehört, treten sie nicht in dem Maße hervor, wie in den Land- und Industriegemeinden. Auf dem Lande ist es das Fideikommiß, das sich ihr entzieht, im Industrieort die Aktiengesellschaft, die den errungenen Boden nur selten wieder preisgibt. In Industriegemeinden, in denen das Land zumeist von den Gesellschaften mit der Absicht gekauft wird, es dauernd zu halten, ist aus diesem Grunde selbst eine hohe Umsatzsteuer für unbebaute Grundstücke (2 %) wohl vertretbar, während sie sonst nur bei niedrigen Sätzen mit den obersten Grundsätzen der Steuerlehre zu vereinbaren ist. Wirtschaftlich ist sie durch das schematische Erfassen des nur zufällig in den Verkehr gelangenden Grundbesitzes eine direkt rohe Abgabe. Sie hat sich indessen zu allen Zeiten wegen der Leichtigkeit ihrer Veranlagung einer ungemainen Beliebtheit bei den Steuertechnikern erfreut. Die neueren Bestrebungen um ihre Veredlung suchen zugleich dem Problem der steuerlichen Erfassung des Baulandes näher zu kommen. Wir können uns an dieser Stelle ein Eingehen auf den Streit um die Wertzuwachssteuer ersparen, von dem uns Boldt eine anschauliche Darstellung in diesen Schriften gegeben hat<sup>1</sup>. Die indirekte Wertzuwachssteuer krankt an dem gleichen Uebelstand wie die Umsatzsteuer, daß sie das nur jeweilig an den Markt gelangende Objekt erfaßt. Auch bei ihr gehen die Aktiengesellschaften, die juristischen Personen sowie die Fideikommiße leer aus. Ein Gebührenäquivalent nach bayrischem Muster, das alle zwanzig Jahre zu erheben wäre, könnte hier Abhilfe schaffen. Gleichwohl sind auch hiermit die Mängel der indirekten Wertzuwachssteuer nicht ausgeräumt. Als einziger Weg bleibt ihre Ergänzung durch eine direkte Wertzuwachssteuer, für die Weissenborn in diesen Tagen eine Steuerordnung aufgestellt hat<sup>2</sup>. Ein Prozentsatz des seit der letzten Veranlagung erzielten Mehrwertes wäre in der nächsten Periode zu versteuern. Bei der Zahlung der indirekten Wert-

<sup>1</sup> Bd. 127 S. 109—137.

<sup>2</sup> § 9 der Weissenborn'schen direkten Wertzuwachssteuerordnung. Die Feststellung des Wertzuwachses erfolgt für einen Zeitraum von je drei aufeinander folgenden Steuerjahren, die sich mit den drei Jahren der ordentlichen Veranlagung zur Ergänzungssteuer decken, durch den Steuerausschuß. Als Wertzuwachs gilt der Unterschied zwischen dem gemeinen Werte zur Zeit der Veranlagung und demjenigen Werte, der drei Jahre vorher bei der Veranlagung zur Gemeindegrundsteuer festgestellt worden ist, nach Abzug der eigenen Aufwendungen.

§ 11. Die Wertzuwachssteuer wird nach folgenden Tarifen erhoben, deren Normalsätze durch die jährlichen Gemeindebeschlüsse nur in der Weise verändert werden können, daß ein für alle Abstufungen gleich bemessener Prozentsatz der Normalsätze von diesen abgezogen oder ihnen hinzugerechnet wird. Der Prozentsatz kann für die bebauten und die unbebauten Grundstücke verschieden sein.

zunachststeuer wären die seit der letzten Veräußerung gezahlten Beträge der direkten Abgabe anzurechnen

Als Preußen vor nunmehr 15 Jahren auf seine Bodensteuern verzichtete, hat es in unserer Wissenschaft nicht an Meinungen gefehlt, daß jene Probleme für die Gegenwart die gleich geringe Bedeutung wie des Bimetallismus besäßen. Und doch gehören sie heute zu den schwierigsten und ungelösesten der Finanzwissenschaft. Welche Wege die Finanzpolitik auf diesem Gebiete wandeln wird, ist heute schwer, ja fast unmöglich zu sagen. Wir neigen zu der Meinung, daß sie nicht alle in den Gefilden des gemeinen Wertes endigen werden. Mag man über ihn nach 100 Jahren nicht gerade das Verdikt fällen wie heute über die Tür- und Fenstersteuer, jene Abgabe, die erst durch steuerliche Entlastungskämpfe entartete, wir glauben nicht, daß ihm allein die Zukunft in den deutschen Landen gehören wird.

Die Steuer beträgt bei bebauten Grundstücken:

| bei einem Verhältnis des Wertzuwachses zu dem früheren Wert, in Prozenten des letzteren, | Prozente des Wertzuwachses (Normalsätze) |
|--|--|
| von nicht über 5 % . . . . .   | 1/4                                      |
| „ über 5 %, aber nicht über 10 % . . . . .   | 1/2                                      |
| „ „ 10 %, „ „ „ 20 % . . . . .   | 3/4                                      |
| „ „ 20 %, „ „ „ 40 % . . . . .   | 1  |
| „ „ 40 %, „ „ „ 70 % . . . . .   | 1 1/4                                    |
| „ „ 70 %, „ „ „ 100 % . . . . .  | 1 1/2                                    |
| „ „ 100 % . . . . .  | 2  |

Falls das Grundstück innerhalb der letzten drei Jahre bebaut worden ist, so werden die Bebauungskosten für die Errechnung des Verhältnisses zwischen dem Wertzuwachs und dem früheren Wert von dem jetzigen gemeinen Wert des bebauten Grundstücks abgezogen.

Die Steuer beträgt bei unbebauten Grundstücken:

| bei einem Verhältnis des Wertzuwachses zu dem früheren Wert, in Prozenten des letzteren, | Prozente des Wertzuwachses (Normalsätze) |
|--|--|
| von nicht über 10 % . . . . .  | 1/2                                      |
| „ über 10 %, aber nicht über 20 % . . . . .  | 1  |
| „ „ 20 %, „ „ „ 40 % . . . . .   | 1 1/2                                    |
| „ „ 40 %, „ „ „ 60 % . . . . .   | 2  |
| „ „ 60 %, „ „ „ 80 % . . . . .   | 2 1/2                                    |
| „ „ 80 %, „ „ „ 100 % . . . . .  | 3  |
| „ „ 100 %, „ „ „ 130 % . . . . .   | 4  |
| „ „ 130 %, „ „ „ 160 % . . . . .   | 5  |
| „ „ 160 %, „ „ „ 200 % . . . . .   | 6  |
| „ „ 200 %, „ „ „ 250 % . . . . .   | 7  |
| „ „ 250 % . . . . .  | 8  |

Preuß. Verm. Bl. XXXI S. 326, 340.



## III.

**Die Gewerbesteuern.**

Die alte preussische Gewerbesteuer wies zu große Mängel auf, als daß sie sich zur Überweisung an die Gemeinden in dieser Form geeignet hätte. Für den Staat bedeutete die Novelle von 1891, die einen Mittelweg zwischen Ertrag und Kapital einschlug, eine erhebliche Verbesserung. In einem ausgedehnten Gebiet gleichen sich wirtschaftliche Rückschläge leichter aus als in einem eng begrenzten Bezirk, vor allem, wenn in diesem eine Industrieart vorherrscht. Die Mängel der staatlichen Gewerbesteuer mußten sich am ehesten in solchen Gemeinden zeigen, die mit einem oder wenigen Riesenbetrieben auf Gedeih und Verderb verbunden sind. Wenn sie bisher nur vereinzelt zutage getreten sind, so liegt das daran, daß seit der Überweisung der Ertragssteuern die Volkswirtschaft Preußens ihre glänzendste Blütezeit erlebt hat. Die staatliche Gewerbesteuer setzt gute wirtschaftliche Verhältnisse voraus, da sie das Moment des Nettoertrages zu scharf, ja fast einseitig betont. Sie ist aus diesem Grunde streng genommen keine Objektsteuer. Seit dem Erlaß des R.A.G. haben sich die wirtschaftlichen Grundlagen des Gewerbes vielfach verschoben<sup>1</sup>. Die Riesenbetriebe haben zugenommen. Auf manchem Gebiete, wie auf dem des Bergbaues und der Montanindustrie, ist der Mittelbetrieb so gut wie ausgeschaltet. Während die Gebäudesteuer in den Haushalt der Gemeinde ein Moment der Stetigkeit hineinträgt, fränkt die Gewerbesteuer an einer zu großen Beweglichkeit. Solange Handel und Gewerbe blühte, ergab die Abgabe steigende Erträge, wenngleich es von Anbeginn an störend empfunden wurde, daß die Progression bei 20 000 Mk. aufhört. Arbeitet ein Riesenunternehmen mit einem Normalertrage von 600 000 Mk. und einem Steuersatz von 6 000 Mk. ein Jahr mit Verlust, so fällt die Gewerbesteuer auf 300 Mk. In den Industriegemeinden wird der Haushalt einen solchen Rückgang der Gewerbesteuer, mit dem zumeist ein teilweiser der Einkommensteuer verbunden ist, nicht zu verwinden mögen. Die Beibehaltung der Staatsgewerbesteuer widerspricht in solchen Fällen dem Willen des Gesetzgebers, der die Realsteuern zu Trägern des kommunalen Haushaltes gestalten wollte. Ihm haben offenbar solche Fälle vorgeschwebt, als er die Einführung besonderer Gewerbesteuern den Gemeinden gestattete. Diesen Abgaben steht, und daran zweifelt kein Kenner der modernen Großindustrie, in allen Industriegemeinden eine große Zukunft bevor.

<sup>1</sup> Wir verweisen auf die Ergebnisse der Betriebszählungen.



Zu ungeahnter Bedeutung werden sie dann gelangen, wenn eine Krise wie die der Gründerjahre über unser Wirtschaftsleben hereinbrechen sollte.

Die besonderen Gewerbesteuern gehen zumeist von der Mindestertragsklausel aus, mögen auch die Maßstäbe zur steuerlichen Erfassung der Betriebe noch so verschieden sein. Die Schwierigkeit ihrer Formulierung wächst mit der Größe des Gemeindebezirkes und der Verschiedenheit der Industrie. Je gleichartiger das Großgewerbe, je leichter das Problem. Überaus verschiedenartig sind die Wege, die die Steuertechnik eingeschlagen hat. Die größeren Städte mit vielseitiger Industrie und großen Fabriken haben sich meist damit geholfen, daß sie den Steuerfuß der Großbetriebe progressiv gestaltet haben. Eine derartige Gewerbesteuer ist im Grunde genommen kaum etwas anderes wie ein Zuschlag zur Einkommensteuer für das Gewerbe. Sie ist streng genommen eine besondere Gemeindeeinkommensteuer. Verbreiteter wie diese das Ertragsmoment am schärfsten betonende Steuerart ist eine andere, die an dem Satze eins vom Hundert des Ertrages festhält, aber sich vor schlechten Jahren durch einen Mindestertrag des Betriebskapitals schützt. Auch sie findet sich häufig in Gemeinden mit verschiedenartigen Industrien.

Manche Industriegemeinden verzichten auf das Ertragsmoment und gehen nur von dem Betriebskapital aus. Diese Form eignet sich besonders für Orte mit Montanindustrie, deren Anlagen bedeutende Kapitalien erfordern.

Die reine Kopfsteuer ist von allen Steuerformen die roheste, vor allem, wenn sie in Sätzen von 30—40 Mk. pro Arbeiter erhoben wird. Sie findet sich nur in solchen Gemeinden, bei denen alle Versuche der steuerlichen Erfassung des Riesenbetriebes fehlgeschlagen sind.

Eine andere seltenere Art der Besteuerung ist die nach Höhe der Löhne. Sie eignet sich nur für Gemeinden, in denen eine Industrieart vorherrscht.

Neben diesen einfachen finden sich zahlreiche, oft mit großem Scharfsinn erdachte andere Systeme, die im Wege der Kombination allen Eventualitäten vorzubeugen suchen<sup>1</sup>. Wir nennen die Besteuerung nach dem

<sup>1</sup> Die eigenartigste Steuerordnung ist die der Stadt Königshütte, deren wichtigste Bestimmungen wir hierunter folgen lassen. Sie richtet sich gegen die Königs- und Laurahütte. Die Steuer ergab 1908 417 %, 1909 500 % des staatlichen Steuerfolls.

§ 1. Von allen im Stadtbezirk befindlichen, nach § 28 des R.N.G. gewerbesteuerpflichtigen gewerblichen Unternehmungen wird eine Gewerbesteuer nach einem für jedes Steuerjahr durch Gemeindebeschluß gemäß §§ 57, 59 des R.N.G. festzustellenden Satze von jedem Tausend des Anlage- und Betriebskapitals erhoben.

Ertrage und den Löhnen, nach dem Ertrage, dem Betriebskapital und der Kopfzahl. Die seltsamste von ihnen findet sich in solchen Orten, deren

§ 2. Der im § 1 festgestellte Satz wird nur bei Betrieben mit einem Anlage- und Betriebskapital von 3000 bis 30 000 Mk. erhoben.

Betriebe, deren Anlage- und Betriebskapital weniger als 3000 Mk. beträgt, bleiben von der Gewerbesteuer befreit, wenn bei ihnen ein jährlicher Ertrag von 1500 Mk. nicht erreicht wird.

Bei Betrieben, deren Anlage- und Betriebskapital 30 000 Mk. übersteigt, erhöht sich der Steuerfuß um  $\frac{1}{10}$  des nach § 1 festgesetzten Satzes bei einem Anlage- und Betriebskapital von mehr als 30 000 Mk. bis 75 000 Mk., um  $\frac{2}{10}$  bei einem Anlage- und Betriebskapital von mehr als 75 000 Mk. bis 150 000 Mk., um  $\frac{3}{10}$  bei einem Anlage- und Betriebskapital von mehr als 150 000 Mk. bis 500 000 Mk., um  $\frac{4}{10}$  bei einem Anlage- und Betriebskapital von mehr als 500 000 Mk. bis 1 000 000 Mk., um  $\frac{5}{10}$  bei einem Anlage- und Betriebskapital von mehr als 1 000 000 Mk. bis 10 000 000 Mk. und um  $\frac{6}{10}$  bei einem Anlage- und Betriebskapital von mehr als 10 000 000 Mk.

Jedes angefangene Tausend des Kapitals wird für voll gerechnet.

§ 3. Wenn der erzielte Ertrag nachweislich zwei Jahre lang nicht vier vom Hundert des Anlage- oder Betriebskapitals oder zehn vom Hundert des gemeinen Wertes der für den Gewerbebetrieb benutzten Räume erreicht hat, so wird die Gewerbesteuer auf Antrag des Steuerpflichtigen nach dem Ertrag erhoben, und zwar der nach § 1 festgestellte Einheitsfuß für jedes Hundert des Ertrages.

Dieser Satz wird erhoben bei einem Ertrage bis zu 4000 Mk. und erhöht sich um  $\frac{1}{10}$  bei einem Ertrage von mehr als 4000 Mk. bis 10 000 Mk., um  $\frac{2}{10}$  bei einem Ertrage von mehr als 10 000 Mk. bis 20 000 Mk., um  $\frac{3}{10}$  bei einem Ertrage von mehr als 20 000 bis 30 000 Mk., um  $\frac{4}{10}$  bei einem Ertrage von mehr als 30 000 Mk. bis 50 000 Mk., um  $\frac{5}{10}$  bei einem Ertrage von mehr als 50 000 Mk. bis 100 000 Mk. und um  $\frac{6}{10}$  bei einem Ertrage von mehr als 100 000 Mk.

Jedes angefangene Hundert des Ertrages wird für voll gerechnet.

Der hiernach zu zahlende Steuerbetrag darf jedoch nicht geringer sein als die Hälfte des sich nach § 2 ergebenden Steuerbetrages.

§ 4. Beträgt das Anlage- und Betriebskapital weniger als 3000 Mk., so wird bei einem jährlichen Ertrage von 1500 Mk. und mehr die Gewerbesteuer nach dem Ertrage berechnet, entsprechend den Bestimmungen des § 3 Abs. 1—3.

§ 5. Bei Betrieben mit mehr als 10 beschäftigten Personen wird außer der Steuer der §§ 2—4 ein Zuschlag erhoben entsprechend der Kopfzahl der beschäftigten Personen, und zwar 5 Mk. für jede Person bei 11 bis 50 beschäftigten Personen, 6 Mk. bei 51 bis 300 beschäftigten Personen, 8 Mk. bei 301 bis 1000 beschäftigten Personen und 10 Mk. bei mehr als 1000 beschäftigten Personen.

Bei Berechnung dieses Zuschlages werden die Personen nicht gezählt, die mit mehr als 2000 Mk. Einkommen zur staatlichen Einkommensteuer veranlagt sind.

Die Zahl wird im Durchschnitt des letzten der Veranlagung vorhergehenden Kalenderjahres berechnet.

Erstreckt sich der steuerpflichtige Gewerbebetrieb über mehrere Gemeinden, so ist der Veranlagung die Kopfzahl der im Gemeindebezirk Königshütte beschäftigten Personen zugrunde gelegt.

neubegründete Industrien der Gemeinde alsbald beträchtliche Lasten verursachen, während die Betriebe erst nach Jahren Gewinne versteuern. Diesen Unternehmungen sucht man in der Weise beizukommen, daß man die Schul-, Polizei-, Armen- und Wegelasten auf den Kopf der Bevölkerung berechnet und unter Zugrundelegung der Zahl der Arbeiter und ihrer Angehörigen den Bruttosteuerfuß ermittelt. Von ihm wird die von diesen Personen gezahlte Gemeindeeinkommensteuer abgezogen, während der ungedeckte Rest die besondere Gewerbesteuer darstellt. Auf diesem Grundsatz hat Essen seine Steuer aufgebaut<sup>1</sup>. Man wird diese Abgabe als einen nach innen gefehrten Zuschußanspruch nach § 53 R.A.G. betrachten können. Daß die besonderen Gewerbesteuern unter Umständen eine bedeutende Höhe erreichen, zeigt ihr Verhältnis zu dem staatlichen Prinzipalfuß. Zabrze erhebt 621 %, Langendreer sogar 725 %. Ihre Einführung ist in den Industriegemeinden mit großen Schwierigkeiten verbunden, da in ihren Stadtparlamenten die Industrie zumeist die Mehrheit hat. Der Regierung steht ein Zwang zur Einführung dieser Steuer nicht zu. Im westfälischen Bezirk hat die Großindustrie auf diesem Gebiete ein großes Entgegenkommen bewiesen. Aus diesem Grunde war es recht bedauerlich, daß der Entwurf des preussischen Gesellschaftsteuergesetzes, den die Regierung im Jahre 1908 dem Landtage vorlegte, die staatliche Besteuerung der Aktiengesellschaften in einer Höhe vorsah, die den Industriegemeinden nachgerade verhängnisvoll werden mußte. Der Staat entzog den Aktiengesellschaften ihr bisheriges steuerliches Existenzminimum. Dies war um so bedenklicher, als Gemeinden mit wenig ertragreichen Aktiengesellschaften zumeist hohe Umlagen erheben müssen. Mit

<sup>1</sup> § 2. Die Pflichtigen, die mehr als 100 Arbeiter beschäftigen, werden zu der besonderen Gewerbesteuer in der Weise herangezogen, daß von ihnen entrichtet wird

- a) ein Betrag, der gleichkommt . . . % des Ertrages des Gewerbebetriebes;
- b) für jede in ihrem Betriebe beschäftigte Person der in § 1 bezeichneten Art ein von den Gemeindebehörden jeweils für die Dauer von . . . Jahren festzusetzender Prozentsatz des nach § 3 berechneten Einheitsfußes, höchstens jedoch . . . % des letzteren.

§ 3. Die Berechnung des Einheitsfußes (§ 2 lit. b) geschieht in folgender Weise: Es wird festgestellt, wieviel im letzten Rechnungsjahr (im Durchschnitt der letzten . . . Rechnungsjahre) an Schul-, Armen-, Wege- und Polizeilasten auf den Kopf der Bevölkerung entfällt und wieviel hiervon danach auf sämtliche, unter § 1 fallende Arbeiter und Angestellte und deren Haushaltungsangehörige kommt. Von dieser Summe wird die von diesen Personen gezahlte Gemeindeeinkommensteuer in Abzug gebracht. Der Rest, geteilt durch die Anzahl der nach § 1 in Rechnung zu stellenden Arbeiter und Angestellten ergibt unter Abrundung nach oben auf Beträge eines Vielfachen von 0,5 Mk. den Einheitsfuß für den Arbeiter bzw. Angestellten.

Recht wurde damals von den westfälischen Industriestädten auf die Folgen hingewiesen, die das Gesetz für den Fortbestand ihrer besonderen Gewerbesteuern haben werde<sup>1</sup>.

Von allen Systemen ist eines seltsamer Weise fast gar nicht angewendet worden, die Bemessung der Steuer nach 3- oder mehrjährigem Durchschnitt. Gerade für Industriegemeinden wäre diese Art geeignet, da sie zu einer größeren Stetigkeit des Haushaltes führt. Eine derartige Abgabe nähert sich den Vereinbarungen, die Gemeinden mit Fabrikbetrieben und Bergwerken gemäß § 43 R.A.G. schließen dürfen. Dem Ausbau der Gewerbesteuer bereiten die Bestimmungen des § 54 R.A.G. die meisten Hindernisse. Gerade sie wirken der Tendenz des Gesetzes entgegen, durch das sich wie ein roter Faden das Streben nach einer Schonung der Einkommensteuer hindurchzieht. Die Überschwemmung der Einkommensteuer mit Zuschlägen, die heute und zwar erst 15 Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes einen nachgerade beängstigenden Umfang erreicht hat, ist zum Teil auf die unselige Verquickung der besonderen Boden- und Gewerbesteuern mit den staatlich veranlagten Prozentsätzen zurückzuführen. Was Scholz hierüber gesagt hat, ist leider nur zu richtig<sup>2</sup>.

Eine Änderung hätte in der Weise zu erfolgen, daß gesetzliche Normen darüber zu erlassen wären, welche Ausgaben von der Einkommensteuer und von den Realsteuern ganz oder teilweise zu decken sind.

Während die Einführung allgemeiner Gewerbesteuern den Gemeinden nur geringe Schwierigkeiten bietet, ist die Einführung von Spezialgewerbesteuern durch die Gesetzgebung zu sehr eingeengt. Die Filialsteuer ist bei der heutigen Rechtslage nicht gestattet, obwohl gewichtige Gründe für ihre Erhebung bestehen. Während der angefessene Gewerbetreibende sein Einkommen am Betriebsorte verzehrt und sich vielfach durch

<sup>1</sup> 1907 erhoben in Prozenten der Staatsgewerbesteuer Duisburg 292, Gelsenkirchen bis 300, Recklinghausen 552.

<sup>2</sup> Bd. 126 S. 311. § 54 lautet: Die vom Staate veranlagten Realsteuern sind in der Regel mindestens zu den gleichen und höchstens zu einem um die Hälfte höheren Prozentsätze zur Kommunalsteuer heranzuziehen, als Zuschläge zur Staatseinkommensteuer erhoben werden. Solange die Realsteuern 100 % nicht übersteigen, ist die Freilassung der Einkommensteuer oder eine Heranziehung derselben mit einem geringeren als dem im ersten Absätze bezeichneten Prozentsätze zulässig. Werden mehr als 150 % der staatlich veranlagten Realsteuern erhoben und ist die Staatseinkommensteuer mit 150 % belastet, so können von dem Mehrbetrage für jedes Prozent der staatlich veranlagten Realsteuern 2 % der Staatseinkommensteuer erhoben werden. Mehr als 200 % der Realsteuern dürfen in der Regel nicht erhoben werden.

Betätigung im öffentlichen Leben dem Gemeinwohl nützlich erweist, liegen die Dinge ungleich anders bei der Zweigniederlassung. In manchen Branchen, namentlich bei dem Tee-, Kaffee- und Schuhhandel hat sich der Filialbetrieb zu einem schmeren Wettbewerb für das heimische Gewerbe entwickelt. Manche Firmen verfügen über Hunderte von Filialen. Die Gemeindeeinkommensteuer vermag diese Betriebe nur unvollkommen zu erfassen, da bei den Filialen der degressive Steuertarif der Staatseinkommensteuer angewendet werden muß, während die Inhaber der Betriebe vom Staate zu meist zum höchsten Progressionsfuß (4 %) veranlagt sind. Die Steuerfüße der Zweiggeschäfte müssen nach dem Tarife bemessen werden, der auf das Existenzminimum der Einzelperson zugeschnitten ist. Es genießt sonach ein jedes von ihnen die Vorteile des steuerlichen Existenzminimums des einzelnen Individuums, eine völlige Karikatur des Grundsatzes der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Versteuert der Inhaber der Firma ein Einkommen von 100 000 Mk., so beträgt der Staatssteuerfuß 4000 Mk., bei 200 % Zuschlag 8000 Mk. Besitzt derselbe Steuerpflichtige eine Anzahl Filialen, so tritt eine erhebliche Ermäßigung ein. Hat die Filiale einen Überschuf von 1500 Mk., so beträgt der Steuerfuß 16 Mk., bei 200 % 32 Mk. Würde der der Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers entsprechende Tarif zugrunde gelegt, (4 %), so betrüge die Gemeindeeinkommensteuer 60 Mk., bei 200 % Zuschlägen 120 Mk. Diese Zahlen beweisen besser als alle Theorien, daß in der Filialbesteuerung ein berechtigter Kern liegt. Bei einer Novelle zum Einkommensteuergesetz wird der Grundsatz festzulegen sein, daß der Einkommensteuerfuß, nicht das Einkommen zerlegt wird.

Während die Gesetzgebung der steuerlichen Erfassung des Gewerbes einen weiten Spielraum läßt, zieht sie dem Begriff des Gewerbes und dem Umfang der steuerpflichtigen Betriebe enge Schranken. Nur die der Staatsgewerbesteuer unterliegenden Betriebe dürfen herangezogen werden. Nach ihrer Judikatur wird der Begriff des Gewerbes und der Betriebsstätte definiert. Nur solche Betriebe, deren Ertrag 1500 Mk. oder deren Kapital 3000 Mk. erreicht, können herangezogen werden. Durch die Festlegung des Mindestertrages wird sonach eine von den Bodensteuern wesentlich abweichende Abgabe geschaffen. Beide Arten von Realsteuern sind sonach inkommensurabel. Ihre Verquickung ist ein Unding. Aus diesem Grunde ist die Festlegung gleichmäßiger Zuschläge bedenklich. Die heutige Gesetzgebung ist lediglich auf Mittel- und Großstädte zugeschnitten, während sie das platte Land und die Kleinstädte vernachlässigt. Die Frage bedürfte der Prüfung, ob nicht bei ihnen ein Hinuntergehen unter den Mindestertrag geboten wäre. In kleinen Verhältnissen bildet das Gewerbe nur selten die

Haupterwerbsquelle. Zumeist betreibt der Handwerker noch Landwirtschaft<sup>1</sup>. Vielfach besitzt er Nebeneinkommen aus persönlicher Tätigkeit.

Die Freilassung der Gewerbe unter 1500 Mk. mag für den Staat nicht unzweckmäßig sein. In engen Verhältnissen schießt sie über das Ziel hinaus. Gibt man den Gemeinden das Recht, die Einkommen unter 900 Mk. zu Beiträgen für Gemeindezwecke heranzuziehen, so wird man es ihnen auch bei der Gewerbesteuer nicht verbieten können, erst recht nicht, wenn man die kleinsten Grund- und Mieterträge als geeignetes Realsteuerobjekt betrachtet.

Ein weiterer Mangel des heutigen Rechts besteht darin, daß es der Staatsbahn Steuerfreiheit verleiht, während es der Kleinbahn dieses Privileg vorenthält. Auch die Befreiung der Municipalbetriebe, insbesondere der Spar- und Kreditkassen, der Schlacht- und Viehhöfe, der Markthallen und Leihämter geht zu weit. Erzielen diese Anlagen einen Gewinn, so muß er der Steuerpflicht unterworfen werden. Bei den heutigen Verhältnissen ist für alle diese Betriebe die Absicht des Gewinnes mitbestimmend, mögen mit ihnen auch soziale Zwecke verknüpft sein. Am wenigsten sind die Voraussetzungen der Steuerfreiheit bei der Sparkasse gegeben, die sich im Wechsel der Zeiten zu dem gewinnbringendsten Betriebe gestaltet hat. Ihre Besteuerung würde auch zur Verminderung der Mißstimmung beitragen, die vielfach zwischen Kreis und Kreisstadt besteht. Zu gleichen Bedenken gibt die Steuerfreiheit der Konsumanstalten Anlaß, die in allen Fällen den Kleinhandel schädigen und das Entstehen eines unabhängigen Bürgertums in den Industriegemeinden erschweren<sup>2</sup>.

In den Industriebezirken hat die heutige Judikatur über den Begriff der Betriebsstätte zu lebhaften Klagen Anlaß gegeben. Da das Obergericht nicht geneigt ist, seinen Standpunkt zu verlassen, so bleibt nur die Änderung im Wege der Gesetzgebung. Unter dem Schutze der heutigen Rechtsprechung haben sich in Oberschlesien Zustände entwickelt, die aus Gründen des öffentlichen Wohles der baldigen Abhilfe bedürfen. Vor allem richtet sich die Mißstimmung gegen die Definition des Begriffes der bergbaulichen Betriebsstätte. Das Obergericht will seinen Standpunkt nicht verlassen, daß bei Bergwerken nur die oberirdischen Anlagen und nur die, die Erze und Kohle fördern, als Betriebsstätte zu gelten haben. Eine Gemeinde, deren Gebiet die wertvollsten Bodenschätze birgt

<sup>1</sup> Man denke nur an die zahlreichen Ackerbaustädte des Ostens, vor allem die der Provinz Posen.

<sup>2</sup> In Laurahütte, 17 000 Einwohner, befindet sich ein derartiger Riesenbetrieb. Man berechnet den der Gemeinde durch seine Steuerfreiheit erwachsenden Ausfall auf jährlich 12 000 Mk.

und deren Entwicklung durch die Unterbauung dieses Geländes erschwert<sup>1</sup>, oft gar unmöglich gemacht wird, hat kein Besteuerungsrecht, wenn nicht in ihrem Bezirk Förderflächte vorhanden sind.

Im oberschlesischen Industriebezirke schieben sich zwischen die Gemeinden allenthalben Gutsbezirke ein<sup>2</sup>.

Wer der glückliche Besitzer eines solchen Kommunalverbandes ist, sucht die Förderung so zu legen, daß sie im Gutsbezirke stattfindet. Auf diese Weise verliert die Gemeinde ihr Steuerrecht, während der Gutsbezirk mit seinen meist hohen gewerblichen Einkünften nur geringe Lasten zu tragen hat. Die Folge dieser steuerlichen Entlastungskämpfe sind die hohen Zuschläge in den Landgemeinden, die durch die Aufhebung der Gutsbezirke auf ein erträgliches Maß herabgesetzt werden könnten. Unter diesem Zustande leiden nicht nur die Gemeinden sondern auch die Großbetriebe, die in ihnen ihre Produktion vollziehen müssen. Der § 53 R.L.G.<sup>3</sup> hat sich hier als unzulänglich erwiesen. Auch die Eingemeindung wird die zahlreichen Mißstände nicht gänzlich abzustellen vermögen. Aus diesem Grunde verdient die Erweiterung des Steuerrechtes der Wohnsitzgemeinde gegenüber dem Betriebsorte eine höhere Beachtung.

Ein weiterer Mißstand besteht darin, daß das heutige Recht es nicht gestattet, die Einkünfte aus Bergbau zu versteuern, die den Berechtigten durch die Herausgabe von Mineralien seitens des Bergbautreibenden gemäß § 55 des Berggesetzes zustehen<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Die unterbauten oder zu unterbauenden Teile der Gemarkung kommen wegen der Bergsperre für die Besiedlung nicht mehr in Betracht.

<sup>2</sup> Im Kreise Beuthen 13 Gutsbezirke bei 19 Gemeinden, im Kreise Kattowitz 19 Gutsbezirke bei 24 Gemeinden, im Kreise Zabrze 9 bei 14 Gemeinden.

<sup>3</sup> Zuschüsse zu Schul-, Polizei- und Armenlasten.

<sup>4</sup> § 55 lautet: Auf Mineralien, welche mit dem in der Verleihungsurkunde benannten Mineral innerhalb der Grenzen des Feldes in einem solchen Zusammenhange vorkommen, daß dieselben nach Entscheidung des Oberbergamtes aus bergtechnischen oder bergpolizeilichen Gründen gemeinschaftlich gewonnen werden müssen, hat der Bergwerkseigentümer in seinem Felde von jedem Dritten ein Vorrecht zu muten.

§ 56: Steht das Recht zur Gewinnung verschiedener Mineralien innerhalb derselben Feldesgrenzen verschiedenen Bergwerkseigentümern zu, so hat jeder Teil das Recht, bei seiner planmäßigen Gewinnung seines Minerals auch dasjenige des anderen Teiles insoweit mitzugewinnen, als diese Mineralien nach der Entscheidung des Oberbergamtes aus den im § 55 angegebenen Gründen nicht getrennt gewonnen werden können. Die mitgewonnenen, dem anderen Teile zustehenden Mineralien müssen jedoch dem letzteren auf sein Verlangen gegen Erstattung der Gewinnungs- und Förderungskosten herausgegeben werden.



Heute sind derartige, mitunter erhebliche Gewinne weder Einkommen aus Grundvermögen, noch aus Gewerbe<sup>1</sup>.

Von manchen Seiten wird die Kapitalrentensteuer als vierte Realsteuer gefordert<sup>2</sup>.

Diese Vorschläge sind verwandt mit denen, die auf die Gewährung von Zuschlägen zur Vermögenssteuer hinausgehen.

Für eine Dividendensteuer zu Gunsten der Betriebsgemeinden wird neuerdings in Westfalen Stimmung gemacht. Wir vermögen uns für diese Abgabe nicht zu begeistern. Soll den Kapitalisten das Recht gegeben werden, die Rückzahlung des an die Industriegemeinde gezahlten Betrages bei der Wohnungsgemeinde zu beantragen, so stößt ihre Durchführung auf erhebliche technische Schwierigkeiten. Überdies erweist sich der Versuch gerade dort als fehlgeschlagen, wo eine Industrie keine oder nur geringe Dividenden zahlt. Der von den Freunden der Abgaben beabsichtigte Zweck wird ungleich wirksamer und einfacher durch besondere Gewerbesteuern erreicht.

Eine andere Richtung erstrebt die Erhebung von Gemeindeeinkommensteuern von dem Einkommen des Kapitalisten aus Hypotheken in der Verpfändungsgemeinde. Diese Forderung, in der an sich ein berechtigter Kern steckt, ist steuertechnisch unerfüllbar. Sie ist nur vertretbar in Staaten, die sich im Zeitalter der Geldwirtschaft befinden, wo der Kapitalist und Hypothekengläubiger identisch sind.

In Preußen, dessen Hypothekenbedarf heute vorwiegend von den Sparkassen und Pfandbriefbanken gedeckt wird, ist dieser Weg ungangbar. Die Erweiterung der Realsteuern durch eine Kapitalrentensteuer entbehrt der inneren Berechtigung. Im Rahmen unseres heutigen Steuersystems kann eine Kapitalrentensteuer, die den Realsteuern des Bodens und des Gewerbes zugewiesenen Funktionen nicht erfüllen. Und selbst, wenn dies möglich wäre, müßte die Überweisung dieser Steuerquelle aus Gründen der Gerechtigkeit bekämpft werden. Solange unser Gemeindefinanzwesen an den Folgen kapitalistischer Freizügigkeit leidet, die sich in den Kämpfen zwischen Vorzugstadt und Industriestadt wieder spiegeln, solange es der Gesetzgebung nicht gelungen ist, jene steuerlichen Ungeheuerlichkeiten zu beseitigen, die sich

<sup>1</sup> Der Ertrag des Bleierzbergwerkes König Friedrich bei Tarnowitz beträgt nach dem Haushaltsplan Preußens 1 000 000 Mk. Die beteiligten Gemeinden verlieren bei der heutigen Rechtsprechung jährlich 100 000 Mk. an Steuern. Bei dieser Lage wird ihnen nichts anderes übrig bleiben, als sich nach dem Beispiel Spandaus und Siegburgs an die Regierung mit der Bitte um Zuwendung eines Betriebszuschusses zu wenden.

<sup>2</sup> Scholz im Bb. 126 S. 313 ff. und andere.



in den Namen Grunewald und Köpenick, Hagen und Wiesbaden verkörpern, sind solche Steuern undiskutabel. Ihre Einführung würde nur zu einer Verschärfung dieser Gegensätze, zu einer Flucht der Reichen aus den Industriestädten führen. Sie würde die Entwicklung gerade der Gemeinden schwächen, an deren Erstarbung zu neuen Kulturträgern das Vaterland das größte Interesse hat.

**Besondere Realsteuern in preussischen Städten und in Landgemeinden über 10 000 Einwohner 1905.**

|                 | Städte | Land-<br>gemeinden<br>über<br>10 000 | Zu-<br>sammen | Besondere         |                     | Davon in<br>Landgemeinden |                     |
|-----------------|--------|--------------------------------------|---------------|-------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|
|                 |        |                                      |               | Grund-<br>steuern | Gewerbe-<br>steuern | Grund-<br>steuern         | Gewerbe-<br>steuern |
| Ostpreußen . .  | 67     | —                                    | 67            | 4                 | —                   | —                         | —                   |
| Westpreußen .   | 57     | 2                                    | 59            | —                 | 1                   | —                         | —                   |
| Berlin . . . .  | 1      | —                                    | 1             | 1                 | —                   | —                         | —                   |
| Brandenburg.    | 140    | 17 <sup>1</sup>                      | 157           | 27                | 1                   | 17                        | —                   |
| Pommern . . .   | 73     | —                                    | 73            | 3                 | —                   | —                         | —                   |
| Posen . . . . . | 131    | —                                    | 131           | 2                 | 1                   | —                         | —                   |
| Schlesien . . . | 150    | 19 <sup>2</sup>                      | 169           | 9                 | 5                   | 3                         | 1                   |
| Sachsen . . . . | 142    | 2                                    | 144           | 4                 | 6                   | —                         | —                   |
| Schleswig . . . | 56     | —                                    | 56            | 6                 | 3                   | —                         | —                   |
| Hannover . . .  | 113    | 1                                    | 114           | 5                 | 4                   | 1                         | —                   |
| Westfalen . . . | 107    | 20 <sup>3</sup>                      | 127           | 12                | 24                  | 2                         | 14                  |
| Hessen = Nassau | 104    | 1                                    | 105           | 8                 | —                   | —                         | —                   |
| Rheinprovinz .  | 136    | 27 <sup>4</sup>                      | 163           | 39                | 29                  | 4                         | 14                  |
| Hohenzollern .  | 2      | —                                    | 2             | —                 | —                   | —                         | —                   |
| Staat           | 1279   | 89                                   | 1368          | 120               | 74                  | 27                        | 29                  |

## IV.

### Interkommunale Abgabenprobleme.

Der Gesetzesentwurf, den die Regierung im November 1892 dem Landtage vorlegte, ging von der Anschauung aus, daß die Steuerpflicht nur durch Grundbesitz oder Gewerbe in der Belegenheitsgemeinde, im übrigen nur in der Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinde begründet werden könne. Bei dieser Sachlage konnte er keine Bestimmung enthalten, die sich heute als § 53 des Gesetzes findet, die Zahlung von Betriebszuschüssen an die Wohngemeinde.

<sup>1</sup> Meist Berliner Vororte.

<sup>2</sup> „ oberschlesischer Industriebezirk.

<sup>3</sup> „ westfälischer

<sup>4</sup> „ rheinischer „ und Saarbezirke.

Entgelte, die eine Betriebsgemeinde nach heutigem Rechte unter gewissen Voraussetzungen an eine Wohngemeinde zu zahlen hat, lassen sich finanzwissenschaftlich weder als Steuer noch als Gebühr oder Beitrag definieren. Sie sind eine interkommunale Dotation, nahe verwandt mit den staatlichen an höhere und niedere Kommunalverbände, noch näher vielleicht mit den Ergänzungszuschüssen, die heute die Ortsarmenverbände vom Landarmenverband und die Schulverbände vom Staate im Falle des Unvermögens erhalten. In letzter Linie stellen sie sich als ein Ausfluß der Äquivalenztheorie dar. Es verstoße gegen die Grundsätze der Gerechtigkeit, so sagen ihre Verfechter, wenn eine Gemeinde einen leistungsfähigen Steuerzahler zu hohen Abgaben heranziehe, ohne daß ihr durch ihn nennenswerte Kosten erwüchsen. Eine Nachbargemeinde werde hingegen genötigt, seine Arbeiter nach dem Grundsätze der Leistungsfähigkeit heranzuziehen, der in diesem Falle zumeist versage, da die Einwohner leistungsschwach seien, während die Gemeinden für sie Lasten trage, die in keinem Verhältnis zu den steuerlichen Vorteilen ständen.

Im steuerrechtlichen Sinne gehört der § 53 zweifellos nicht in R.A.G. Seine Ideen finden sich vor dem Jahre 1893 nicht in der finanzwissenschaftlichen Literatur. Den Anstoß gaben Petitionen an die Kommission des Abgeordnetenhauses, die die Mißstände hervorhoben, die ein zu starres Festhalten an der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und an dem Aufenthaltsprinzip mit sich bringen könne.

Das Gesetz legte in seiner ursprünglichen Fassung den Schwerpunkt auf die Überbürdung der Betriebsgemeinde. Es schloß ihr Forderungsrecht aus, wenn ihr ein und noch so geringes Besteuerungsrecht zustand. Es knüpfte die Forderung an das Vorhandensein von Berg-, Hütten- und Salzwerken, Fabriken oder Eisenbahnen. Nur Schul- und Armenlasten waren klagbar. In keinem Falle durften die Zuschüsse 50 % der von dem Betriebe zu erhebenden direkten Gemeindesteuern übersteigen. Lag dieser in einem Gutsbezirke, so war die Forderung gegen den Gewerbetreibenden zu richten. Sie durfte dann über den vollen Satz der staatlich veranlagten Gewerbesteuer nicht hinausgehen.

Die Meinungen sind ungeteilt, daß sich das Gesetz in dieser Form nicht bewährt hat. Es hat zu endlosen jahrelangen Prozessen geführt, von denen die Berlins mit seinen Vororten am bekanntesten sind. In seiner ursprünglichen Fassung hat er nur geringe praktische Bedeutung erlangt.

Die Anregung zu seiner Änderung ging wiederum vom Abgeordnetenhaus aus. Die Vorberatungen über das Schulunterhaltungsgesetz streiften die Frage von neuem, ob nicht eine gerechtere Verteilung der Schullast im

Wege interkommunaler Ergänzungszuschüsse zu erzielen sei. Man zog es vor, dieses Problem gesondert vom Schulgesetz zu behandeln. Dies war der einzig richtige Weg, nachdem man einmal die Materie mit dem R.A.G. verquittet hatte. Im Abgeordnetenhaus stieß ein Antrag Zedlitz auf heftigen Widerstand. Vor allem wurde die Ausdehnung der Zuschußpflicht auf sämtliche Mehrausgaben als zu weitgehend bekämpft. Gleichwohl kam es nach langen Verhandlungen zu einer Änderung des Gesetzes, das am 24. Juli 1906 erlassen, am 1. April 1907 in Kraft trat<sup>1</sup>. Wir bringen hierunter das Gesetz in seiner früheren und jetzigen Fassung zum Abdruck:

### **Verpflichtung der Betriebsgemeinden zur Leistung von Zuschüssen.**

(Die in Fettschrift gedruckten Teile sind neu eingefügt, die in lateinischer Schrift aufgehoben worden.)

#### § 53.

Wenn in einer Gemeinde (welcher ein Besteuerungsrecht nach § 35 nicht zusteht) durch (den) **Personen, die in einer anderen Gemeinde (stattfindenden Betrieb) im Betriebe von Berg-, Hütten- oder Salzwerten, Steinbrüchen, Ziegeleien, Fabriken oder Eisenbahnen beschäftigt werden und dieser Beschäftigung wegen in der ersteren zugezogen oder verblieben sind**, nachweisbar Mehrausgaben für Zwecke des öffentlichen Volksschulwesens oder der öffentlichen Armenpflege oder für **polizeiliche Zwecke** erwachsen, welche im Verhältnisse zu den ohne diese (Betriebe) **Personen für die erwähnten Zwecke notwendigen Gemeindeausgaben** einen erheblichen Umfang erreichen und eine (Überbürdung) **unbillige Mehrbelastung** der Steuerpflichtigen herbei(zu)föhren (geeignet sind), so ist eine solche Gemeinde berechtigt, von der Betriebsgemeinde einen angemessenen Zuschuß zu verlangen. Bei (der) Bemessung desselben sind neben der Höhe der Mehrausgaben auch die nachweisbar der Gemeinde erwachsenden Vorteile, **soweit sie in der Steuerkraft zum Ausdruck kommen**, zu berücksichtigen. Die Zuschüsse der Betriebsgemeinde dürfen in keinem Falle mehr als die Hälfte der gesamten in der Betriebsgemeinde von den betreffenden Betrieben zu erhebenden direkten Gemeindesteuern betragen.

Liegt der Betrieb in einem Gutsbezirke, so richtet sich der Anspruch gegen den Gewerbetreibenden. (Der Zuschuß darf in diesem Falle den vollen Satz der staatlich veranlagten Gewerbesteuer). **Die Zuschüsse dürfen alsdann die Hälfte der der Kreisbesteuerung dieses Betriebes zugrunde liegenden Einkommensteuer und Realsteuern und, wenn der Betrieb nicht gewerbesteuerpflichtig ist,  $\frac{3}{4}$  der seiner Kreisbesteuerung zugrunde liegenden Einkommensteuer nicht übersteigen.**

<sup>1</sup> Über seine geschichtliche Entwicklung s. T z s c h o p p e, Preussisches Verwaltungsblatt XXX S. 17 und 53.

Die Bestimmungen des ersten und zweiten Absatzes finden auf den Anspruch eines Gutsbezirks auf Zuschuß gleichmäßige Anwendung.

Wenn von mehreren Gemeinden oder Gutsbezirken Ansprüche auf Zuschüsse erhoben werden, welche zusammengerechnet die in den Abs. 1 und 2 vorgesehenen Höchstgrenzen übersteigen, so findet eine verhältnismäßige Kürzung der einzelnen Ansprüche bis zu der zulässigen Höchstgrenze statt.

Über (den Anspruch) streitige Ansprüche aus Abs. 1—3 sowie über Streitigkeiten, die sich aus der Anwendung des Abs. 4 ergeben, beschließt (in den Fällen, in welchen keine Einigung der Beteiligten erfolgt,) der Kreisauschuß, (soweit) und sofern die Stadt Berlin oder eine andere Stadtgemeinde(n) beteiligt (sind) ist, der Bezirksauschuß. Gegen den Beschluß findet innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren statt. Der Anspruch erlischt, wenn er nicht vor Ablauf des Rechnungsjahres, für welches er erhoben wird, durch schriftlichen Antrag bei der Betriebsgemeinde geltend gemacht wird und wenn der hiernach rechtzeitig angebrachte Anspruch nicht innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten seit Zustellung des ablehnenden schriftlichen Bescheids der in Anspruch genommenen Betriebsgemeinde durch Stellung des Antrags beim Kreisauschuß beziehungsweise Bezirksauschuß aufrecht erhalten wird.

Zutreffendenfalls kommen die Bestimmungen des § 58 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (G.S. S. 195) dahin zur Anwendung, daß auch in den Fällen, in welchen die Stadt Berlin beteiligt ist, der Minister des Innern den Bezirksauschuß bestimmt, welcher zu beschließen hat.

Vorstehende Bestimmungen finden auf die bei den Beschlußbehörden anhängigen Angelegenheiten keine Anwendung.

Das Gesetz weist in seiner heutigen Fassung wesentliche Änderungen auf.

1. Das Vorhandensein eines Besteuerungsrechtes schließt den Anspruch nicht aus.
2. Zu den Betrieben sind Steinbrüche und Ziegeleien hinzugetreten.
3. Auch die Polizeilasten sind einlagbar.
4. Schon die unbillige Mehrbelastung, nicht mehr die Überbürdung begründet die Zuschußpflicht. Die Vorteile sind auf die in der Steuerkraft zum Ausdruck kommenden beschränkt.
5. Bei den Gutsbezirken ist der Maximalbetrag der vollen Gewerbesteuer durch die Hälfte des Kreissteuersolls ersetzt worden. Beim Zusammen treffen mehrerer, den Höchstbetrag übersteigender Ansprüche ermäßigen sich diese entsprechend.
6. Der Anspruch ist vor Ablauf des Steuerjahres geltend zu machen.

Die Novelle rief alsbald eine Sturmflut von Prozessen hervor, vor allem in solchen Industriegegenden, deren Gemeinden über ein verhältnismäßig kleines Areal verfügen. In drei Gebieten entbrannten die Kämpfe mit besonderer Heftigkeit, im rheinisch-westfälischen Industriebezirk, im Berliner Bevölkerungszentrum und im ober-schlesischen Kohlenrevier.

Zur Klärung der ungemainen Schwierigkeiten, die sich bei der Auslegung des Gesetzes ergeben, hat das Obergericht in dankenswerter Weise beigetragen. Die Entscheidung vom 16. Februar 1906 spricht sich dahin aus, daß in Industriegebieten mit wesentlich gleichartigen Betrieben unbedenklich angenommen werden könne, daß der Arbeiter, falls er in der Wohngemeinde keine Beschäftigung erhalte, diese in dem von seinem Wohnplatz aus erreichbaren Betrieben der Nachbargemeinde finden werde. Damit hat das Gericht einen von den beklagten Betriebsgemeinden oft bis zur Schikane gebrauchten Einwand ein Ende bereitet, die den Nachweis verlangten, daß die Arbeiter der Beschäftigung wegen zugezogen oder verblieben seien. Die Entscheidung vom 8. Oktober 1908 legt den Grundsatz fest, daß Grundbesitz und Hausbesitz ein Zuschußrecht nur dann ausschließen, wenn der Gewinn aus dem Immobil den Hauptbestandteil des Einkommens bilde.

Wenn der Gesetzgeber geglaubt hat, nunmehr einen befriedigenden Zustand geschaffen zu haben, so gehen die Meinungen weit auseinander.

Daß die Betriebsgemeinden das Gesetz bekämpfen, darf als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Die Großstädte sind der Ansicht, daß es einseitig die Interessen der Vorortgemeinden fördere<sup>1</sup>. Diese Auffassung kam auch im Herrenhause zum Ausdruck. Auch wir sind der Ansicht, daß die heutige Fassung des Gesetzes den Großstädten das Vorgehen unter Umständen erschweren kann<sup>2</sup>. Immerhin können diese Schwierigkeiten erheblich gemildert werden, wenn die Großstädte ihre Ansprüche den Vororten gegenüber in geeigneter Weise geltend machen. Nicht die einzelne Betriebsgemeinde, sondern deren Gesamtheit steht der Großstadt gegenüber. Bei der Gesamtheit, nicht bei dem einzelnen ist die Frage der unbilligen Mehrbelastung zu entscheiden. Hierbei sind Vorteils- und Nachteilsgemeinden scharf auseinander zu halten, da eine Großstadt ihrerseits zur Zahlung an Gemeinden verpflichtet werden kann, die durch ihre Betriebe geschädigt werden. Wir vermögen die Ansicht nicht zu vertreten, daß sich „das Ganze als ein höchst einseitiger Gesetzgebungsakt zu gunsten der Landgemeinden

<sup>1</sup> S. Landsberg in Bd. 127, II, S. 27.

<sup>2</sup> Unseres Erachtens in dem Falle Krefeld-Merdingen.

darstellt“<sup>1</sup>. Wie sehr unter Umständen die Landgemeinde durch die Großstadt geschädigt wird, möge folgendes dem Leben entnommene Beispiel zeigen:

Ein großer Teil der Arbeiter einer Stadt ist in einem auswärtigen Fabrikbetriebe beschäftigt. Die Stadtgemeinde erhebt gegen den Vorort Ansprüche. Als dieser Gegenforderungen aufstellt, entgegnet die Stadt, der größte Teil von ihnen sei inkompensabel. Es sei zwar richtig, daß der Vorort eine gleich große Kinderzahl geltend mache. Ihre Väter seien aber nicht in Fabriken sondern in Handelsgeschäften und Handwerksbetrieben der Stadt tätig. Dies legt die Frage nahe, ob die Beschränkung des § 53 auf die Großbetriebe der Rohproduktion, der Veredelung und des Transportes haltbar ist, ob es nicht billig erscheint, alle Gegenrechnungen dann zu gestatten, sobald Forderungen erhoben werden. Dem Kläger müßte das gleiche Recht zugestanden werden, sobald der Beklagte aufrechnet

Zu den umstrittensten Fragen gehört der Umfang der klagbaren Mehrausgaben. Als solche können zweifellos nur die wirklich entstandenen angesehen werden. Zu den Ausgaben können nicht die Mieten gerechnet werden, die in den Städten des Ostens die Polizei- und Schulkassen an die Kümmereikasse selbst dann zu entrichten pflegen, wenn die Bauwerke schuldenfrei sind. Auch im Abgeordnetenhaufe hat die Ausdehnung der Klagbarkeit auf alle Mehrlasten einen lebhaften Streit entfacht. Das heutige Verfahren krankt an dem Übelstande, daß es die Einklagung mancher Ausgaben unmöglich macht. Die Provinzialabgaben in den Stadtkreisen, die Kreisabgaben in den Landkreisen haben ohne weiteres auszuscheiden, da sie nach dem Verhältnis der Steuerkraft aufgebracht werden. Zu praktischer Bedeutung sind heute nur die Schullasten geblieben, während die Polizei- und Armenkosten bei den Prozessen zurücktreten. Bei den Armenlasten wird es unbillig empfunden, daß nur die im Einzelfalle erwachsenen Spezialkosten nicht auch ein rationeller Anteil an den meist recht hohen Generalkosten<sup>2</sup> gefordert werden darf. Zu großen Bedenken gibt die Beschränkung der Vorteile der Wohngemeinde auf die in der Steuerkraft zum Ausdruck kommenden Anlässe. Die Großstädte haben von den Vororten heute mancherlei Nutzen. Sie liefern ihnen vielfach Gas, Wasser und Strom. Ihre Straßenbahnen durchziehen ihr Gebiet. Märkte und Schlachthöfe verdanken ihnen einen Teil der Einnahmen. Besonders groß sind die Vorteile, die das stehende Gewerbe der Stadt von den Vororten genießt.

<sup>1</sup> Landsberg a. a. O.

<sup>2</sup> Verwaltung, Ärzte, Krankenhäuser.

Der Anspruch auf Zuschuß steht nur der Einzelgemeinde zu. Hieraus ergeben sich für den industriellen Westen mitunter Schwierigkeiten, da sich in Westfalen das Amt und im Rheinland die Bürgermeisterei zwischen Kreis und Gemeinde als Zwischenverband einschleibt. Dieser ist stets Träger der Polizeilast vielfach auch des Armenwesens. In dicht besiedelten Industriegebieten muß die Zahl der Ansprüche mit der Kleinheit der Gemeindebezirke zunehmen<sup>1</sup>. In Oberschlesien sind die heftigsten Kämpfe zwischen den Gemeinden und den industriellen Gutsbezirken entbrannt, in die bei der geringen Neigung der Regierung zur Beseitigung dieser Gebilde die Großindustrie mehr und mehr ihre Hütten und Förderstühle zu verlegen pflegt.

Die Erfahrung hat gelehrt, daß diesen Betrieben auch mit Hilfe des § 53 vielfach nicht beizukommen ist. Der Absatz 2 des Gesetzes begünstigt diese Betriebe in einer Weise, die aus Gründen der Gerechtigkeit erhebliche Bedenken erweckt. Die Zuschüsse dürfen 50 % des Kreissteuersolls nicht übersteigen. Das Privileg, das hiermit dem Gutsbezirk erteilt wird, dürfte der Gesetzgeber schwerlich gewollt haben. In den oberschlesischen Städten und Landgemeinden beträgt die Volksschullast durchweg über 100 % des umlagefähigen Steuersolls. Was nützt es, daß den Gemeinden von den Verwaltungsgerichten ihre Ansprüche in vollem Umfange zuerkannt werden, wenn diese nachher im Kürzungsverfahren<sup>2</sup> auf einen Bruchteil ermäßigt werden müssen. Während man sich gegen einen in der Gemeinde liegenden Gewerbebetrieb wenigstens durch eine Kopfsteuer schützen kann, ist dieses bei den in Gutsbezirken liegenden ausgeschlossen<sup>3</sup>. Noch größere Schwierigkeiten ergeben sich bei Ansprüchen gegen eine G. m. b. H. in einem Gutsbezirke. Der Gesetzgeber hat bei der Schaffung dieser Gesellschaftsform schwerlich vorausgesehen, welche ungewohnten Schwierigkeiten ihre Einfügung in das Verwaltungsrecht bereiten werde. Während die Staatssteuer nur die Besteuerung der Gesellschaften vorsieht, verläßt das Kommunalsteuerrecht diesen Boden und zieht den einzelnen Gesellschafter heran. Aus diesem Grunde unterliegt der Kreisbesteuerung nur die Realsteuer des Betriebes, während der Gesellschafter für sich herangezogen wird.

<sup>1</sup> Die Gemeinde Rokberg hat 1909 gegen 16 Gemeinden und Gutsbezirke Forderungen erhoben und ist von sechs Gemeinden in Anspruch genommen worden.

<sup>2</sup> Abs. 4 des G.

<sup>3</sup> Als Beispiel sei hier der Fall Niechowitz (Gemeinde von 9000 Einwohnern) erwähnt. Die Gemeinde erhebt 400 % Umlage. Sie vermochte gegen den Gutsbezirk, der den weitaus größten Teil der Schullast verursacht, nicht vorzugehen, da das geringe Steuersoll den Prozeß gegenstandslos machte.  $\frac{9}{10}$  der Schullast sind durch auswärtige Betriebe verursacht.



Es ergibt sich sonach aus dem § 53 eine solche Fülle von Schwierigkeiten, daß man sich fragen muß, ob die Gesetzgebung nicht neue Pfade interkommunaler Lastenverteilung wird aufsuchen müssen.

In vielen Fällen wird die Eingemeindung steuerliche Mängel ausmerzen. Während sie bei vorwiegend städtischen Verhältnissen nur geringe Bedenken erweckt, sind Eingemeindungsfragen auf dem platten Lande keineswegs so einfach, wie man annehmen möchte. An sich liegt es nahe, die Vereinigung der Gutsbezirke mit den Dorfgemeinden zu einem Kommunalverbände zu fordern. Indessen stößt die Lösung dieses Problems auf finanzielle Schwierigkeiten. Man darf nicht übersehen, daß sich der Gemeindehaushalt im Osten nicht ausschließlich in den Gleisen der Geldwirtschaft bewegt, daß Hand- und Spanndienste, Botendienste und Nachtwachen mit Hilfe der Naturallast sicher gestellt werden. Zudem ist die Einkommenbesteuerung des ländlichen Großgrundbesitzes noch nicht zu jener Bervollkommung gediehen, die die der Industrie und ihres Lohnarbeiters auszeichnet. Sollte es im Osten zu einer Eingemeindung großen Stiles kommen so hätten ihr eingehende Untersuchungen über die künftige Mehrbelastung der Dorfgemeinden durch die Aufsaugung der Gutsbezirke voranzugehen.

Ein anderer Weg tritt uns in der steuerlichen Interessengemeinschaft entgegen. Sie findet sich heute vereinzelt bei Gemeinden, deren Grenzen mitten durch die Grundstücke verlaufen. In solchen Fällen pflegen sich die Beteiligten dahin zu einigen, daß jeder das Grundstück besteuert, dessen wirtschaftlicher Schwerpunkt in seinem Bezirk liegt. Am Jahresschluß wird die Einnahme geteilt. Für manche eng miteinander verwachsene Gemeinden wäre diese Art des Ausgleiches nicht unangebracht.

Größere Bedeutung besitzt die Frage der Bildung von Gesamtsteuer- und von Gesamtlastenverbänden. Gerade Berlin, das mit seinen Vororten einen einzigen Wohnplatz bildet, weist steuerlich eine Reihe von Verschiedenheiten auf, deren Fortbestehen der gedeihlichen Entwicklung der Weltstadt nicht förderlich ist und für die Gründe einer inneren Berechtigung nicht herangezogen werden können.

Der Gesamtsteuerverband findet sich seltsamer Weise auf einem von der Finanzwissenschaft sonst recht stiefmütterlich behandelten Gebiet, dem der Kultusabgaben. Die Reformen, die die Gesetzgebung auf diesem Boden durchgeführt hat, stellen sich uns als den ersten gesetzgeberischen Akt zur Bekämpfung der Nachteile kapitalistischer Binnenwanderungen dar. Die schnellwachsende Bevölkerung nötigte schon frühzeitig zum Bau von Kirchen in den Vororten. Finanzpolitisch betrachtet bewegte er sich Jahrzehnte hindurch in den extremsten Bahnen



des laissez faire. Die reichen Pfarreien der Altstadt zogen es vor, den Dingen draußen vor den Toren ihren Lauf zu lassen. Oft genug entließ man die neuen Verbände ohne Abfindung, im Gegenteil, sie mußten meist noch eine Entschädigung zahlen. Da sich das Kirchenabgabewesen ausschließlich auf dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit aufbaut, so mußten sich die Mängel alsbald bei den Villenkolonien und den Arbeitervororten in schärfstem Lichte zeigen, wengleich sie in Berlin vielfach durch Privatwohltätigkeit gemildert worden sind<sup>1</sup>. Mit der Zeit bildeten sich infolge der zunehmenden Citybildung im Innern der Altstadt ähnliche Zustände heraus wie einst in den Vororten. Die reichen Einwohner zogen nach draußen, während die binnenstädtischen Pfarreien steuerlich verarmten. Das Gesetz von 1905 hat diesen Mißständen eine Ende bereitet. Es gestattet die Errichtung von kirchlichen Gesamtsteuerverbänden für den Bezirk eines größeren Gemeinwesens. Das Defizit der einzelnen Pfarrbezirke wird aus der Gesamtumlage gedeckt. Dieses Staatsrecht à discrétion ist an sich nicht ohne Bedenken und läßt eine Verallgemeinerung nur dort zu, wo gesetzlich geregelte homogene Verhältnisse vorliegen. Bei den Kultverbänden mit ihrem relativ geringen Finanzbedarf ist aus diesem Grunde die Erweiterung des Steuerrechtes vertretbar.

Der Versuch ist auch für kommunale Fragen beachtenswert. Für ihn eignet sich am ehesten die Schullast, die oft in eng begrenzten Bezirken<sup>2</sup> erhebliche und nicht gerechtfertigte Verschiedenheiten aufweist. Für die Lösung gibt es drei Wege. Der eine ist der Zweckverband. Er frinkt an dem Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der städtischen Kollegien. Er entzieht ihnen das Recht über die Bestimmung auf einem bestimmten Gebiet und überträgt es auf den Verband. Die Bildung von Zweckverbänden ist aus diesem Grunde überall dort zu vermeiden, wo eine andere Regelung<sup>3</sup> möglich ist. Die Zweckverbände<sup>4</sup> geben überdies den größeren Verbandsmitgliedern eine gewisse und manchmal nicht erwünschte Machtstellung.

<sup>1</sup> Erinuert sei hier an den Bau zahlreicher Kirchen auf Veranlassung der Kaiserin Auguste Viktoria.

<sup>2</sup> Man denke an die Arbeitergemeinden des Berliner Ostens und die Villenkolonie Grunewald, die genötigt ist, für ihre Portierskinder eine Volksschule zu halten.

<sup>3</sup> Event. im Wege des Vertrages oder dgl.

<sup>4</sup> Wir erinnern an die Vorschläge von Oskar Poensgen für die Schaffung eines Großberlin für notwendige Aufgaben nach dem Vorbild der Londoner Grafschaft.

Gerade die Volksschullast weist eine gewisse Gleichmäßigkeit auf. Für die Befoldung der Lehrer und die sachlichen Schulkosten sind scharfe Linien gezogen. Das Ausgabebewilligungsrecht ist begrenzt. Der Ausgleich könnte unter völliger Wahrung der Selbständigkeit der Einzelgemeinde durch eine partielle steuerliche Interessengemeinschaft, durch einen Gesamtlastenverband geschaffen werden. Alljährlich wären die Gesamtkosten und das Gesamtaufkommen an umlagefähiger Gemeindeeinkommensteuer festzustellen. Es wäre sodann zu berechnen, welcher Prozentsatz der Gemeindeeinkommensteuer zur Bestreitung der Schulkosten erforderlich ist. Übersteigen die Lasten das rätierliche Aufkommen an Einkommensteuer in der einzelnen Gemeinde, so ist sie zuschubberechtigt. Sind sie geringer wie dieser Betrag, so ist das Mehr an die anderen weniger gut gestellten Gemeinden herauszuzahlen. Die Verwaltung dieses Verbandes könnte sich in den einfachsten Formen abspielen, ohne daß sie das Selbstbestimmungsrecht der Einzelgemeinde einengte. Es würde auf diese Weise für Bezirke, in denen die Zuschukämpfe gemäß § 53 mit großer Heftigkeit ausgefochten werden, ein Ausgleich herbeigeführt.

Ein dritter Weg wäre die Deckung des Bedarfes durch die Ausschreibung besonderer Umlagen, die Bildung von Gesamtsteuerverbänden im eigentlichen Sinne, wie sie sich vor 1906 als Kreissteuern und noch heute in Bosen, Westpreußen und Österreich als Schulsteuer vorfinden. Gegen ihn ist, abgesehen von der unnötigen Doppelarbeit der Steuerveranlagung, die Zerreißung des heutigen Einheitskommunalsteuerzuschlages geltend zu machen. Wir kämen mit ihm wieder zum alten französischen Spezialzenteime und zu den mittelalterlichen Zwecksteuern.

## V.

### Die Gemeindeeinkommensteuer.

#### Industriestadt und Vorzugstadt.

Die Schonung der Einkommensteuer ist der herrschende Gedanke des R.A.G. Der Gesetzgeber suchte<sup>1</sup> sie durch die Überweisung der Realsteuern und den Ausbau der Gebühren zu erzielen. In den ersten Jahren schien diese Absicht verwirklicht. Allenthalben gingen die Zuschläge erheblich

<sup>1</sup> Wir übergehen an dieser Stelle die zahlreichen Einzelfragen der Gemeindeeinkommensteuer, insbesondere die Weißenbornschen Vorschläge, die Forensalsteuer durch besondere Realsteuern zu ersetzen. Wir teilen den Weißenbornschen Standpunkt nicht.

zurück. Diese Erscheinung war leider nicht von Dauer. Schon bald machte sich eine Wandlung bemerkbar. Bei den Industrieorten begann die Einkommensteuer zu steigen. Es ist bis heute nicht gelungen, diesem Übel Einhalt zu gebieten. Die Gefahr ist zweifellos vorhanden, daß wir in jene Zustände vor der Miquel'schen Reform zurückfallen.

Die zunehmende Verschlechterung der Gemeindefinanzen ergibt die folgende Statistik.

**Die Entwicklung der Einkommensteuerzuschläge in den preussischen Stadtkreisen.**

| Zuschläge                                     | 1895 | 1907 | 1909 |
|---|------|------|------|
| Bis einschließlich 100 % . . . . .<br>niedrig | 30   | 10   | 7    |
| 101—140 . . . . .<br>mäßige                   | 34   | 19   | 11   |
| 141—180 . . . . .<br>angespannt               | 25   | 36   | 29   |
| 181—220 . . . . .<br>hoch                     | 13   | 35   | 47   |
| 221—260 . . . . .<br>sehr hoch                | 3    | 5    | 15   |
|   | 105  | 105  | 109  |

Während die Vorzugstädte noch immer leidliche Verhältnisse aufzuweisen haben, sind bei den Industriestädten die Zuschläge allenthalben hoch. 1895 waren nur 3 % der Stadtkreise überbürdet und 12 % hoch belastet. Heute sind 13 1/2 % überbürdet, 43 % hoch belastet.

Das übermäßige Wachsen des Kommunalbedarfes in Preußen ist auf folgende Ursachen zurückzuführen:

1. Die Vernachlässigung wichtiger Aufgaben unter der Herrschaft des alten Gesetzes wegen Mangels an Mitteln;
2. gesetzgeberische Maßnahmen, die den Gemeinden neue Lasten auferlegten, ohne entsprechende Einnahmequellen zu erschließen (Volksschule);
3. Anordnungen der Verwaltungsbehörden auf hygienischem Gebiet (Kanäle, Krankenhäuser);
4. die passive Überwälzungspolitik der Regierung (höheres, technisches und mittleres Schulwesen);
5. sozialpolitische Maßnahmen, die man vielfach unter Überschätzung der eigenen Leistungsfähigkeit getroffen hat;

6. die Baumut der Städte, die sich mit ihren Anlagen zu überbieten suchten (Nachwirkungen der Städtetage);
7. die Mängel der Bodenpolitik im Zeitalter des ökonomischen Liberalismus;
8. die übergroße Inanspruchnahme des Kredites, der Mangel an Baufonds<sup>1</sup>;
9. die unzulängliche Schulbentilgung<sup>2</sup>.

Waren auch die Einkommensteuerzuschläge in den Industriestädten seit 1892 erheblich zurückgegangen, so waren sie gleichwohl noch reichlich hoch im Vergleich zu den Vorzugsorten.

Es betragen die Zuschläge zur Einkommensteuer 1895:

| Vorzugsorte:                           | Industrieorte:                |
|--|-------------------------------|
| Berlin . . . . . 96 %/o                | Barmen . . . . . 188 %/o      |
| Bonn . . . . . 100 %/o                 | Krefeld . . . . . 195 %/o     |
| Kassel . . . . . 96 %/o                | Elberfeld . . . . . 186 %/o   |
| Charlottenburg . . . . . 94 %/o        | Hagen . . . . . 180 %/o       |
| Frankfurt . . . . . 70—100 %/o         | Hörde . . . . . 260 %/o       |
| Görlitz . . . . . 90 %/o               | Königshütte . . . . . 210 %/o |
| Koblenz . . . . . 100 %/o              | Remscheid . . . . . 180 %/o   |
| Wiesbaden . . . . . 90 %/o             | Solingen . . . . . 240 %/o    |
| Breslau . . . . . 114 %/o <sup>3</sup> | Biersen . . . . . 215 %/o     |

Unter der Herrschaft des alten Einkommensteuergesetzes waren allenthalben hohe Zuschläge in den Industriegemeinden. Gleichwohl wurden sie von den Begüterten nicht in dem Maße empfunden, da die Einschätzung nur einen Teil ihres wirklichen Einkommens erfaßte<sup>4</sup>. Mit einem Schlage wurde dies anders seit der Einführung der Selbsteinschätzung. Die Steuerlast der Oberschichten nahm plötzlich zu. Die Ermäßigung der Gemeindezuschläge kam ihnen nur in geringem Umfang zugute.

Bis zum Anfang der neunziger Jahre gehörte es zu den Seltenheiten, daß der Gewerbetreibende, der sich zur Ruhe setzte, seinen Wohnsitz von der Stätte seines langjährigen Schaffens verlegte<sup>5</sup>. Um diese Zeit setzten jene kapitalistischen Binnenwanderungen ein, die im Laufe der Jahre immer

<sup>1</sup> „Man dürfe keine Steuern auf Vorrat bewilligen.“

<sup>2</sup> „Auch die Nachwelt müsse ihr Teil an diesen Lasten tragen.“

<sup>3</sup> Breslau ist die Rentnerstadt der Provinzen Schlesien und Posen.

<sup>4</sup> Steuerpflichtige, die im Westen aus Industrieorten in Vorzugsorte verzogen, wurden in diesen bei der nächsten Einschätzung vielfach nach dem doppelten Einkommen veranlagt.

<sup>5</sup> Anders lagen die Verhältnisse im ober-schlesischen Revier, in dem von jeher ein hoch besoldetes Privatbeamtentum überwog.

weitere Kreise des Rentner-, des Pensionär- und des gewerblichen Mittelstandes erfaßt haben. Sie wurden zu einem Teile durch steuerliche Gründe veranlaßt. Nicht ohne Einfluß blieb die Verschönerung der Vorzugsstädte, die sich dem Ausbau ihrer Gemeinwesen in diesen beiden Jahrzehnten mit rühmlichen Eifer gewidmet haben. Die westlichen und südlichen Vororte Berlins, Wiesbaden, Rassel, Bonn und Godesberg hätten niemals ihre heutige Entwicklung genommen, hätte nicht die Miquelsche Finanzreform die Freizügigkeit des mobilen Kapitals in dem Maße gefördert. Bei dieser Sachlage war der Steuerpolitik der Vorzugsstädte eine bestimmte Richtung vorgezeichnet, die möglichste Niederhaltung der Einkommensteuereinzuschläge, die vielfach durch einen energischen Ausbau der Objektsteuern und der Gebühren begünstigt wurde. Die Steuerpflichtigen, die in diesen Orten zuzogen, merkten vielfach nicht, daß zwar die Einkommensteuer niedriger, die Gebühren aber höher als an anderen Orten waren. Die Binnenwanderungen blieben nicht ohne Einfluß auf den Altersaufbau der Bevölkerung. In den Vorzugsorten wuchsen die oberen Stufen, die den Gemeinden nur geringe Lasten verursachen. Auf der anderen Seite wurden die unteren Stufen in einem für die Vorzugsstädte günstigen Maße beeinflusst. Die Altersgruppen zwischen 5 und 15 Jahren mußten zurückgehen. Eine umgekehrte Entwicklung vollzog sich in dem Altersaufbau der Industrieorte.

#### Altersaufbau 1905.

| Ort                  | Einwohnerzahl | 5—15 Jahre (Schulpflichtige) | Auf 100 Einwohner (Schulpflichtige) | Ort                  | Einwohnerzahl | 5—15 Jahre (Schulpflichtige) | Auf 100 Einwohner (Schulpflichtige) |
|----------------------|---------------|------------------------------|-------------------------------------|----------------------|---------------|------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Vorzugsorte</b>   |               |                              |                                     | <b>Industrieorte</b> |               |                              |                                     |
| Bonn . . .           | 82 000        | 13 900                       | 17                                  | Bochum. . . .        | 118 000       | 26 500                       | 23                                  |
| Wiesbaden . .        | 101 000       | 15 800                       | 15                                  | Lagen . . . .        | 78 000        | 18 000                       | 23                                  |
| Charlottenburg . . . | 240 000       | 37 300                       | 15                                  | Gelsenkirchen . .    | 147 000       | 35 500                       | 24                                  |
| Wilmersdorf .        | 64 000        | 9 600                        | 15                                  | Beuthen, D.=S.       | 60 000        | 13 500                       | 22                                  |
| Rassel . . .         | 121 000       | 21 500                       | 18                                  | Königsbütte, . .     | 66 000        | 16 600                       | 25                                  |
| Berlin . . .         | 2 040 000     | 324 000                      | 16                                  | D.=S.                |               |                              |                                     |
|                      |               |                              |                                     | Mülheim a. d. R.     | 94 000        | 22 300                       | 24                                  |

Allenfalls ein scharfer Unterschied zwischen Industrie- und Vorzugsstadt bei den Jahresklassen, die der Gemeinde die Hauptkosten verursachen, bei den Schulkindern. Die Lage der Vorzugsorte gestaltet sich dadurch noch besser, daß in ihnen ein weit größerer Prozentsatz der Kinder die höheren Schulen besucht als in den Industrieorten.

Die Umlagen der Industrieorte stiegen schon wenige Jahre nach der Reform. Eine Hauptursache war das Schulgesetz von 1897, von allen Finanzgesetzen Miquels das schlechteste. Während bis dahin den Städten für jede Schulstelle ein Beitrag gezahlt wurde, stellte das Gesetz den Grundsatz auf, daß Gemeinden mit mehr als 25 Lehrstellen als wohlhabend zu betrachten seien und keiner Staatszuschüsse bedürften<sup>1</sup>. Je mehr die Zuschläge der Industrieorte stiegen, je stärker setzte die Flucht der Steuerzahler ein, je ungünstiger gestaltete sich die Steuerkraft der Industrieorte.

Es sind nicht nur finanzielle Schäden, die die Abwanderung der Begüterten nach sich zieht. Die kaufkräftige Bevölkerung nimmt ab. Die Luxusindustrien verkümmern. Das heimische Gewerbe wird geschädigt. Die Privatwohltätigkeit verliert die Kreise, die ihre Bestrebungen am meisten unterstützen. Der Stadt gehen manche gemeinnützige Stiftungen verloren, die ihr unter anderen Verhältnissen zugeflossen wären<sup>2</sup>. Zu diesen materiellen Schäden treten ideelle. Die Stadt verliert zahlreiche Männer, die zur Bekleidung von Ehrenämtern besonders geeignet sind. Die oberen Schichten büßen ihre Bodenständigkeit ein. Ihr Interesse an dem Gemeinwesen schwindet. Wer sich die Kultur der modernen Vorzugsorte genauer ansieht, wird finden, daß diese bunt zusammen gewürfelten Oberschichten der Vorzugsorte keineswegs jenes geschlossene Bürgertum der alten gefestigten Städte zu ersetzen vermögen. Am auffälligsten tritt dies bei den Schenkungen zutage. Die neu Zugewanderten haben an dem Vorzugsort nicht jenes Interesse wie das Bürgertum in alten Städten. Da die Rentner und Pensionäre sich vielfach in vorgerücktem Alter befinden, so sind die Abgänge an Einkommensteuer wegen Sterbefalles relativ hoch. Aus diesem Grunde leben die Gemeinden in einer ständigen Angst vor dem Rückgang der Einkommensteuer. Sie selbst oder ihre Verkehrsvereine schildern in der Presse ihre Vorzüge in den satteften Farben. Das Lockmittel niedriger Einkommensteuer fehlt niemals.

Die steuerlichen Folgen der Abwanderung traten alsbald bei der Einkommensteuer in Erscheinung, wie dies die folgende Zusammenstellung veranschaulicht.

<sup>1</sup> Es sind dies in Industriebezirken Gemeinden von mehr wie 9000, in anderen Gegenden von mehr als 12—16 000 Einwohnern.

<sup>2</sup> Man betrachte nur den Gemeinsinn in alten gefestigten Städten wie z. B. in Köln, wo in jeder Stadtverordnetenitzung neue Schenkungen ein rühmliches Zeugnis von der Liebe des kölnischen Bürgers zu seiner Vaterstadt ablegen.

## Einkommensteuer pro Kopf 1905.

| Vorzugsorte                | Mt.   | Industrieorte            | Mt.  |
|----------------------------|-------|--------------------------|------|
| Frankfurt a. M.            | 26,17 | Bochum . . . . .         | 7,14 |
| Kronberg . . . . .         | 24,70 | Gelsenkirchen . . . . .  | 7,95 |
| Charlottenburg . . . . .   | 21,59 | Duisburg . . . . .       | 7,48 |
| Wiesbaden . . . . .        | 20,56 | Beuthen, D.-S. . . . .   | 6,41 |
| Zehlendorf . . . . .       | 19,73 | Gleiwitz . . . . .       | 6,—  |
| Wilmerødorf . . . . .      | 17,22 | Königshütte . . . . .    | 5,88 |
| Berlin . . . . .           | 17,07 | Hagen . . . . .          | 5,79 |
| Bonn . . . . .             | 14,78 | Borbeck . . . . .        | 6,30 |
| Godesberg . . . . .        | 14,70 | Hamborn . . . . .        | 7,08 |
| Brühl . . . . .            | 13,95 | Mülheim a. d. R. . . . . | 7,06 |
| Steglich . . . . .         | 12,54 | Oberhausen . . . . .     | 7,56 |
| Homburg . . . . .          | 12,—  | Nemscheid . . . . .      | 6,68 |
| Königswinter . . . . .     | 12,—  | Röpenitz . . . . .       | 5,05 |
| Ems . . . . .              | 12,—  | Rattowitz . . . . .      | 6,76 |
| Breslau . . . . .          | 9,20  | Wottrop . . . . .        | 5,41 |
| Kleve . . . . .            | 7,81  | Buer . . . . .           | 6,43 |
| Zimburg . . . . .          | 8,62  | Redlinghausen . . . . .  | 6,60 |
| Boppard . . . . .          | 8,26  | Hamm . . . . .           | 5,77 |
| Gonnes . . . . .           | 9,76  | Hörde . . . . .          | 5,43 |
| Rüdesheim . . . . .        | 9,56  | Bierfen . . . . .        | 5,44 |
| Königstein . . . . .       | 9,35  | Myslowitz . . . . .      | 5,71 |
| Langenschwalbach . . . . . | 8,64  | Herten . . . . .         | 5,07 |
| St. Goar . . . . .         | 9,35  | Eickel . . . . .         | 5,52 |
|                            |       | Rastrop . . . . .        | 5,09 |
|                            |       | Kalk . . . . .           | 5,86 |

Wir hatten vorhin schon angedeutet, daß der Altersaufbau der Bevölkerung nicht ohne Einfluß auf den Finanzbedarf der Gemeinden ist. Von allen obligatorischen Gemeindelasten ist die des Volksschulwesens die weitaus größte. Der Schuletat verschlingt in leistungsschwachen Gemeinden oft  $\frac{2}{3}$  der Ausgaben. In den Industriegemeinden beträgt er durchweg die Hälfte. Die Höhe der Ausgaben wird bedingt durch die Zahl der Schulkinder. In den Vorzugstädten bewegt sie sich weit unter dem Landesdurchschnitt. Während in Preußen auf 100 Einwohner 16 Volksschulkinder entfallen, sind es in den Vorzugsorten höchstens 12, in manchen so in Frankfurt und Charlottenburg nur 9 und 8,6. Anders in den Industriestädten mit ihrer zahlreichen Arbeiterbevölkerung. Trotz der Geburtenhäufigkeit des platten Landes überragt die Zahl der Schulkinder in den Industrie-

städten fast allenthalben den Landesdurchschnitt. In den jüngeren Industrieorten findet sich eine auffallende Ähnlichkeit mit Kolonialgebieten, in den die geburtenfähige Bevölkerung erheblich größer als in altbesiedelten Strichen ist. Aus diesem Grunde sind im Westen Deutschlands die höchsten Schulkinderziffern in neuen Industriegebieten zu finden (Borbeck, Bottrop, Buer), während sie in den älteren Industriestädten geringer sind. Zum Teil liegt dies daran, daß die Industrie auf das platte Land und in die Vororte abwandert, während sich die industrielle Hauptstadt mehr und mehr zur Handelsstadt gestaltet. Am höchsten sind die Kinderziffern in den Industriegemeinden Oberschlesiens mit ihrem slawischen Unterbau und ihren hohen Geburtenziffern. Vergleichen wir die relative Schulkinderzahl zwischen Vorzugs- und Industriestadt, so finden wir sie in der Industriestadt doppelt so hoch wie in der Vorzugstadt. Hierzu kommt, daß die Industriestadt bedeutend größere Mittel für Bauzwecke aufwenden muß, da die Aufnahme von Anleihen für Schulbauten verboten ist. Die folgende Zusammenstellung zeigt uns die relative Schullast in den Industrie- und Vorzugsorten.

| Stadt                   | Einwohnerzahl | Schulkinderzahl | Auf 100 Einwohner Schul-kinder | Stadt                  | Einwohnerzahl | Schulkinderzahl | Auf 100 Einwohner Schul-kinder |
|-------------------------|---------------|-----------------|--------------------------------|------------------------|---------------|-----------------|--------------------------------|
| <b>Vorzugsstädte</b>    |               |                 |                                | <b>Industriestädte</b> |               |                 |                                |
| Frankfurt a. M.         | 350 000       | 31 000          | 9                              | Bochum . . . .         | 127 000       | 21 600          | 17                             |
| Charlottenburg          | 269 600       | 23 000          | 8,6                            | Gelsenkirchen . .      | 166 000       | 30 300          | 18                             |
| Wiesbaden . . .         | 107 000       | 8 000           | 8,5                            | Beuthen, D. S. . .     | 65 000        | 10 900          | 17                             |
| Wilmerdorf . . .        | 94 000        | 6 000           | 6,4                            | Gleiwitz . . . . .     | 66 000        | 10 900          | 17                             |
| Kassel . . . . .        | 153 000       | 16 500          | 10,8                           | Königshütte . . .      | 70 000        | 13 700          | 20                             |
| Hannover . . . .        | 282 000       | 31 500          | 11                             | Hagen . . . . .        | 84 000        | 14 500          | 17                             |
| Bonn . . . . .          | 85 000        | 9 500           | 11                             | Borbeck . . . . .      | 68 000        | 13 600          | 20                             |
| Görlitz . . . . .       | 85 000        | 10 600          | 12                             | Hamborn . . . . .      | 90 200        | 15 000          | 16,5                           |
| Koblenz . . . . .       | 57 000        | 6 500           | 11                             | Mülheim a. d. R.       | 101 000       | 18 300          | 18                             |
| Berlin . . . . .        | 2 101 000     | 228 500         | 11                             | Bottrop . . . . .      | 42 500        | 8 900           | 21                             |
| Godesberg . . . .       | 15 300        | 1 900           | 12                             | Buer . . . . .         | 55 000        | 11 500          | 21                             |
| Somburg . . . . .       | 14 400        | 1 700           | 12                             | Zaborze . . . . .      | 27 000        | 6 300           | 22                             |
| Preußischer Staat 1906. | 37 900 000    | 6 165 000       | 16                             | Bismarckhütte . .      | 22 000        | 4 150           | 19                             |
|                         |               |                 |                                | Rosberg . . . . .      | 20 500        | 4 450           | 22                             |
|                         |               |                 |                                | Vogtschütz . . . .     | 21 800        | 4 550           | 21                             |
|                         |               |                 |                                | Laurahütte . . . .     | 16 600        | 3 200           | 19                             |

Die Kosten des Volksschulwesens gehören zu denjenigen, die überwiegend durch die Einkommensteuer zu decken sind. Hieran ändert nichts, daß in den Industriegemeinden neuerdings die Gewerbesteuer in größerem Umfange



wie bisher zur Deckung der Volksschullast herangezogen werden soll<sup>1</sup>. Für die Entwicklung der Zuschläge ist es daher von besonderer Wichtigkeit, welcher Staatseinkommensteuerbetrag der Gemeinde für jedes Schulkind zur Verfügung steht. Die Zusammenstellung, die wir hierunter folgen lassen, redet eine so ernste und berebte Sprache, daß wir uns ihre Erläuterung ersparen dürfen. Wir haben hier den Schlüssel zur Frage der steuerlichen Mehrbelastung der Industriestadt.

### Steuerkraft und Schullast 1905.

| Stadt                    | Auf<br>100 Ein-<br>wohner<br>Ein-<br>kommen-<br>steuer | Auf<br>100 Ein-<br>wohner<br>Schul-<br>kinder | Steuer-<br>kraft<br>pro<br>Schul-<br>kind<br>Mk. | Ort                      | Auf<br>100 Ein-<br>wohner<br>Ein-<br>kommen-<br>steuer | Auf<br>100 Ein-<br>wohner<br>Schul-<br>kinder | Steuer-<br>kraft<br>pro<br>Schul-<br>kind<br>Mk. |
|--------------------------|--|---|--|--------------------------|--|---|--|
| <b>Vorzugsorte</b>       |  |   |  | <b>Industrieorte</b>     |  |   |  |
| Frankfurt a. M.          | 2617   | 9   | 291  | Bochum . . . . .         | 714  | 17  | 42   |
| Wiesbaden . . . . .      | 2056   | 8,6   | 239  | Gelsenkirchen . . . . .  | 795  | 18  | 44   |
| Charlottenburg . . . . . | 2159   | 7,5   | 288  | Beuthen, D.-S. . . . .   | 641  | 17  | 38   |
| Wilmerödorf . . . . .    | 1722   | 6,4   | 270  | Gleitwitz . . . . .      | 600  | 17  | 35   |
| Kassel . . . . .         | 1050   | 10,8  | 97   | Königshütte . . . . .    | 588  | 20  | 29   |
| Hannover . . . . .       | 1150   | 11  | 104  | Hagen . . . . .          | 579  | 17  | 34   |
| Bonn . . . . .           | 1478   | 11  | 134  | Borbeck . . . . .        | 630  | 20  | 31   |
| Cörlitz . . . . .        | 855  | 12  | 71   | Hamborn . . . . .        | 708  | 15  | 47   |
| Koblenz . . . . .        | 1000   | 11  | 91   | Mülheim a. d. R. . . . . | 706  | 18  | 39   |
| Berlin . . . . .         | 1707   | 11  | 155  | Bottrop . . . . .        | 541  | 21  | 26   |
| Godesberg . . . . .      | 1470   | 12  | 123  | Buer . . . . .           | 643  | 21  | 30   |
| Homburg . . . . .        | 1200   | 12  | 100  | Zaborze . . . . .        | 1252 <sup>2</sup>                                      | 22  | 57   |
|                          |  |   |  | Roßberg . . . . .        | 673  | 22  | 30   |

Die letzte Folge dieser Entwicklung ergibt sich nunmehr in dem Zuschlage zur Einkommensteuer. Relativ geringe Zuschläge in den Vorzugsorten, hohe in den Industrieorten.

### Einkommensteuerzuschläge 1909

über 100 000 Einwohner.

| Vorzugsorte      | %   | Industrieorte    | %   |
|------------------|-----|------------------|-----|
| Berlin . . . . . | 100 | Barmen . . . . . | 230 |
| Kassel . . . . . | 130 | Bochum . . . . . | 195 |

<sup>1</sup> Der Ministerialerlaß vom 6. Januar 1910 schreibt vor, daß in Industrie-gemeinden die Gewerbesteuer  $\frac{1}{3}$  der Schullast aufzubringen hat. Mit diesem Vor-gehen bricht die Regierung mit ihren bisherigen Grundsätzen. Bisher waren die Schullasten überwiegend durch die Einkommensteuer zu decken. Der Erlaß ist ein sprechender Beweis dafür, daß auch in Regierungskreisen die Unhaltbarkeit der heutigen Zustände erkannt wird.

<sup>2</sup> Eine der steuerkräftigsten Industriegemeinden des Staates.

| Vorzugsorte                 | %          | Industrieorte               | %   |
|-----------------------------|------------|-----------------------------|-----|
| Charlottenburg . . . . .    | 100        | Krefeld . . . . .           | 190 |
| Frankfurt . . . . .         | 105        | Dortmund . . . . .          | 210 |
| Hannover . . . . .          | 125        | Duisburg . . . . .          | 200 |
| Rixdorf . . . . .           | 100        | Elberfeld . . . . .         | 215 |
| Schöneberg . . . . .        | 90         | Gelsenkirchen . . . . .     | 225 |
| Wiesbaden . . . . .         | 100        |                             |     |
|                             | 50—100 000 | Einwohner.                  |     |
| Bonn . . . . .              | 130        | Borbeck . . . . .           | 220 |
| Wilmersdorf . . . . .       | 90         | Gleimitz . . . . .          | 245 |
| Görlitz . . . . .           | 150        | Hagen . . . . .             | 255 |
| Koblenz . . . . .           | 110        | Königshütte . . . . .       | 250 |
| Lichtenberg . . . . .       | 100        | Oberhausen . . . . .        | 225 |
|                             |            | Remscheid . . . . .         | 230 |
|                             |            | Zabrze . . . . .            | 245 |
|                             | 25—50 000  | Einwohner.                  |     |
| Groß-Lichterfelde . . . . . | 110        | Röpenitz . . . . .          | 170 |
| Pankow . . . . .            | 100        | Serne . . . . .             | 230 |
| Steglitz . . . . .          | 100        | Hörbe . . . . .             | 220 |
|                             |            | Rattowitz . . . . .         | 225 |
|                             |            | Neunkirchen . . . . .       | 250 |
|                             |            | Recklinghausen . . . . .    | 210 |
|                             |            | Solingen . . . . .          | 220 |
|                             |            | Buer . . . . .              | 220 |
|                             | 10—25 000  | Einwohner.                  |     |
| Benrat . . . . .            | 114        | Dümpfen . . . . .           | 260 |
| Britz . . . . .             | 120        | Eickel . . . . .            | 220 |
| Kleve . . . . .             | 130        | Niechowitz . . . . .        | 400 |
| Friedenau . . . . .         | 100        | Deutsch Piefar . . . . .    | 320 |
| Godesberg . . . . .         | 90         | Erving . . . . .            | 265 |
| Willich . . . . .           | 95         | Lütgendortmund . . . . .    | 265 |
| Homburg . . . . .           | 100        | Schwientochlowitz . . . . . | 260 |
| Friedrichshagen . . . . .   | 125        | Neuwerk . . . . .           | 260 |
| Teigel . . . . .            | 125        | Gaspe . . . . .             | 250 |
|                             |            | Mörs . . . . .              | 240 |
|                             |            | Sterkrade . . . . .         | 240 |
|                             |            | Altstaden . . . . .         | 250 |
|                             |            | Bielschowitz . . . . .      | 225 |
|                             |            | Biskupitz . . . . .         | 225 |
|                             |            | Bismarckhütte . . . . .     | 240 |

Es fragt sich, wie den Schäden, die die heutige Entwicklung mit sich gebracht hat, abgeholfen werden kann. Der Gedanke einer Beschränkung der Freizügigkeit muß aus unseren Erwägungen ausscheiden. Es gibt hier zwei Mittel, zunächst die Selbsthilfe. Die Industriestädte haben eingesehen, daß es mit beweglichen Klagen um Staatsbeihilfe nicht getan ist. Die Abwanderung in die Vorzugsorte ist nicht so ganz grundlos gewesen. Selbst unsere älteren Industrieorte, die auf eine längere Entwicklung zurückblicken, hatten vor 20 Jahren nicht allzuviel von dem, was den Aufenthalt in ihnen schätzenswert machte. Man konnte es denen, die nicht unbedingt in ihnen ihren Wohnsitz behalten mußten, kaum verargen, wenn sie sich ein schöneres Fleckchen Erde als Wohnort aussuchten. Die Erkenntnis, daß die Städte aus sich heraus eine Besserung erstreben müßten, ist zunächst im rheinischen Industriebezirk gekommen. Durch die Schaffung von Wohn- und Villenvierteln, von Parks und Anlagen, durch die Regulierung von Straßen hat man manches gebessert. Ähnliche Bestrebungen lassen sich auch in Oberschlesien verfolgen. Auch hier hat die Verschönerungspolitik der Städte manches erreicht. Beuthen, die gefestigteste Stadt dieses Kohlenreviers, wird heute schon vielfach von pensionierten mittleren Staats- und Privatbeamten des Bezirks zum Wohnort gewählt. Geringe sind alle Versuche, der Abwanderung der Kapitalisten zu steuern, erfolglos geblieben. Die Stadt Beuthen berechnet den Ausfall an Staatseinkommensteuer, den sie durch die Abwanderung von 160 Geschäftsleuten und Privatbeamten im Laufe weniger Jahre erlitten hat, auf jährlich 56 000 Mk., ihren Ausfall an Gemeindeeinkommensteuer auf 90 000 Mk.<sup>1</sup>, ganz abgesehen von den anderen Schäden, die die Abwanderung des wohlhabenden Teiles der Bürgerschaft mit sich bringt. Viel schlimmer liegen die Dinge in den industriellen Landgemeinden, bei denen alle Versuche, diesen Binnenwanderungen zu steuern, fehlgeschlagen sind. Bei ihnen machen sich die Schäden noch in anderer Hinsicht fühlbar. Die Bildung eines Mittelstandes wird gehemmt. Den Gemeindeverwaltungen werden gerade diejenigen Kräfte entzogen, die zur Bekleidung von Ehrenämtern an erster Stelle berufen wären.

Die finanzielle Differenzierung zwischen Industrie- und Vorzugsort, die als eine Hauptwirkung der Miquelschen Finanzreform bezeichnet werden muß, hat auch für den Staat erhebliche Nachteile. In Gemeinden mit hohen Umlagen wird äußerst sparsam gewirtschaftet. Die Übernahme sozialpolitischer Aufgaben, die sich in den Luxusstädten leicht und ohne Kampf vollzieht, muß aus Mangel an Mitteln vielfach unterbleiben.

<sup>1</sup> Den Vorteil haben vorwiegend die Berliner Vororte, Breslau und Dresden.

Gerade der bedürftigste Teil der Bevölkerung wird durch den heutigen Zustand benachteiligt.

Wie ein roter Faden zieht sich der Gedanke der Schonung der Einkommensteuer durch die Miquelschen Reformgesetze. Das R.A.G. hat hier versagt. Mit seiner heutigen Tendenz wirkt es der Absicht des Gesetzgebers, wenn auch unbewußt, entgegen. So wie die Dinge heute liegen und sich von Jahr zu Jahr weiter gestalten, kann es nicht weitergehen, soll nicht der Fortbestand und die richtige Veranlagung der Staatseinkommensteuer gefährdet werden. Die heutige Überspannung der Einkommensteuer muß notgedrungen zu zunehmenden Defrauden führen. Was hierüber in letzter Zeit an die Öffentlichkeit gedrungen ist, spricht eine zu laute und deutliche Sprache. Damit nähern wir uns dem Kern unserer Untersuchung, ob sich die Gemeindeeinkommensteuer überhaupt als Gemeindeabgabe eignet. Am radikalsten sind die englischen Anschauungen, die sie aus dem Haushalt ausschließen. Ihr Gegenstück zeigt uns in Preußen die Ära des ökonomischen Liberalismus von 1850 bis 1885, die sie zum Träger des Haushalts machte. Die Miquelsche Gesetzgebung hat die mittlere Linie eingeschlagen. Auch sie geht noch zu weit. Die Abgabe muß noch weiter wie bisher dem Haushalt der Gemeinde entzückt werden. Sie kann dies nur dann, wenn die Grenzen zwischen Staats- und Kommunallast an einem Kardinalpunkte verschoben werden, auf dem Gebiete der Volksschule. Die Schullast ist dort am höchsten, wo die Einkommensteuer am niedrigsten ist. Hohe Schulkinderzahlen in den Industriestädten, niedrige in den Vorzugstädten.

Bei der Beratung des Lehrerbefoldungsgesetzes wurde von vielen Seiten die Verstaatlichung der Volksschule verlangt. Andere Vorschläge erstrebten eine ähnliche Regelung wie in Österreich, wo man das „Land“ zum Träger der Schullast gemacht hat. Die Verstaatlichung der Volksschule muß in deren eigenstem Interesse bekämpft werden. Sie würde den Gemeinden jede Freude an der Erziehung und Bildung des werktätigen Volkes nehmen. Auch die Erfahrungen Österreichs können uns nicht ermutigen, das Beispiel des Kaiserstaates nachzuahmen. Es ist in Preußen schon aus dem Grunde unmöglich, da innerhalb des Landes zu große Verschiedenheiten in wirtschaftlicher Hinsicht bestehen. Die östlichen Provinzen würden sich mit Recht gegen eine Übertragung der Schullast auf die Provinz sträuben.

Es kann hier nur einen Ausweg geben: das Verhältnis zwischen Gemeinde und Einkommensteuer und zwischen Gemeinde und Volksschule muß von Grund auf geändert werden. Der Staat hätte einen fest abgegrenzten Teil der Schullast zu tragen. Bei der demnächstigen Revision der Einkommensteuer hätte sich ihr Betrag um den

zu erhöhen, den der Staat den Gemeinden von ihren Schullasten abnimmt. Am besten eignen sich hierzu die Grundgehälter der Lehrpersonen<sup>1</sup>. Alle übrigen Schullasten hätten der Gemeinde zu verbleiben<sup>2</sup>.

Die bisherigen Staatsbeiträge, mögen sie auf Grund gesetzlicher Bestimmungen<sup>3</sup> oder wegen geringer Leistungsfähigkeit den Gemeinden zufließen, wären zu einem einzigen Fonds zu sammeln, zur Unterstützung von Gemeinden, deren Zuschläge einen gewissen Betrag übersteigen.

Die Miquelsche Finanzreform gehört zu den Ruhmestaten der inneren Politik Preußens im 19. Jahrhundert. Der Schwerpunkt ihrer Fortbildung liegt nicht im Gemeindeabgabengesetz, mag dies auch an manchen Punkten der Verbesserung bedürfen. So tiefgreifend auch die Wirkungen dieser Gesetzgebung gewesen sind, in einem hat sie versagt. Sie hat es nicht vermocht dem Staate einen gleich leistungsfähigen Kommunalverband zu schaffen. Der Grundgedanke der Miquelschen Reform, die Schonung der Einkommensteuer, wird nur dann rein und unverfälscht erhalten bleiben können, wenn sich die Gesetzgebung den englischen Vorbildern nähert, wenn sie getreu den Ideen des vereinigten Meisters Garantien schafft, die eine Überspannung der Steuer für die kommenden Zeiten sicher stellen. Uns scheint der vorgeschlagene Weg der einzig gangbare. Wir sind in den langen Jahren, in den wir uns in Theorie und Praxis mit diesen Fragen befaßt haben, zu der Überzeugung gekommen, daß es keinen anderen gibt<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> 1400 Mk. für Klassenlehrer, 1200 Mk. für Lehrerinnen, 2100 Mk. für Direktoren.

<sup>2</sup> Wohnungsgeld, Alterszulage, Schulbau und Schulbetrieb. 1906 waren in Preußen 85 000 Lehrer und 18 000 Lehrerinnen. Das Grundgehalt beträgt  $85\,000 \times 1400$  Mk. = 119 000 000 Mk. Das Grundgehalt der Lehrerinnen  $18\,000 \times 1200$  Mk. = 21 600 000 Mk., zusammen sonach 140 600 000 Mk. Da die Gemeindeeinkommensteuer zurzeit an 260 000 000 Mk. ergibt, so wäre der Tarif um 50 % zu erhöhen.

<sup>3</sup> Beiträge für die ersten 25 Lehrstellen zum Grundgehalt und zur Alterszulagenkasse.

<sup>4</sup> Mit Rücksicht auf die tiefgreifenden Folgen, die die Verwirklichung unserer Vorschläge mit sich bringt, müssen für die Vorzugstädte Übergangsperioden geschaffen werden. Insbesondere wäre ihnen für diese Zeit mit besonderen Ergänzungszuschüssen zu helfen.