

Gemeindefinanzen

Zweiter Band

Erster Teil

Einzelfragen der Finanzpolitik der Gemeinden



Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben



Duncker & Humblot *reprints*

Schriften
des
Vereins für Socialpolitik.

127. Band. Erster Teil.
Gemeindefinanzen.

Zweiter Band.

Erster Teil.



Leipzig,
Verlag von Dunder & Humblot.
1910.

Gemeindefinanzen.

Zweiter Band, erster Teil.

Einzelfragen der Finanzpolitik der Gemeinden.

Mit Beiträgen

von

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

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik
herausgegeben.



Leipzig,

Verlag von Duncker & Humblot.

1910.

Alle Rechte vorbehalten.

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

Vorbemerkung.

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

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

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

Der zweite und dritte Teil sollen im Frühjahr erscheinen.

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

Hamburg, im Dezember 1909.

Karl Rathgen.

Inhaltsverzeichnis.

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

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

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

mit besonderer Berücksichtigung der östlichen Provinzen

von

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

Inhaltsverzeichnis.

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

1. Gebühren und Beiträge.

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

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

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

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

² Im folgenden in üblicher Weise mit KAG. bezeichnet.

³ Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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