

Auhinnatöö

374327

Maks väärtuste juurekasvu
pealt.

(Die Wertsachsk-Steuer.)

Auhinnatöö (II. auhind).

Laur, Richard jur.

Kuiper, Hans.

Finland
1921

Manner

Rich. Lamm

1. dets. 1921. a.
Toukokuu 1921.
Oulun kunnasta.
Suomi.

Toukokuu 1921. a. Pöytäkirja.

Halo.

4-C

2199.

Die Wertzuwachs-Steuer.

A. Der Gedanke der Steuer überhaupt.

- I. Der Wertzuwachs.
- II. Die Entwicklung der Zuwachssteuer - gedankens.
 1. Die Bodenreformer und die Vorläufer, auf die sie sich stützten.
 2. Der Verlauf der Steuer in Deutschland.
 3. Die Reichszuwachssteuer.

B. Der Ausbau der Zuwachssteuer.

- I. Steuerpolitisch.
Zurückweisung der sozialpolitischen Steuer.
- II. Steuertechnisch.
 1. Umsatz- und Zuwachssteuer.
 2. Überwälzung.
- III. Steuerrechtlich.
 1. Die Wertzuwachsgewinne und die Einkommensteuer.
 2. Leistungsfähigkeit.
 3. Die Zuwachssteuer als direkte Steuer.
 - a) Dr. Bredts Vorschlag.
 - b) Weizzenborns Vorschlag.
 4. Die Zuwachssteuer als Personalsteuer.
 5. Vorschläge zur Reform der Zuwachssteuer.
- C. Über die Möglichkeiten der Einführung von Zuwachssteuer in Estland.

Benutzte Literatur.

- Addicks, "Besitzwechselabgabe und Wertzuwachssteuer"
in der Deutschen Juristenzeitung, März 1906.
von der Borcht, Prof. Dr. Finanzwissenschaft.
Bredt, Prof. Dr. Nationalökonomie des Bodens.
Damaschke, Die Bodenreform.
Valère Fallon, Les plus-values et l'impôt.
Füesting, Grundzüge der Steuerlehre.
Dr. Otto Berthold, Ergebnisse der Wert-
zuwachssteuer.
Wagner, Prof. Adolf. Finanzwissenschaft.
"Teil.
Weber, Prof. Dr. Adolf, Über Bodenrente
und Bodenspekulation.
Leuckart v. Weissdorf, Die Wertzuwachs-
steuer in Sachsen.
Weizenborn, H., Die Besteuerung nach
dem Wertzuwachs.
Handwörterbuch der Staatswissenschaften.
Zeitschrift für Sozialwissenschaft,
Heft 2, 3. 1914.
Dr. jur. Wilhelm Cuno, Zuwachssteuergesetz



A Der Gedanke der Steuer überhaupt. I. Der Wertzuwachs.

Was ist nun zunächst unter Wertzuwachs zu verstehen? Das Wort an und für sich meint die Erhöhung des Wertes eines Gutes. Solcher Wertzuwachs kann auch eintreten am Grund und Boden. Die Werterhöhung durch investiertes Kapital, wodurch der Ertrag erhöht wird, ist nicht gemeint. Hier ist unter Wertzuwachs nicht jede, sondern nur die innere, die qualitative Zunahme des Bodenswertes zu verstehen, die unabhängig von Bebauung oder Kapital entsteht.

Dieser Wertzuwachs tritt in Erscheinung durch das Steigen der Grundrente, er ist "identisch mit ihr" (Bredt). In Grunde liegt also dem modernen Begriff "Wertzuwachs" die klassische Lehre der Grundrente, wie sie von Ricardo und von v. Thünen ausgebildet wurde und auch für den Baugrund Gültigkeit hat.

Es kann nicht geleugnet werden, dass mitunter recht erhebliche Wertsteigerungen des Bodens vorgekommen sind oder auch noch eintreten mögen. Allein diese sind in den allermeisten Fällen nicht völlig unabhängig von Arbeit und Kapital, obgleich sie sehr oft im Anschluss an die Theorie von

James

John Stuart Mill als „unearned increment“ — unverdienter Wertzuwachs — bezeichnet werden. Überhaupt sind die Ursachen dieser Wertsteigerung recht vielfältig und verwickelter Natur, so dass eine genaue Zerlegung nicht möglich ist. Immerhin ist der Versuch gemacht worden. So führt prof. Brecht in seiner „Nationalökonomie des Bodens“ den Wertzuwachs auf folgende Faktoren zurück:

1. Allgemeine Umstände,
2. Tätigkeit Einzelner,
3. Aufwendungen öffentlicher Körperschaften.
4. Kapital.

Wieweit bei dieser treffenden Zerlegung der Anteil des einzelnen Faktors geht, ist in Theorie und Praxis nicht festzustellen. Wo ist die Grenze zwischen „verdientem“ und „unverdientem“ Gewinn? Letzterer soll nur glücklichen Umständen entsprungen sein, die ausserhalb der Arbeit des Unternehmers stehen. Eine neuere sehr eingehende Arbeit ist das Werk des belgischen Gelehrten Valère Fallon.

Dieser untersucht die Frage des Wertzuwachses und seine Besteuerung recht gründlich und kommt zu dem Schluss, dass die Gründe der Wertsteigerung zwei sind, natürliche und künstliche Gründe (des causes naturelles et des causes artificielles).

Unter die ersteren begreift er die Einwirkungen des Staates, der Gemeinden und allgemeiner Verhältnisse, zu der andern wertsteigernden Ursache rechnet er die Spekulation, Behauung, Realcredit u. a. m.

Der Wertzuwachs ist nicht etwa allein das Produkt der gesamten Entwicklung, der Tätigkeit der Allgemeinheit oder wird nur durch den Schutz des ^{Staat}Rechts und seiner fördernden Massnahmen hervorgerufen.

Dieser Meinung sind insbesondere die Bodenreformer, die es immer und immer wieder betonen. Auch Prof. Ad. Wagner ist derselben Ansicht (bei Damaschke, Bodenreform S. 122). Dann sind freilich alle ausgenützten Konjunkturgewinne in einem beliebigen Industriezweige ebenso „unverdient“. Auch in der Landwirtschaft müsste der Verdienst in einem besonders gesegneten Jahr oder infolge günstiger Marktverhältnisse oder vorteilhafter Handelsverträge als Zufallsgewinn angesprochen werden. Die Erfassung dieses „unverdienten Gewinns“ ist eben nie genau möglich.

Prof. Adolf Weber verweist deshalb mit Recht in seinem Werke „Über Bodenrente und Bodenspekulation“, S. 143 auf J. St. Mill: Der Teil, welcher bei jedem menschlichen Werke der Gesamtheit gehört, ist unbestimmbar und käme dem Problem gleich, „entscheiden zu wollen, welche Hälfte einer Schere beim Schneiden

mehr zu tun habe, oder welcher von den Faktoren 5 und 6 am meisten zu dem Produkt 30 beitrage." Von gewissem Einfluss auf den Wertzuwachs am Grund und Boden ist ferner die sinkende Tendenz des Geldwertes, die jedoch hier nicht näher besprochen kann.

Der Wertzuwachs wird gerade deshalb oft gewaltig überschätzt, weil man sich der Tatsache nicht erinnert, dass die Kaufkraft des Geldes sich allmählich mindert, dies somit eine Steigerung des Kaufpreises bedeutet auch in bezug auf den Boden.

Auch der Bodenspekulationsgewinn ist keineswegs unverdient. Die Spekulation ist volkswirtschaftlich durchaus nicht immer etwas Schädliches. Sie ist im Gegenteil meist produktiv und etwas Natürliches; sie schlieszt den Boden auf und bewirkt ein Angebot baureifen Landes. Den Preis steigern kann sie willkürlich auch nicht; sie „hat die Aufgabe, eine Preissteigerung aufzufahren“ (Ad. Weber, S. 108).

II. Die Entwicklung des Wertzuwachssteuergedankens.

1. Die Bodenreformer und die Vorläufer, auf die sie sich stützen.

Wenn auch der Wertzuwachs fast nie gänzlich unverdient ist, so ist damit nicht gesagt, dass eine gewisse Besteuerung desselben überhaupt unangebracht sei.

Nur hätte sie sich eben, soweit dies technisch möglich ist, auf den sogenannten „unverdienten Wertzuwachs“ zu beschränken oder sich in mässigen Grenzen zu bewegen.

In der Tat geht der Gedanke solcher Wertzuwachssteuern weit zurück.

Er kam aus England, wo John Stuart Mill und die „Land Tenure Reform Association“ eine Besteuerung des Bodenwertes durch den Staat fordereten (1871).

„Der Staat soll durch eine Steuer den steigenden Mehrwert des Bodens, soweit man ihn feststellen kann, oder wenigstens einen grossen Teil dieses Mehrwerts zurückfordern, denn dieser folgt ganz natürlich aus dem Wachstum der Bevölkerung und des Reichtums ohne dass der Eigentümer etwas dazu beiträgt; doch bleibt den Eigentümern das Recht vorbehalten, ihre Ländereien dem Staate zu überlassen gegen den Marktpreis, der zu der Zeit gilt, wo dieser Grundsatz Gesetz wird.“

Obgleich man die englische Bewegung als eine mit deutscher „Bodenreform“ verwandte ansehen muss, forderte sie dennoch nicht eine so radikale Änderung der Bodenbesitzverhältnisse oder eine Aufhebung des Privateigentums am Boden. Allerdings soll von Mill schon Fr. List 1845 in einem Gutachten über die „Wirtschaftliche Reform

des Königreichs Ungarn“ folgende Forderung aufgestellt haben: „Erhöht der Staat durch Wasser- und Verkehrsanlagen vielfach die Bodenwerte auf zwanzigfache, so soll - natürlich bei Gelegenheit künftigen Verkäufe - der Staat mindestens die Hälfte der Wertsteigerung an Steuer vorwegnehmen.“

(Damaschke, Sitz. Streitfragen L. XIV) - Prof. Ad. Wagner ist der erste, der in

Deutschland den Gedanken dieser Steuer eingehender bekannt und sie auf den Versammlungen des „Vereins für Sozialpolitik“ befürwortete. So forderte er 1877 auf der Tagung jenes Vereins die Besteuerung der „ökonomisch persönlich unverdienten Wertzuwächse zum städtischen Grund und Boden.“ Aber die mindeste Forderung ist jedenfalls eine angemessene Besteuerung der Baustellen wie der Häuser. Ich vermag es wenigstens nicht zu rechtfertigen, dass jemand, der ein Grundstück wohlfeil erwirbt es jahrelang ruhig liegen lässt, es zu nichts benutzt, wohl aber es der Benutzung anderer und der Gemeinschaft entzieht mithin ohne jede entsprechende persönliche Leistung riesige Konjunkturgewinne für diesen Boden als Baustelle einbringt.“

Hauptsächlich aber wurde die Wertzuwachssteuer von den Bodenreformern (Flürscheim und vielen anderen nach ihm) propagiert, die seit der Gründung des Bundes 1888 die Einführung einer Zuwachssteuer forderten. Sie stützten sich besonders auf die Theorien von Henry George. Seine Lehren sind im allgemeinen als bekannt vorauszusetzen. Er hatte bekanntlich den Vorschlag gemacht, die Grundrente weg-zusteuern und alle andern Steuern auf-zuheben. Er wollte so den Boden zum Gemeingut machen. Auf diese Weise erhoffte er die Lösung der sozialen Frage. Sein utopistisches Ideal wurde von Bodenreformern aufgenommen. Auch sie erblickten in dem Privateigentum an der Bodenrente die Ursache aller sozialen Schäden.

Das neue Programm von 1898 enthielt den Satz: der Bund deutscher Bodenreformer, tritt dafür ein, dass der Boden, diese Grundlage aller nationalen Existenz, unter ein Recht gestellt werde, das seinen Gebrauch als Werk- und Wohnstätte fördert, das jeden Missbrauch mit ihm ausschließt und das die Wertsteigerung, die er ohne Zutun des Einzelnen erhält, dem Volksganzen nutzbar macht.“ Sie befassen sich aber mehr mit der praktischen und sozialpolitischen Seite des Problems und rücken der Bodenrente mit mehreren Steuern gleichzeitig nahe, da sie in ihr eben das Hauptübel in deutscher Volkswirtschaft erblicken. Neben Flürscheim war es besonders auch A. Th. Stamm, der die Bodenreformideen gefördert hatte. Valère Fallon kritisiert auch die Stellung der Bodenreform zu Georges Theorien und verwirft ihre angeblich innere Beziehung zu den Physiokraten: „Le tout est du plus pur Georgisme.“ (S. 330.)

So einfach, wie sich die Bodenreformer die Einführung der Steuern auf den „unverdienten Wertzuwachs“ vorgestellt haben, ist sie durchaus nicht besonders im Hinblick auf den agrarischen Wertzuwachs. Und so dauerte es noch einige Jahre, ehe ihre Theorien praktische Bedeutung erlangten. War bei Fr. List die Steuer schon ziemlich hoch gedacht, so wurde sie bei den Bodenreformern noch viel schärfer. Sie gingen auch noch über Stuart Mill hinaus und forderten im Sinne Henry Georges die „Wegsteuerung“ oder, wie sie auch sagen die „Sozialisierung der

Grundrente. Ihre Forderungen bauten sie weiter aus unter sozialpolitischen Gesichtspunkten, wie dies ja auch erklärlich ist da die Bodenreformbewegung in Deutschland zusammenfällt mit der Sozialpolitik des jungen Deutschen Reiches, dem Anfang des „sozialpolitischen Zeitalters.“ Was war da natürlicher als die Übertragung sozialpolitischer Ideen und Reformen auch auf den Grund und Boden! Sie machten sich bald die „sozialpolitischen Zwecke der Steuer“ zu eigen wie sie von Prof. Ad. Wagner vertreten werden. Damit brachten sie etwas völlig Neues und Fremdes in den schließlich an und für sich nicht ganz abzuweisenden Zuwachssteuergedanken hinein. Ad. Wagner wies bekanntlich den Steuern einen Neben Zweck zu. Sie sollten regulierend nicht bloss in die Verteilung des Volkseinkommens und -Vermögens eingreifen, sondern auch in bezug auf das Einzeleinkommen und -Vermögen. Allerdings stellt er den bis dahin steuerfremden Zweck nicht an die Spitze. Immerhin erkennt er jedoch rein sozialpolitische Steuern an. Dieser sozialpolitische Zweck wurde nun von den Bodenreformern missverständlich an die Spitze gestellt und dabei der eigentliche Zweck der Steuer verdrängt. Der finanzielle Zweck ist der Hauptzweck der Steuern; sie sollen Geld in die öffentlichen Kassen bringen zur Aufrechterhaltung und Erfüllung der öffentlichen Aufgaben und Zwecke. Gewiss hat man anerkannt, dass sozialpolitische Wirkungen

unbedingt beachtet und berücksichtigt werden müssen. Auch ein an sich steuerfremder Zweck oder eine unbeabsichtigte unschädliche Nebenwirkung wird von den Finanzpolitikern in gewissem Umfang mit in Kauf genommen. Wie aber darf der Hauptzweck unterdrückt werden. So sagt Fuisting: „dass es keineswegs ausgeschlossen ist, mit der Besteuerung zugleich solche Neben Zwecke [als Hauptzwecke] zu verfolgen, welche das Wesen der Steuer nicht beeinträchtigen.“ Unzulässig sei es dagegen, „mittels der Besteuerung fremde Zwecke als Hauptzwecke zu verfolgen.“ Dies widerspricht schon dem Begriff und Wesen der Steuer. Den Bodenreformern erscheint die Steuer auf den Boden nicht mehr als eine Steuer schlecht hin, sondern eben als ein Mittel, einen bestimmten politischen Zweck zu erreichen. Dieser sozialpolitische Zweck der Steuer wird allerdings von vielen Seiten abgelehnt und bekämpft (Cohn, Eberberg, Fuisting, Schäffle, Ad. Weber, Helferich, v. d. Borch, Weissenborn). Die rein sozialpolitische Steuer verträgt sich nicht mit dem Grundsatz der Allgemeinheit und Gerechtigkeit, könnte auch unter Umständen gerade die Leistungsfähigkeit ausser acht lassen, würde andererseits den Kapitalstamm direkt angreifen. - Das Ziel hat bei den Bodenreformern mehrere Wechsel durchgemacht; sie behaupteten, nicht mehr eine Konfiskation der ganzen Grundrente zu wollen, sondern nur die des Zuwachses, indem man den Wertzuwachs für die Allgemeinheit

einziehe, die ihn auch ganz allein erzeugt habe. Dennoch hieß es 1912 (Schrameier, Die deutsche Bodenreformbewegung, S. 56): „Über die Zuwachssteuer hinaus bleibt das Ziel die Erfassung der reinen Bodenwerte d. h. der Steuer nach dem gemeinen Werte des Bodens abzüglich aller Verbesserungen.“ Die Grundrente, so behaupten sie, sei die „sozialpolitisch gerechteste Steuerquelle“. Der Begriff „steuerliche Gerechtigkeit“ ist aber etwas Relatives und nichts für alle Zeiten Festliegendes.

Die sozialpolitische Wirkung, die die Bodenreformer von der Wertzuwachssteuer erwarteten und weswegen sie vorwiegend ihre Einführung forderten, sollte die Bekämpfung der Bodenspekulation sein, ferner die Verbilligung des Bodens und die Herabsetzung der Wohnungspreise. Man kann sagen, dass dies nicht gelungen ist, und es wird auch auf diesem Wege nicht ohne weiteres möglich sein. Davon jedoch an anderer Stelle. Immerhin hat die starke Agitation eine gewisse Klärung des Gedankens der Besteuerung des unwerdigen Wertzuwachses und der Konjunkturgewinnsteuer mit sich gebracht. Insofern brachte sie in steuerpolitischer Hinsicht einige Fortschritte. Es scheint übrigens so, als ob die Bodenreformer die Aussichtslosigkeit ihrer Reformarbeit auf diesem Wege selber einsehen haben; denn in späterer Zeit hatten sie wieder andere Forderungen nachdrücklicher vertreten.

Die Forderung eines Sonderrechts für den Boden (Pohlmann) spielt die Hauptrolle. Ferner handelt es sich

auch um eine Erweiterung des Enteignungsrechts und des kommunalen Bodenerwerbs. Damaschke sagt, dass die Besteuerung allein nicht mehr genüge, um die Grundrente der Allgemeinheit zu sichern, es müssen noch andere Mittel hinzutreten.

Wertzuwachs

2. Der Verlauf der Steuer in Deutschland.

Wie man sich auch ^{allen} zu diesen Fragen stellen mag, so wird man doch ohne weiteres zugehen können, dass der Zuwachsge Gewinn an sich ebenso wie andere Gewinne im wirtschaftlichen Leben Gegenstand der Besteuerung sein kann und dass man unbedenklich einen gewissen Teil davon als Steuer opfern kann. Aber die Form und Ausführung kann strittig sein. Die Zuwachssteuer kann eine indirekte oder direkte sein. Als indirekte Steuer ist sie wie bisher in der Praxis eine beim Umsatz erhobene Steuer. Sie gelangt - auf den Zuwachs beschränkt - beim einzelnen Grundveräußerungsakt zur Erhebung. Was nun hierbei als Wertzuwachs anzusehen ist ist nicht durchweg gleichmäßig festgelegt. Der Begriff „Wertzuwachs“ ist bei den einzelnen Steuern verschieden. Einmal ist er die „ohne Zutun des Eigentümers entstandene Werterhöhung“ (Reichszuwachssteuergesetz), ein anderes Mal wird mit bestimmten Änderungen und

Anrechnungen der Unterschied zwischen Erwerbs- und Veräußerungspreis als Wertzuwachs hingestellt (z. B. Berlin, Hamburg, Charlottenburg). Noch abweichender war aber der Begriff des Wertzuwachses in Gelsenkirchen.

Den feiner ausgebildeten Zuwachssteuern gegenüber erscheint diese Steuer noch ziemlich roh. Vor allem aber fragt es sich, ob denn hier überhaupt eine Wertzuwachssteuer im eigentlichen Sinne vorliegt. Tatsache ist zunächst, dass der gesamte Grund und Boden Gouvernementseigentum wurde, dass also das Privateigentum beseitigt wurde. Für den Verkauf des Landes sind Bedingungen aufgestellt worden, die die Grundrente der Allgemeinheit vorbehalten sollen. Die Versteigerung ist öffentlich, ausserdem hat der Fiskus das Vorkaufsrecht. Es liegt hier in Wahrheit keineswegs - entgegen der von den Bodenreformern immer wieder aufgestellten Behauptung - eine "single-tax" vor, auch keine Wertzuwachssteuer im üblichen Sinne; es handelt sich vielmehr, wie man es auch ausgedrückt hat, "um eine privatrechtliche Verkaufsbedingung." (Dr. Bredt). "Hier tritt nun in der ersten Entwicklung der Wertzuwachssteuergedankens ein gewisser Abschnitt ein. Zunächst sind es nur einzelne kleinere Versuche; es sind die Gemeinden, die sich der neuen Steuer annehmen. Als die ersten darf man wohl mit L. v. Weiszdorf die in Aussicht genommenen Versuche der Festungstädte 1901 ansehen. Sie wollten in den Rayonbezirken die Wertsteigerungen des Bodens besteuern.

Die Versuche erlangten keine grössere praktische Bedeutung. Weitere wirkliche Einführung im kleinen Kreise fand die Zuwachssteuer am frühesten in Sachsen. Dort wurde in der Gemeinde Otzsch mit Raschwitz 1902 bzw. 1. Januar 1903 eine Reingewinnsteuerordnung eingeführt. Als Gründe dafür waren ausschliesslich "Einnahmезwecke" massgebend.

Es ist interessant, dass dieses Motiv sich immer wiederholt hat. So später in Dortmund.

Boldt gibt hier offen zu, dass "das starke Anwachsen der Gemeindeausgaben" die städtischen Verwaltungen zwingt, auf die Erschliessung neuer Einnahmequellen Bedacht zu nehmen.

Ähnlich äussert sich auch v. Voßitz im Handwörterbuch der Staatswissenschaften; erst der Finanzdruck veranlasste die Gemeinden, Zuwachssteuerordnungen einzuführen. Auch Altenrath ist der Meinung, dass es sich bei der neuen Steuer weniger um schwerwiegende Prinzipien handelt, als vielmehr darum, den Gemeinden eine neue Einnahmequelle in ihren vielfach miszlichen Finanzverhältnissen zu schaffen. Und das ist bedeutsam! Bekannt war bis dahin die Zuwachssteuer im grossen und ganzen eigentlich nur bei den Nationalökonomien und Steuerpolitikern. Über theoretische Erörterungen bis zur grösseren praktischen Erprobung war sie überhaupt nicht hinausgekommen. Als ernsthafter Steuer oder finanzieller Rettungsweg war sie noch gar nicht gehandelt worden. Man waren mit einem Male wirkliche Einnahmезwecke massgebend. Alle theoretischen Bedenken wurden dadurch allmählich überwältigt. Die Finanznot der Gemeinden war die Trieffeder, die den Wertzuwachssteuergedanken weiterbrachte.

Man kann also sagen, dass nicht die Theorie, sondern höchst reale Gründe die Steuer zur Geltung gebracht haben. Dies kann nicht eindrucklich genug hervorgehoben werden; die Forderung der Bodenreformer hat allerdings den Weg vorbereitet.

Die weitere Entwicklung der Wertzuwachssteuer geht von den Umsatzsteuern (Besitzwechselabgaben) aus. Sie ist aus ihnen fortgebildet worden. Bei Berechnung der Umsatzsteuern nach dem Verkaufspreis wird der Wertzuwachs allerdings schon, wenn auch mäßig, mitberücksichtigt. Solche Umsatzsteuern finden sich in den meisten Staaten, und zwar sind sie als Gemeindeabgaben (in Preussen auf Grund des H. G. § 12) weit verbreitet, anfangs mit mässigen Sätzen (vielfach 1%), die aber später namentlich für unbebaute Grundstücke bedeutende Erhöhungen erfahren haben; weiter vielfach auch als Kreissteuern. Neben diesen kommunalen Umsatzsteuern bestehen staatliche Stempel, z. B. in Preussen, Oldenburg, Lübeck, u. s. w. 1% in Bayern in der Regel 2%, in Württemberg 1 1/2%, in Baden 2 1/2% u. s. w. Durch die Häufung der Umsatzsteuern auf denselben Besitzwechsel steigen die Unkosten auf mehrere Prozent, mit dem Reichsumsatzstempel von 2/3% auf über 4-5%. Die Umsatzsteuer bringt oft gewisse Härten mit sich, da sie bezahlt werden muss ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Lage des Trägers. Eine wirkliche Bereicherung tritt durchaus nicht bei jedem Besitzwechsel ein, und so wird die Umsatzsteuer meist nur mit ihrer finanziellen Eigenschaft gerechtfertigt. Es sollen künftig in Preussen kommunale Umsatzsteuern, die höher als 2% sind, nicht genehmigt werden; aber man muss

bezweifeln, ob diese obere Grenze innegehalten werden wird, da man häufig auf Frankreich hinweist, auf das droit d'enregistrement, welches dort sehr verbreitet ist, so dass Immobilienabgaben mit ausserordentlich hohen Sätzen getroffen werden, die mit Zuschlägen 6, 8% ausmachen. Durch weitere Stempelabgaben steigt hier die Last beim Grundstücksverkauf bis auf 10-12% des Verkaufspreises.

Dem muss man entgegenhalten, dass das französische Steuersystem von dem deutschen grundverschieden ist. Aber auch unsere Zuwachssteuer nimmt auf die Leistungsfähigkeit keine Rücksicht. Das Urteil über diese Steuer ist recht verschieden. Kumpmann sagt (S. 36): „Die Steuer erfreut sich ziemlicher Beliebtheit. Die Forderungen hätten sich an sie gewöhnt, sie würde ziemlich leicht getragen und würde auch sozialpolitisch günstig.“

Allerdings giebt er dann zu, dass sie einen grossen Fehler habe; denn getroffen werden alte Umsätze, gleichviel ob sie Gewinn oder Verlust bringen. Im Gegensatz dazu wird in der Praxis über die unerträgliche Höhe der Umsatzsteuern berechtigte Klage geführt.

Die rohe Form der Umsatzsteuer hatte man zu verbessern, zu verfeinern gesucht. Der preuss. Ministerialerlass vom 12. September 1896 gestattete die Einführung technischer brauchbarer Umsatzsteuerordnungen für Gemeinden, die sich in rascher Entwicklung befinden, und soweit die Steuer in den örtlichen Verhältnissen genügende Rechtfertigung findet. Man kam nun auf den Gedanken, die Steuer abzustufen nach dem beim Verkauf erzielten Gewinn. Auf diese Art und Weise gedachte

man auch den Wertzuwachs zu erfassen. Den ersten Schritt in dieser Richtung tat bekanntlich Frankfurt a. M. Dort war schon vor dem K. G. zur Deckung der Kosten eines grossen Strassen- durchbruchs die bereits bestehende Besitzwechsel- abgabe von 1% auf 1½% erhöht worden, da ein gesteigerter Umsatz in Grundstücken erwartet wurde. Ein im Jahre 1894 vom Magistrat unter- nommener schüchternen Versuch einer Besteuerung des Konjunkturgewinns an Grundstücken war von der Stadtverordnetenversammlung abgelehnt worden (Stolckes). Die Finanzlage der Stadt war um 1903 bedenklich geworden; man brauchte neue Einnahmequellen. Eine Kommission, die einen steuerlichen Ausweg finden sollte, fasste die Wertzuwachssteuer ins Auge. Es sollte nach dem Entwurf vorausgesetzt, dass seit dem letzten Besitzwechsel fünf Jahre bei bebauten und zehn Jahre bei unbebauten Grundstücken vergangen sind, der Mehrwert folgendermassen besteuert werden:

bei 30 - 49% eine Steuer von 5%,
 " 50 - 74% " " 10%,
 " 75 u. mehr " " 20%,

War der Zeitraum seit der letzten Veräusserung ein langer, so sollte von einer eingehenden Gewinn- berechnung Abstand genommen, dafür aber in prozentualer Staffelung ein Zuschlag erhoben werden; denn eine genaue Feststellung des Wertzuwachses hätte sich jeder Berechnung entzogen. Der Entwurf fand berechnete Kritik, besonders die rohe Progression, die zu grossen Härten in der Praxis geführt hätte, auch leicht hätte umgangen werden können. Die am 19 Februar 1904 eingeführte Steuer, in Kraft seit dem 6 Mai 1904, bestand

schliesslich in der Hauptsache in folgenden Reformen: Die Umsatzsteuer (Währschafts- geld) wurde auf 2% erhöht. Unter Bei- behaltung der Zeiträume von 5 und 10 Jahren (wie oben) wurde die Progression so gestaltet, dass bei einer Wertsteigerung von 30 bis 35% 5 Prozent erhoben wurden, bei 35 bis 40% aber 6 Prozent u. s. f., bis 25 Prozent bei einem Mehrwert von über 135%. Für Gewinne, die in langer Frist erfolgten (20 Jahre und mehr bei bebauten oder 10 Jahre und mehr bei un- bebauten Grundstücken), wurde ein Zuschlag erhoben. Dieser betrug 1 bis 2% nach zwanzig bis vierzig Jahren bei bebauten Grund- stücken und 1 bis 6% bei unbebauten Boden (für je 10 Jahre also 1% mehr). Es wurde mithin hier von einer Besteuerung des Gewinns im engeren Sinne abgesehen und dieser Ausweg der Zuschläge gewählt. Die wirkliche Wertzuwachssteuer, die für kurze Besitzfristen angewendet wurde, traf den Wertzuwachs stärker. Gewinne bis 30% blieben jedoch überhaupt von der Steuer verschont.

Dies ist als unnütze Milde ausgelegt worden (z. B. Kumpmann, S. 108), aber be- rücksichtigt man überhaupt die Schwierigkeiten der Erfassung des „un- verdienten Gewinns“, so leuchtet ein, dass es durchaus berechtigt war, eine untere Grenze zu lassen. Die Steuer brachte zwar gross, jedoch schwankende Summen ein; interes- sant ist dabei jedoch, dass der grössere Teil dieser Steuerinkünfte relativ der Erhöhung der Umsatzsteuer zuzuschreiben ist.

Wären es in Frankfurt steuer technische und finanzpolitische Gründe, die eine Änderung der Bodenbesteuerung bewirkten, so

finden wir, dass in Köln zum Teil ganz andere Gesichtspunkte mitmassgebend waren. Hier war ebenfalls in dem Etat für 1905 ein erhebliches Defizit vorhanden. Auch hier verdoppelte man zunächst die Umsatzsteuer auf 2%. Sie sollte ebenfalls nach dem Gewinn abgestuft werden. Hier kam ferner die bodenreformatorische Propaganda zum erstenmal in grösserem Masse praktisch zur Geltung. Von diesem Moment an kommt ein völlig neuer Gedanke hinzu: die Idee die Wertzunwachssteuer zur Sozialisierung der Grundrente zu verwerthen. Dies ist das Ziel des bodenreformatorischen Programms, und dies trat in Köln zum erstenmal in grösserem Masse klar hervor. Es beeinflusste die in Aussicht genommene städtische Zunwachssteuer. Das ist bemerkenswert insofern, als 1911 wieder eine gewisse Abschwächung eintrat. Bei der Wertzunwachssteuer in Köln wurde die Umsatzsteuer angerechnet, doch mit der Massgabe, dass letztere halb oder ganz wegfallen sollte, wenn die Wertzunwachssteuer eine bestimmte Gesamthöhe erreicht. Wichtig ist bei der Kölner Steuerordnung die Festsetzung eines bestimmten Termins zur Berechnung des Zunwachses. Nur der Wertzunwachs, welcher nach dem 1. April 1905 einträte, sollte erfasst werden. Zu diesem Zwecke wurden sämtliche Grundstücke eingeschätzt. Der erste Entwurf war allerdings schärfer; die Steuer sollte zurückwirken bis 1880. Auch wollte man keinerlei Gewinne freilassen. Aber der Bezirksausschuss billigte den Entwurf nicht, da er gegen den Geist des Kommunalabgabengesetzes verstiesse. Die Steuer müsse sich „in mässigen Grenzen“ halten (Ministerialbeschluss vom 10. Januar 1895). Der bedeutend abge-

änderte Entwurf trat dann am 17. Juli 1905 in Kraft. Ein Zunwachs von 10% bleibt frei (Frankfurt 30%). Erwähnenswert ist die oben gestreifte Kombination von Umsatz- und Zunwachssteuer. Hat der Veräusserer die Wertzunwachssteuer gezahlt, so darf der Erwerber ihren Betrag anrechnen auf die Umsatzsteuer, allerdings nicht bis zu mehr als 50% der Umsatzsteuersumme. Erreicht die Steuer 400 000 M., bezw. 800 000 M., so ist die Umsatzsteuer um $\frac{1}{2}$ bis 1% herabzusetzen. Die Kölner Steuerordnung geht mithin über den Rahmen der Frankfurter hinaus, ist teilweise schärfer durchgeführt (10% bei einer Steigerung zwischen 20 und 30%), aber immerhin ist sie gegenüber andern noch milde.

Eine andere Regelung der Wertzunwachsbesteuerung wurde in Gelsenkirchen eingeführt. Hier wird der unbebaute Boden anders als der bebaute behandelt. Bei unbebautem Gelände wird der Betrag, um den der Erwerbspreis den Wert des Terrains als landwirtschaftlich nutzbares Land übersteigt, zur Steuer herangezogen. Diese Regelung ist eigenartig und die Bestimmung des Mehrwerts schwierig. Ein besonderer Ausschuss mit Sachverständigen besorgt die Einschätzung. Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, dass hier im Hinblick auf die in jener Gegend bestehende Bergwerksindustrie diese eigenartige Regelung entstanden ist, um besonders den durch bergwerkliche Nutzung hervorgerufenen Zunwachs zu erfassen. Bei einem Mehrwert bis 1000 M. pro A. ist der Steuersatz 1%, die Skala steigt um je 1% pro 100 M. bis zur höchsten Stufe von 15% bei einem Gewinne von 28 000 M. pro A. Bei bebauten

Grundstücken, die innerhalb der letzten zwanzig Jahre nicht veräußert worden sind, wird nur eine erhöhte Umsatzsteuer gefordert in Höhe von $1\frac{1}{2}$ bis 2%. War das Grundstück schon einmal innerhalb dieser Frist veräußert, so wird bei mehr als 20% Zuwachs eine progressive Steuer von dieser Wertsteigerung erhoben. Die Gelsenkirchener Steuerordnung hat, soweit ich feststellen konnte, keine Nachahmung gefunden.

Die Wertzuwachssteuer drängte sich nun immer mehr in den Mittelpunkt städtischer Steuerfragen. Andere Städte und Bundesstaaten (Sachsen, Hessen, Oldenburg) folgten bald mit der Erprobung der neuen Steuer, die mehr oder weniger sich an die obigen Vorbilder anlehnen und zum Teil doch wieder recht voneinander abweichen. Interessant ist jener Entwurf, in welchem in Elsass-Lothringen die Anrechnung von Verlusten im Grundstückskauf auf die Gewinne gestattet sein sollte.

Auch in Bremen kam eine verwickelte Zuwachssteuer, verwickelt in ihrer Progression, zum Vorschlag, doch wurde sie nach heftigen Kämpfen Ende 1906 von der Bürgerschaft endgültig abgelehnt. In Berlin gelangte sie ebenfalls nur unter größeren Schwierigkeiten und Angriffen zur Annahme. Bei der dortmündigen Steuerordnung griff die Aufsichtsbehörde ein und verlangte die Änderung einiger Paragraphen. Immerhin wirkt sie dort sehr weit zurück. Der 1. Januar 1860 gilt als Stichtag für Erwerbe, die vor diesem Zeitpunkt stattgefunden haben, und zwar wird der gemeine Wert zugrunde gelegt.

So ist die Wertzuwachssteuer bis zum 1. April 1910 in 470 Gemeinden und 13 Land-

kreisen eingeführt worden (Damaschke S. 121).

In Preussen wurde 1906 durch das Kreis- und Provinzialabgabengesetz den Kreisen die Einführung der Steuer gestattet (23. April 1906). Andere Staaten (Hamburg 1908, Lübeck 1909, Lippe-Detmold 1910) haben die Wertzuwachssteuer ebenfalls angenommen.

3. Die Reichszuwachssteuer.

Dann aber setzte mit besonderer Wucht die bodenreformerische Propaganda ein. Schon 1908 war Prof. Ad. Wagner für die Steuer als Reichsteuer eingetreten.

(Damaschke, Bodenreform S. 122 ff.)

Als in der Reichsfinanzreform die Erbschaftsteuer fiel, wurde von konservativer Seite die Reichswertzuwachssteuer zum Ersatz eingebracht. Am 1. Mai 1909 wurde in der Budgetkommission des Reichstags der Antrag gestellt eine Gesetzesvorlage zur Besteuerung des Wertzuwachses (an Boden und an Wertpapieren) auszuarbeiten. Am 24. Mai aber richtete schon der Vorstand des Deutschen Städtetags eine Eingabe an den Reichstag und Bundesrat, worin er betonte, dass die Einführung einer Umsatz- und Wertzuwachssteuer zugunsten des Reiches nach allen Seiten hin die größten Bedenken erregen müsse. Bei der Beratung

der Reichsfinanzreform wurde die geforderte Zuwachssteuer wegen Schädigung der Gemeindeinteressen abgelehnt und eine Klärung der Frage für nötig erachtet. Durch § 90 des

Reichsstempelgesetzes vom 15. Juni 1909 wurde jedoch bestimmt, dass bis zum 1. April 1912 eine Reichszuwachssteuer eingeführt werden sollte, die mindestens 20 Millionen Mark einbringen müsste. Bis zur Einführung wurde der Reichs-Umsatzstempel um 100% erhöht. Am 1. April des nächsten Jahres, also fast ein Jahr später, wurde dem Reichstag der Entwurf einer Reichszuwachssteuer auf den Grund und Boden vorgelegt. Der Deutsche Städtekongress wiederholte darauf sein Gesuch in dringender Form. Mittlerweile hatten die Bodenreformer eine äußerst rege Propaganda entfaltet, und so kam es schließlich, dass am 1. Februar 1911 die Steuer mit grosser Mehrheit angenommen wurde und am 14.

Februar 1911 in Kraft trat. So entstand die Reichswertzuwachssteuer. Sie fiel ganz aus dem bisherigen Rahmen heraus. Auf den Mangel eines Systems und den Zusammenhang mit den bislang geltenden Steuergrundsätzen wird später einzugehen sein. Bedeutend ist die Begründung zum Reichsgesetzesentwurf: „Die Zuwachssteuer gehört der Allgemeinheit, von der die werterhöhenden Massnahmen ausgegangen sind. Das sind neben dem Reiche und dem Staate in hervorragendem Masse die Gemeinden und Gemeindeverbände....“

Hof. Wagner geht wie schon erwähnt, noch weiter. Boldt rechtfertigt die neue Steuer vorwiegend mit den Opfern, die Stadt und Land im letzten ruhmreichen Krieg gebracht haben, und den finanziellen Vorteilen, die die glänzende Entwicklung des Reiches bewirkt hat.

Ekeberg hält die Begründung der Reichswertzuwachssteuer für bedenklich (Handbuch der Politik); denn es fehle an jedem Zusammenhang zwischen Aufwendungen aus öffentlichen Mitteln und der Grundwertsteigerung!

Die Berechnung des Wertzuwachses geschieht nach dem Unterschiede zwischen dem Erwerbs- und Veräusserungspreis, und zwar wird bis zum 1. Januar 1885 zurückgerechnet. Es wurde also nicht der künftige

Wertzuwachs getroffen (der von einem nahen Termin, z. B. 1900 an, sondern man griff um Jahrzehnte zurück. Dies musste naturgemäss die Berechnung ausserst schwierig gestalten. Die Steuer beträgt

10% bei einer Wertsteigerung von 10% und steigt bis 30% bei einer Werterhöhung von mehr als 290%. Für je ein Jahr ist eine Ermässigung der Steuer um 1% ihres Betrages gestattet; die Verteilung der Steuer geschieht so, dass das Reich 30%, der Bundesstaat 10% und die Gemeinde 40% erhält. Warum letztere gerade 40% erhält, darüber sagt die Begründung nichts. Den Anteil der Wertsteigerung durch die Gemeinde wird zwar anerkannt, doch dann heisst es in der Begründung:

„... ein Anteil von 40% erscheint für die Gemeinden angemessen.“ Diesen steht aber die Befugnis zu, für ihren Anteil noch Zuschläge zu erheben, doch nur mit Erlaubnis der Regierung.

Die Sätze der Steuer erscheinen im Hinblick auf die milderen Steuerordnungen von Köln und Frankfurt a. M. ausserordentlich hoch, und man

hat nicht mit Unrecht von einer „verschleierte[n] Konfiskation von Vermögens-
teilen“ gesprochen. Es ist dies zweifellos eine
Folge der bodenreformerischen Theorien.

Deren Anhänger und Adolf Wagner
gehen nämlich noch weiter. Im Programm
von 1888 hieß es, daß „die Wert-
steigerung des Bodens möglichst dem Volke-
ganzen nutzbar gemacht werden sollte.“

Stieg die Reichswertzuwachssteuer bis auf
30% des errechneten Zuwachses, was schon
ein recht hoher Prozentsatz ist, so forderte
Damaschke 50%, Ad. Wagner sogar 90%
des Wertzuwachses; einige Bodenreformer
verlangen selbst noch mehr (Wageman, Unser
Bodenrecht). So weit darf natürlich eine
Steuer nicht gehen und so ist denn auch
von gegnerischer Seite den Bodenreformern
Halbsocialismus, Steuer-socialismus und
Ähnliches vorgeworfen worden.

War die Zuwachssteuer bis 1911
vorwiegend eine Kommunalsteuer und
wurde dann zur Reichsteuer, so blieb sie
als eine solche nicht lange bestehen. Die
Mängel waren so hervorsteckend. Sie griff
zu weit (1885), war technisch zu kompli-
ziert unklar, und vor allem waren die
Sätze sowie die Veranlagungskosten zu
hoch. Einen wichtigen Grund für die
schädigenden Wirkungen hebt auch
Valère Fallon hervor S. 481: „Man hätte
auf die Übergangszeit mehr Rücksicht
nehmen müssen bei der einschneidenden
Zuwachsteuerung.“ „Nouveauté et
rigueur, ce sont précisément deux traits
caractéristiques des impôts

sur la plus-value. Heut convenu d'en
tenir compte.“ In sehr vielen Fällen
musste die Wertzuwachssteuer überhaupt
erlassen werden, und das Oberverwaltungs-
gericht wurde mit Revisionen überlastet.
So teilte der Abgeordnete Gamp-Obleth
in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs, be-
treffend weitere Beschäftigung von Hilfsrichtern
beim Oberverwaltungsgericht, mit: „Die
Belastung mit 1600 Revisionsfällen durch
ein Gesetz ist eine so vernichtende Kritik
dieses Gesetzes, wie sie schlimmer nicht gedacht
werden kann. Man vergleiche ferner die
Auszerungen der Reichstagsabgeordneten
über die Reichswertzuwachssteuer in den
Sitzungen vom 10. 11. 12. April 1913, die
sich fast alle für die Abschaffung der
Reichsteuer aussprachen. Im Kreise Schleiden
in der Eifel sind 1912 6049 Eigentumsüber-
gänge eingetreten, wovon nur 36 zur Steuer-
veranlagung geführt haben. Und diese Veran-
lagung hat dem Kreise noch 500 M mehr
gekostet, als der Ertrag ausmachte. Bedeutsam
ist auch die Veröffentlichung des Grund-
buchamts Mannheim, 1912: „Wir stellen
fest, daß die Wertzuwachssteuer neben der
noch schärfer gewürdeten Hypothekennote
einen Teil der Schuld an der ungünstigen
Lage des Grundstücksmarkts trägt.“ Ein
anderes interessantes Urteil findet sich in
dem Buche von Dr. Liszner: „Die Zukunft
der Verbrauchssteuer in Deutschland“ S. 13:

„Das Aufgehen der Wertzuwachssteuer
von Grundstücken erfolgte nicht, um die
Kommunen zu beschenken. Es erfolgte ebenso
sehr, wie neben der Erfassung des Vermögens-

zuwachs aller Art durch das Reich eine Sonderfassung des Grundvermögenszuwachses nicht mehr haltbar war, wie wegen der finanzziel-
len und wirtschaftlichen Misserfolge der Steuer. Finanziell unergiebig, Grundstückes-
handel wie Bautätigkeit lähmend, weder die Senkung der Mietpreise herbeiführend, noch einer Steigerung hinderlich, wird sie heute nur noch wenig von Kommunalpolitikern als ein wichtiges Instrument zukünftiger Gemeindesteuerpolitik angesehen. Die

Reichswertzuwachssteuer ist nicht nur aus sachlichen Gründen, sondern ^{auch} aus Rücksicht-
nahme auf politische und wirtschaftliche Interessen ziemlich stark beeinflusst und geändert worden, so dass ihre ursprüngliche Gestaltung, ihr Grundgedanke und somit die Erträge erheblich verringert und ab-
geschwächt worden sind. Den Bodenreformern war sie nicht scharf genug, und von gegnerischer Seite wurde mit Recht auf ihre verheerenden Wirkungen hingewiesen. Auf Grund all der Mängel und in der Praxis vorgekon-
nenen Härten, vor allem aber auch, weil die Erträge in gar keinem Verhältnis zu den sehr hohen Verwaltungskosten standen, ist denn auch durch das Gesetz über Änderungen im Finanzwesen vom 3. Juli 1913 die Reichswertzuwachssteuer als solche ausser Kraft gesetzt worden, und das Reich hat auf seinen Anteil von 50% verzichtet.

Die Erträge der Reichssteuer haben keineswegs den grossen gehegten Erwartungen entsprochen. Interessante Ziffern enthält das Buch von Dr. Berthold, Ergebnisse der Wertzuwachssteuer, der

reichliches amtliches statistisches Material veröffentlicht. Man kann aber betreffs der Ergebnisse anderer Meinung sein als der Verfasser, da er einseitig die Umsatzsteuer ausser acht lässt. Seine Zahlen geben ein Bild von der Unzulänglichkeit und schwankenden Natur der Zuwachssteuer überhaupt.

Die Reichswertzuwachssteuer brachte nach dem Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich ein in 1000 M:

1911	10 956, 7 M
1912	20 833, 4 "
1913	5 000, 0 "

Hierbei ist jedoch zu bemerken, dass dem-
gegenüber ein starker Rückgang in der Umsatzsteuer zu verzeichnen ist, so dass das äusserlich günstige Ergebnis des Jahres 1912 stark zusammenschrumpft. Dies wird zwar bestritten, doch reden die Zahlen eine zu deutliche Sprache. Auch die Klagen aus dem Grundstücksmarkt scheinen den sicher-
lich vorhandenen Zusammenhang zu recht-
fertigen. Hätte Berthold seine Untersuchungen bis auf 1913 erstreckt, die Erträge der Umsatzsteuern berücksichtigt und in Betracht gezogen, wieviel Steuern infolge der Prozesse zurückgezahlt werden mussten, so würde er wohl zu einem andern Ergebnis gekommen sein. - Dass die Reichswertzuwachssteuer nicht gerade sehr günstig auf den Umsatz von Grundstücken gewirkt hat, ist aus der Praxis bekannt. -

B. Der Ausbau der Zuwachssteuer.

Es fragt sich nun, welche Anforderungen an den Ausbau und die Natur der Zuwachssteuer zu stellen seien und wie sich der geplante Umbau der Steuer dazu verhält. Denn sowohl vom Standpunkt des Verwaltungs- und Steuerrechts als auch der Finanzpolitik ist es ein unabwiesbares Erfordernis, sie in das bestehende staatliche Steuersystem harmonisch einzugliedern. Wie die Kommunalisierung jener Realsteuern für die Theorie und Praxis neue interessante Aufgaben gestellt hat, so ist es auch hier der Fall. Die Frage ist nach verschiedenen Seiten hin zu untersuchen, nach der steuerpolitischen, steuerrechtlichen und rechtlichen.

I. Steuerpolitisch.

In steuerpolitischer Hinsicht war sie eine „sozialpolitische“ Steuer und ist entstanden - aus der Agitation der Bodenreformer. Sie sollte bestimmte Zwecke erfüllen, die sonst regelmäßig nicht von einer Steuer gefordert werden. Die Bodenreformer argumentierten: Die Gewinne des Bodeneigentümers sind nicht von ihm selbst geschaffen, sondern von der Allgemeinheit, sind daher „unverdient“. Ergo: sie müssen für die Allgemeinheit als den Urheber der Entwicklung und der Wertsteigerung in Anspruch genommen werden. Die Steuer ist vorwiegend vom sozialen Standpunkt aus eingeführt und die finanzielle

Frage und das Ergebnis als sekundär betrachtet worden. Alles dies war steuerpolitisch etwas völlig Neues, und so wurde die Steuer, wie man es ausgedrückt hat, zu einer zwangsweisen Gewinnbeteiligung der Gemeinde. Man vermischte auch die Grundsätze des besonderen Interesses (wie beim betterment) mit den sozialpolitischen Motiven.

Die Zuwachssteuer sollte wie die Grundwertsteuer die Bodenspekulation unmöglich machen und die Mieten verbilligen, wie die ganze Frage überhaupt seltsamerweise mit der Wohnungsfrage verquickt wurde. Auf diese Theorien kann hier nicht eingegangen werden. Jedenfalls sind dies alles neue Momente, die man in die Steuer hineingetragen hat. Die Besteuerung des Wertzuwachses ist allmählich hinausgegangen über die rein steuerrechtliche Seite und zu einer Frage der gesamten Wirtschafts- und Rechtsordnung geworden. Von all diesen sozialpolitischen Fragen muss die Wertzuwachssteuer wieder losgelöst werden.

Sie soll eine Steuer auf den Wertzuwachs sein, gerechtfertigt durch die erhöhte Leistungsfähigkeit des Besitzers dieses Zuwachses. In diesem Sinn aufgefasst, wird der Streit der Parteien und Interessen aufhören oder nachlassen müssen. Die

Berechtigung der Steuer auf den Zuwachs wird ernstlich nicht mehr geleugnet.

Aber nur eben die Steuer, nicht das sozialpolitische Werkzeug, als das sie propagiert wurde. Es wird sich also nicht um die steuerliche teilweise oder gänzliche „Wegnahme“ des sogenannten unverdienten Wertzuwachses handeln dürfen, sondern

nur um eine „Besteuerung“ des mühe-
loos verdienten Gewinns, d. h. um die Erfassung
der daraus entspringenden erhöhten
Leistungsfähigkeit. Solange unser Wirtschafts-
leben die Erzielung von Gewinn als gerecht-
fertigt anerkennt, darf von einer zu scharfen
Zuwachsbesteuerung nicht die Rede sein,
auch nicht unter Zugrundelegung des „Mono-
polcharakters“ des Bodens, der ja oft genug
widerlegt worden ist.

II. Steuertechnisch.

1. Umsatz- und Zuwachssteuer.

Steuertechnisch hat sich, wie bereits
weiter oben ausgeführt, die Zuwachssteuer
aus der Umsatzsteuer fortentwickelt. Solche
bestand in Preussen auf Grund des § 13 K. A. G.,
und aus dieser Umsatzsteuer heraus, aber
in Abstufung gemäß den erzielten Gewin-
nen, entstand in Frankfurt a. M. die Wert-
zuwachssteuer, ähnlich in Köln. Sie war
zunächst eine Gemeindesteuer und zwar so,
dass meist ein Teil der Umsatzsteuer auf
die Wertzuwachssteuer angerechnet wurde.
Die Reichssteuer ging bis zu 30%, ihre
steuerrechtliche Zweckmäßigkeit war
aber gering, sie war weder unzweideutig,
noch einfach und bequem in der Hand-
habung. Das „ökonomische Prinzip“ war
in ihr nicht mehr zu erkennen. Die Zuwachs-
steuer ist ihrer Natur nach von den
wechselnden Konjunkturen sehr abhängig
und schwankt deshalb sehr in ihren
Erträgen. Darauf hätte man bei

der steuertechnischen Konstruktion auch
Bedacht nehmen müssen. Nun soll sie
wieder scheinbar zur Gemeindesteuer werden
und den Kreis schliessen. Es tauchen somit
wieder ähnliche Fragen auf wie in der
ersten Zeit, und man wird die alten Fehler
vermeiden müssen. Wegen der schwankenden
Einnahmen hat man vorgeschlagen, daraus
bestimmte Fonds zu bilden, die zu kom-
munalen Zwecken verwendet werden sollten.
Es ist dies ein neues interessantes Problem kom-
munaler Politik, das aber hier unerörtert
bleiben muss.

2. Die Überwälzung.

Am heftigsten wurde gestritten um die
Frage der Abwälzbarkeit der Zuwachssteuer.
Die Meinungen stehen dafür und dagegen.
Dass die Steuer die Eliten verbilligt, ist
nicht anzunehmen; denn das würde m. E.
voraussetzen, dass sie nicht abgewälzt wird.
Die Praxis hat, wie mir scheint, mit diesem
Aberglauben aufgeräumt. Die Abwälzbar-
keit der Umsatz- und Wertzuwachssteuer ist
sehr schwer zu beurteilen; die Abwälzungs-
möglichkeit jedoch ist bewiesen. Viel hängt
jedoch von der Konjunktur ab. Einige
Zitate von Fachmännern und aus der
Praxis erhärten die Möglichkeit einer
häufigen Abwälzung. So sagt Bürger-
meister Dr. Luppe, Frankfurt a. M., in Nr. 291
der „Frankfurter Zeitung“: „Völlständig
Fiasco gemacht hat allerdings die Behaup-
tung von der Unüberwälzbarkeit der Zuwachs-
steuer, über die allerdings schon vorher wohl
jeder Kenner der wirklichen Verhältnisse
gelächelt hat. Der Verkäufer wird stets

versuchen, die Steuer auf den Käufer abzuwälzen, und dies wird ihm immer gelingen, wenn der Käufer, der das Grundstück braucht, sich trotz des erhöhten Preises noch genügenden Nutzen verspricht". Ähnlich sagt Krutz in seinen "Betrachtungen zur Wertzuwachssteuer" (S. 56): "Man hat zwar behauptet, die Wertzuwachssteuer sei nicht abwälzbar, aber meines Erachtens vollkommen zu Unrecht. Man kann im Gegenteil sagen, dass sie die Gefahr der Abwälzbarkeit in ganz besonderer Masse in sich schließt. Auch O. Schwartz gibt, allerdings ziemlich vorsichtig, die Abwälzbarkeitsmöglichkeit zu (Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, S. 346): "Eine Abwälzbarkeit der Steuer wird von ihren Freunden nicht für möglich gehalten, wodurch die Bodenspekulation und damit die Mietenerhöhung gehemmt würde. Ob diese Annahme tatsächlich immer zutrifft, kann dahin gestellt bleiben. Entscheidend ist wohl, ob der Verkäufer oder der Käufer der wirtschaftlich Stärkere ist und ob ein großes Bedürfnis nach Bauten vorliegt oder nicht. Selbst Linderbaum sagt in den "Sozialistischen Monatsheften", N^o 3, 1914: "Es liegt mir ganz fern, zu behaupten, dass sich jene übertriebenen Hoffnungen erfüllt hätten, die die Bodenreformer zum Teil auf das Gesetz setzten. Es ist nicht wahr, dass eine Bodensteuer immer und unter allen Umständen zur Verbilligung des Bodens führen müsse, und dass immer der Verkäufer beider Zuwachssteuer der leidende Teil sei." Nach Scherman untersucht genauer die Frage der Abwälzung und reist dann schließlich den Bodenreformerischen Autoritätsbeweis für die Unüberwälzbarkeit dieser Steuer zurück!

Allerdings werde Überwälzungsmöglichkeit, die an sich gegeben ist, durch die "technische Veranlagung begrenzt". Man wird, wie die Praxis genügend gezeigt hat, sagen können, dass eine Abwälzbarkeit meist dort eintritt, wo die Verhältnisse es gestatten.

In einem Falle allerdings ist die Abwälzung sogar eine erzwungene. Nach § 23 II des alten deutschen Gesetzes nämlich muss der Käufer, wenn der Verkäufer nicht imstande ist, bis 2% des Kaufpreises zahlen! Wenn nun die Wertzuwachssteuer also tatsächlich abwälzbar ist, so ist sie technisch und rechtlich verfehlt als eine Steuer im ursprünglichen sozialpolitischen Sinne der Bodenreformer.

III. Steuerrechtlich.

1. Wertzuwachsgerinne und Einkommensteuer.

Steuerrechtlich ist aber noch weiterhin zu untersuchen. Zunächst, was für eine Steuer die Zuwachssteuer ist. Nach Feistling ist sie eine Rechtsverkehrssteuer, nach Bredt eine Personalsteuer (Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, S. 183 ff.). Auch nach v. d. Borch (Finanzwissenschaft, S. 132), ebenso v. Hecker ist sie eine Rechtsverkehrssteuer, Lion (Der Besitz, Steuerentwurf in Grund und Boden Heft 1, 1913) stellt sie als, im wesentlichen eine Realsteuer hin, wenigstens die Reichswertzuwachssteuer. Bredt lehnt dies ab (ebendort S. 183). Wie ist sie also in das Steuersystem einzugliedern? Eine weitere Betrachtung

wird ihre Natur klarer zu stellen versuchen.

Man hat, wie bereits ausgeführt, mit Recht verlangt, dass die mitunter grossen Gewinne am Grund und Boden versteuert werden, denn sie erhöhen die Leistungsfähigkeit. Es fragt sich nun, wie und wo diese Gewinne bereits mehr oder weniger erfasst werden, ob also eine besondere Zuwachssteuer zu schaffen sei, oder ob die Wertzuwachsgevinne nicht schon genügend von den bestehenden Steuerformen erfasst werden, oder ob sie endlich in den Rahmen eines vorhandenen Steuergesetzes durch irgend welche Reform hineingezogen werden könnten. Der Wertzuwachs wird, soweit Einkommen daraus fliesst, durch die Einkommensteuer erfasst, soweit es sich um Vermögenszuwachs handelt, durch die Ergänzungssteuer (in Preussen u. s. w.). Weiter unterliegt er der Umsatzsteuer und neuerdings der Vermögenszuwachssteuer; endlich wird er dauernd dort besteuert, wo die Steuer nach dem gemeinen Werte erhoben wird.

Die Einkommensteuer erfasst das normale, regelmässig wiederkehrende Einkommen.

Später wurden noch die Einnahmen aus einer vorübergehenden, gewinnbringenden Beschäftigung unter das Einkommen gerechnet. Die Wertzuwachsgevinne aber blieben frei; für sie ist dann eben eine besondere Steuer herausgeholt worden, die allerdings ein Fehlschlag war. Und zwar geschah die Besteuerung, abgesehen von den kommunalen Steuerordnungen, schliesslich durch das Reich. Diese Zuwachsgevinne, die in Gestalt erhöhter Erträge an Mieten oder Pacht einem Besitzer zufallen, blieben auch hier verschont. Sie also alle zu versteuern,

erscheint demnach nur logisch und gerecht.

In diesem Zusammenhange fasst auch Dr. Bredt die Entwicklung auf, und in dieser schematischen Ordnung erscheint das Problem der Wertzuwachsbesteuerung in einem andern Lichte. Der Wertzuwachs wird - in Preussen - schon durch die Einkommensteuer verschieden getroffen, teils gar nicht teils wenigstens nicht unmittelbar. Die Einkommensteuer trifft erstens die gewerblich gemachten und zweitens die spekulativen Gewinne. Erstere werden auch noch von der Gewerbesteuer erfasst.

Der nicht spekulative Gewinn ist frei. Welches ist aber das Merkmal der „Spekulation“? Sie ist m. E. in der Praxis überhaupt nicht fassbar, und dies ist auch nicht nötig! Loepenfalls ist Vorsicht geboten. Fallon sagt mit Recht (S. 436): „*Mais l'impôt sur la plus-value ne peut malheureusement faire le départ entre le commerce des terrains pratiqué honnêtement et la spéculation faite au malhonnête. C'est une arme à deux tranchants.*“ Durch eine gesetzliche Neuregung, die sich der erhöhten Leistungsfähigkeit des Besitzers ansmiegt, wird jeder Gewinn einigermaßen und annähernd gerecht getroffen werden. Andererseits sind spekulative Gewinne nur dann Einkommen, wenn sie dauernd flieszen, also gewerbmässig gemacht werden. Dann handelt es sich jedoch um Handelsgewinne. Von anderer Seite werden sie in die „gewinnbringende Beschäftigung“ untergebracht (Mall, Entstehung und Ziele der Einkommenbesteuerung).

Die Leistungsfähigkeit.

Im Grunde genommen ist der Unterschied zwischen spekulativen und nicht spekulativen Gewinnen belanglos, denn es kann sich bei einer Wertzuwachsbesteuerung, unter die diese doch fallen sollen, eigentlich nur um die Frage der erhöhten Leistungsfähigkeit handeln. Ich schliesse mich darin völlig der Ansicht von Dr. Bredt an, auch darin, dass beide Gewinne, spekulative und ^{nicht} spekulative, nicht zum Einkommen gehören. Wie soll nun der Wertzuwachs erfasst werden? Er kann besteuert werden sowohl beim Besitzwechsel als auch dann, wenn ihn der Besitzer genießt, aber sein Grundstück nicht verkauft, d. h. wenn er in Gestalt steigender Erträge bezieht. Die nicht gewerblich gemachten Gewinne aus dem Wertzuwachs, die also nicht zum Einkommen gehören (§ 7 Eink St G), erhöhen zweifellos die steuerliche Leistungsfähigkeit des Besitzers. Bredt forderte daher für sie eine Besteuerung analog der Einkommensteuer. Sie sollten nicht als Einkommen, sondern wie Einkommen besteuert werden. Es ist klar, dass hierdurch das System der Besteuerung geschlossen werden und eine gerechtere Erfassung der Gewinne gewährleistet werden würde. Andererseits war der Gedanke vom Reiche etwas anders gelöst worden. So ergibt sich auch nach Bredt der Charakter der Steuer als Personalsteuer. Sie wird subjektiv beim Besitzwechsel oder beim Nutzenbezieher erhoben. Ihr Merkmal ist allein der vom Eigentümer gemachte Gewinn! Dann leuchtet auch ein, dass bei ihr selbstverständlich der Grundsatz der Leistungsfähigkeit in Betracht kommt. Auch die Bodenreformer haben sie als Gewinnsteuer konstruiert, aber dann nicht die volle Konsequenz daraus gezogen und die sozial-

politischen Zwecke hineingebracht, sie haben somit den Anlass dazu gegeben, eine Steuer zu schaffen, die in der Praxis jene bekannten Härten und Widersprüche gezeigt hat.

3. Die direkte Zuwachssteuer.

Eine weitere Streitfrage ist es, ob die direkte oder indirekte Steuerform zu wählen ist. Die indirekte Wertzuwachssteuer, d. h. die beim Besitzwechsel aufgelegte, ist in der Praxis bisher allein üblich gewesen. An ihre Stelle müsste eine einheitliche Wertzuwachssteuer treten, die jeglichen Wertzuwachs erfasst, einerlei ob er beim Besitzwechsel zutage tritt und in kurzer Zeit erworben wird, oder ob ihn der Besitzer, in natura, d. h. in Gestalt steigender Mieten und Erträge genießt. Also als direkte, periodisch erhobene Steuer. Die Frage ist nur hierbei, ob dadurch nicht der Teufel durch Beelzebub ausgetrieben würde, ob nicht gerade die Leistungsfähigkeit unberücksichtigt bliebe. Ich glaube, dass dem nicht so ist. Es könnte dem Eigentümer freigestellt werden, die Steuer bar zu zahlen oder verzinsbar eintragen zu lassen, beim Verkauf jedoch sofort zu zahlen. Die periodische Besteuerung würde eine gleichmäßigeren Gewinnerfassung bewirken, auch hätte sie den Vorteil leichterer Beitreibbarkeit, ferner lieszen sich Wertverminderungen besser berücksichtigen und Umgehungen eher verhindern. Dorch dürfte aus technischen Gründen die

Erhebung nicht in zu kurzen Zeiträumen erfolgen (ähnlich Kumpmann) wegen der schwierigen Verhältnisse der Fälschung. Da eine periodische Zahlung gewisse Härten mit sich bringen könnte, so müssten die Beträge eintragbar sein dürfen. Da die Quoten aber geringe sein sollen und die Gewinne in den seltensten Fällen „Riesen-“gewinne sein werden, wären die Bedenken nicht stichhaltig. — Beim Erbanfall könnte sie auch abgelöst werden. Wenn ehemals gefordert worden ist, dass die Allgemeinheit am Gewinne beteiligt werde, so soll hier zwar nicht umgekehrt gerade verlangt werden, dass sie auch den Verlust oder die Wertminderung ganz oder teilweise trage, aber immerhin ist eine Wertverminderung meist gleichbedeutend mit einer Schwächung der steuerlichen Leistungsfähigkeit, die eine Anrechnung wohl rechtfertigt und Rücksicht erheischt. Die Verzinsbarkeit ist durchaus nicht etwas Fremdes oder Bedenkliches, findet man sich doch auch, wenn gleich in anderem Sinne, bei den Rentengütern. Die Steuer müsste allerdings unter engster Aufsichtwirkung der Kommunen veranlagt und erhoben werden, denn sie allein können die genauen örtlichen Umstände beurteilen. Auf die Verhältnisse des flachen Landes muss besondere Rücksicht genommen werden. Die Agrarverhältnisse bringen es mit sich, dass hier seltener ein Besitzwechsel eintritt, auch steigt der Bodenwert nicht so sprunghaft. Eine Besteuerung auf den ländlichen Bodenwertzuroachs ist m. E. überhaupt zu vermeiden. Man erfasst ihn adnekin schon genügend durch die oben

genannten Steuerformen. Die Zuroachssteuer eignet sich nur für aufstrebende, in Entwicklung begriffene Ortschaften. Ellick Recht sagt daher Fallon S. 394: „L'imposition des plus-values spontanées ne semble acceptable ni pour le sol rural, ni comme impôt d'Etat; elle reste applicable aux centres en voie de rapide développement.“ Dies gilt auch für die direkte Steuerform. Es wird zwar immer wieder geltend gemacht, dass die Fälschung besonders schwierig sei; aber liegen diese Schwierigkeiten nicht auch bei der indirekten Steuerform vor? Sie sind technisch überwindbar, es müsste eben gleichzeitig auf möglichst zuverlässige Fälschungen hingewirkt werden, was auch für eine Hypothekenreform günstig wäre. Dadurch, dass der Eigentümer durch langen Besitz die Grundrente direkt genießt, ohne besteuert zu werden, wird seine steuerliche Leistungsfähigkeit zweifellos erhöht. Sie zu treffen, ist anlogisch und gerecht. Allerdings darf es sich, wie bereits gesagt, nur um mäßige Sätze und nicht zu kurze Fälschungs- oder Steuerperioden handeln. Da in den Landgemeinden und auf dem flachen Lande ganz besondere, agrarische Verhältnisse vorwalten, könnten sie durch ein umfassendes einheitliches Reichsgesetz nicht gebührend, ohne schädigende Wirkung im Einzelnen, reguliert werden. Auch die teilweise hohe Verschuldung mahnt zu besonderer Vorsicht. Die Zuroachssteuer kommt also nur für aufstrebende Gemeinden in Betracht. England hat die

Zuwachssteuer, die unter Lloyd Georges Einfluss eingeführt worden ist, nicht auf den ländlichen Grundbesitz ausgedehnt. Das „Interessenprinzip“, das bei der Zuwachssteuer immer wieder herangezogen wird, ist von einer bei der Regelung dieser Steuer schwer ins Gewicht fallenden Agrarpolitik abzulehnen. Die besondere Natur dieser ländlichen Grundrente erheischt eben eine besondere Rücksichtnahme auf die bodenständige Bevölkerung und die kleinen Landgemeinden. Für die Agrarverhältnisse liegen doch die Dinge meist wesentlich anders. Der Landmann hängt weit mehr von unberechenbaren Wechselfällen ab, von der Witterung, der Konjunktur, von günstigen Exportverhältnissen, als der städtische Grundeigentümer. Sein Rentenzuwachs steht mehr in Beziehung zu seiner persönlichen Arbeit, ist also im höchsten Maße „verdient“.

Rothkegel hat (in Schmüllers Jahrbuch, Heft 146) nachgewiesen, dass die Wertsteigerungen dort gerade vorwiegend auf der eignen Tätigkeit beruhen und zum größten Teil im Lande nicht die Erhebungskosten decken würden. Die Grundrententheorie galt ursprünglich nur für den ländlichen Boden; heute ist ihre Wichtigkeit für die Stadtverhältnisse anerkannt und sogar wohl in den Vordergrund getreten. Wenn irgendwo Einseitigkeiten vermieden werden müssen, dann ist es also hier.

Die Vorschläge, die bisher gemacht worden sind, um eine richtige Lösung zu finden, sind teilweise recht interessant.

Viel beachtet sind die Vorschläge von Dr. Bredt und Bürgermeister Weiszenhorn. Ersterer will sie ausbauen auf dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit in Analogie zur Einkommensteuer, jener im Anschluss an die Grundsteuer mit Bevorzugung der direkten Zuwachssteuerform. Und zwar geht Bredt davon aus, dass, um das Steuersystem lückenlos aufzubauen, die Einnahmen noch durch Besteuerung getroffen werden müssten, die über das Einkommen hinausgehen. So haben wir die Erbschaftsteuer, die Besteuerung der Lotteriegewinne bekommen, und in dieser Weise müsste sich auch die Wertzuwachsbesteuerung in das System eingliedern, während die Erfassung von Gewinnen aus Wertpapieren vorläufig wegen zu großer Schwierigkeiten technisch noch nicht möglich sei. Die Wertzuwachssteuer nun insbesondere müsste dann in niedrigen Sätzen gehalten sein, und zwar im Rahmen eines Sondergesetzes, das als Ergänzung zur Einkommensteuer dient. Hineinzubeziehen sind sämtliche Zuwachsgewinne. Immer aber soll die Leistungsfähigkeit der Klasse sein, den man den Sätzen zugrunde legt. Dann kann man den Wertzuwachs ohne Rücksicht auf einen Besitzwechsel durch eine periodische, direkte Steuer treffen. Die Ermittlung des Wertzuwachses könnte nach der Ansicht von Dr. Bredt durchgeführt werden, indem man bei der Einschätzung zur Ergänzungssteuer deren Grundlagen benutzt. Dies wäre ein Weg; doch wäre es gar nicht schwer,

in den Kommunen und für bestimmte Bezirke Kommissionen oder Taxämter zu schaffen, die aus Sachverständigen bestehend, Taxtabellen führen, und so an der Hand der beim Verkauf wirklich erzielten Preise und unter Berücksichtigung der Konjunktur, des Grundstücks- und Bau- markts jene Wertermittlung vornehmen.

Dem Eigentümer müsste es dann freistehen, wie Bredt vorschlägt die Steuer zu zahlen oder eintragen zu lassen und zu verzinsen. Bei jedem Verkauf wären die Summen natürlich sofort fällig gewesen. Dies wäre in Anbetracht der niedrigen Sätze wohl möglich. Insofern wäre diese Konstruktion schon zu begrüßen, als sie es ermöglicht, Wertvermindierungen zu berücksichtigen. Es ist noch gar nicht einmal ausgemacht, ob die Wertsteigerung des Bodens und die Bevölkerungszunahme in diesem Tempo weitergehen wird. Ich glaube annehmen zu müssen, dass das riesige Wachsen der Städte eine vorübergehende, zum mindesten aber eine langweilige, periodische Erscheinung ist und dass nach mehreren Jahren ein Abflauen eintreten wird, wenn auch nicht gleich ein Stillstand. Dies sollte bei der Beurteilung bodenpolitischer Fragen mitberücksichtigt werden. Die Grundwertvermindierungen können mitunter recht erheblich sein.

Was nun Weissenborns Vorschlag betrifft, so will er bekanntlich die Zuwachssteuer im Anschluss an die Grundsteuer ausbauen, und zwar als direkte. Ihm tritt Dr. Lorn im Pr. VBl. VII, 133 ent-

gegen, der ihre rechtliche Zulässigkeit verwirft. Eine direkte Wertzuwachssteuer empfiehlt auch Adickes, jedoch in anderer Begründung. Die Frage, ob sie zunächst für Preussen zulässig ist, beantwortet Weissenborn aus dem § 4 G. und dem Deklarationsgesetz; er stützt sich hierbei auf die Ansichten von Freund, Biermer, Schütz. Die Wertzuwachssteuer soll in Form von Zuschlägen zur Grundsteuer nach dem gemeinen Wert erhoben werden, auch hier sollen die Sätze mässig sein. In seinem Entwurf einer Grundsteuerordnung für die Stadtgemeinde X. setzt er auseinander, wie er sich die neue Steuerform denkt. Hervorzuheben sind folgende Paragraphen:

§ 3. Der nach dem gemeinen Wert zu veranlagende Teil der Grundsteuer (Wertsteuer) wird nach einem für jedes Steuerjahr durch Gemeindebeschluss festzustellenden und in ortsüblicher Weise bekannt zu machenden Satz von jedem Tausend des gemeinen Werts der einzelnen Grundstücke erhoben. Dieser Satz kann für die unbebauten Grundstücke höher sein als die bebauten....

§ 4. Der nach dem Wertzuwachs zu veranlagende Teil der Grundsteuer (Wertzuwachssteuer) wird nach einem für jedes Steuerjahr durch Gemeindebeschluss festzustellenden und in ortsüblicher Weise bekannt zu machenden Tarif in Sätzen von jedem Hundert des Wertzuwachses (§ 3) der einzelnen Grundstücke erhoben....

§ 5. Der Wertzuwachs wird ermittelt,

indem von dem Unterschiede zwischen dem gemeinen Wert zur Zeit der Veranlagung und demjenigen Wert, der drei Jahre vorher bei der Veranlagung zur Gemeindegrundsteuer festgestellt worden ist (früherer Wert), die innerhalb dieser drei Jahre entstandenen eigenen Aufwendungen abgezogen werden.

Die Steuersätze steigen progressiv an.

Weissenborns Vorschlag berücksichtigt auch eine etwaige eintretende Wertminderung (§ 11) und will dann auf Antrag eine Ermäßigung der Wertzuwachssteuer eintreten lassen.

Da er den Wertzuwachs, als eine dem Boden spezifische Art des Ertrages auf- faszt, erklärt sich eine Konstruktion. Er warnt eindringend vor den sozial- politischen Tendenzen und Wirkungen. Er steht mit seiner Auffassung des Wertzuwachses im Gegensatz zu Brecht der ihn mit Recht als Gewinn des Eigentümers konstruiert. Warum hat man denn z. B. in mehreren Staaten die Wertzuwachs- beststeuerung in die Einkommensteuer hinein- bezogen? Auch in Sachsen-Weimar werden nach dem Gesetz von 1908 Spekulations- gewinne an Grundstücken durch die Einkom- mensteuer erfasst. In Hamburg, Lübeck und Bremen werden Gewinne aus Grund- stücksverkäufen und Wertpapieren selbst dann durch die Einkommensteuer getroffen, wenn sie nicht spekulativ gemacht werden.

In der Schweiz wird in einigen Kantonen der Wertzuwachs direkt durch die Einkommensteuer erfasst. Es liegt in der Natur der Wertzuwachsgewinne, sie in einen Zusammenhang mit der Einkommensteuer zu bringen.

Ferner die Progression! Sollte man diese bei der Realsteuer ohne weiteres rechtfertigen können? Nur die Personalsteuer kann progressiv gestaltet sein. Ekeberg sagt (Finanzwissenschaft S. 323): „Aus dem Charakter des Wertzuwachses als eines unverdienten ist die Forderung begründet, die Steuer progressiv zu gestalten. Eine nähere Begründung gibt er auch nicht.“

4. Die Zuwachssteuer als Personalsteuer.

Die neue Zuwachssteuer müsste eine ausgesprochene Personalsteuer werden, die aufgebaut wird auf dem Prinzip der Leistungsfähigkeit das immer mehr zum leitenden Gedanken wird. Nur dann werden Grund und Boden die bewährte tragfähige Steuerquelle bleiben können; denn die Mängel der alten Steuer betrafen ja gerade die „Ungerechtig- keit“ und die „konfiskatorische Natur“ derselben. Nur eine der Leistungsfähigkeit angepasste Personalsteuer mit niedrigen Sätzen ist haltbar und sozial. Gewisse sozialpolitische Rücksichten kann und muss eine Steuer oft nehmen, aber nicht im ursprünglichen Sinne der Boden- reformer, wo sie zu einer Umwälzung der Wirtschaftsordnung führen würde. Die Forderung der Berücksichtigung der Leistungs- fähigkeit muss also oben an stehen, gerade insofern, als es sich - im Sinne des etwaigen Ausbaues der Steuer - bei dem Wertzuwachs weniger um Eigenschaften handelt, die dem Grundstück innewohnen, als um

Eigentümergewinne. Das Meiste ist schon im Zusammenhange mit obigen Punkten gesagt, aber der ganze Zuwachssteuergedanke dreht sich, wie nochmals hervorgehoben werden soll, um die Tatsache, dass die Wertzuwachs-gewinne Einnahmen darstellen, die über das Einkommen hinausgehen und deshalb eine besondere Leistungsfähigkeit begründen.

Die Zuwachssteuer müsste also eine Steuer auf diese Gewinne sein mit mässigen Sätzen.

Da sich gar nicht annähernd feststellen lässt, welcher Teil verdient, d. h. auf eigene Arbeit des Besitzers zurückzuführen ist, und die bisher angewandten Freilassungen immer noch nicht alle Härten mildern, so ist eine weitherzige, grosszügige Reform nötig.

Man wende nicht ein, dass dann die Steuer nicht ergiebig, "ausreichend", werden würde. Dadurch, dass sie als direkte Form gefordert wird, brächte sie sicher mindestens dieselben Erträge, die man von der alten Steuer erwartete. Sie ist ihrer Natur nach eine Gewinnsteuer, aber dafür waren die bisherigen Sätze zu hoch. Die vorhandenen Zuwachssteuerordnungen von den Kommunen bis zur Reichswertzuwachssteuer "pendeln hilflos hin und her zwischen "Äquivalenz- und Opfertheorie" (Perin: Strutz, S. 404). Im obigen Sinne aperiert auch Schanz, der die steuerliche Leistungsfähigkeit nach den gesamten Einnahmen bemessen will. Da die Wertzuwachs-gewinne zwar in der allgemeinen Natur der Dinge und des Fortschritts begründete Gewinne sind, die der Eigentümer mitbewirkt und bezieht, so muss, da eine Trennung der Bestandteile ein technisches unmögliches Unterfangen ist,

die Besteuerung auch seiner Person angepasst sein. Auch Dr. Pabst stützt die Steuer mit dem Prinzip der Leistungsfähigkeit; ähnlich Perin, der neben Bredt die Frage nach allen Richtungen hin höchst anschaulich erörtert. Mit der Theorie von Leistung und Gegenleistung ist doch nur in ganz speziellen seltenen Fällen durchzukommen. In welchem Umfange jemand von dem Staate, den Kommunen oder öffentlichen Einrichtungen Vorteile gezogen hat oder geniessen wird, lässt sich nicht erkennen oder messen. Als allgemeiner Massstab kann es also nicht gelten. Die Grade des sachlichen und wirtschaftlichen Interesses sind eben sehr fein gegliedert und abgestuft. Die Verschiedenheit der Interessen bedingt deshalb eine aufmerksame Berücksichtigung bei der Verteilung der Belastung. Es soll eben der Gewinn besteuert werden, die Bereicherung, die der einzelne erfährt.

5. Reformvorschläge.

Als leitende Gesichtspunkte kommen hierfür in Betracht:

1. Änderung der Steuer nach dem gemeinen Wert in bezug auf ihre Unterlagen.
2. Herabsetzung und Vereinheitlichung der Umsatzsteuern.
3. Schaffung von Sachverständigenkommissionen unter Heranziehung von Mitgliedern des ländlichen und städtischen Grundbesitzes bei der Schätzung der Bodenwerte, Anhörung von Gutachten derselben bei Auf-erlegung von Steuern, die den Grund und Boden betreffen.

4. Änderung der Wertzuwachssteuer und Aufbau derselben auf dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit unter engster Mitwirkung der Kommunen.
5. Regelung des Verhältnisses zwischen Umsatz- und Zuwachssteuer.

In dieser Richtung ungefähr könnte sich ganz allgemein eine Reform vollziehen. Es ist nicht angebracht, mit allen möglichen Werturteilen auch ein Urteil über all diese im Zusammenhang stehenden Steuerfragen zu fällen. Die Tatsache einer erhöhten Leistungsfähigkeit aus den Wertzuwachsgegewinnen rechtfertigt allein die volkswirtschaftliche und rechtliche Zweckmäßigkeit der Wertzuwachssteuerung. Die Zuwachssteuerfrage ist m. E. überhaupt kein Einzelproblem, sondern erfordert eine gleichzeitige Reform des Hypothekenzwangs und Änderung der Besitzwechselabgaben überhaupt. Die Berechtigung einer Steuer auf den Zuwachs wird ja von vielen Seiten überhaupt abgelehnt oder doch stark angezweifelt. (R. Witting im „Tag“, 16. 9. 1913, beim Vermögenszuwachssteuergesetz; Kritik von Dr. v. d. Borcht in „Finanzwirtschaftlichen Zeitfragen“). Von bedeutsamer Wirkung ist auch der Krieg auf die Zuwachsverhältnisse gewesen. Auch ein Besitzer ist gänzlich verarmt und der Substantiation ausgesetzt. Ob diese ohne weiteres zulässig ist, ist hier nicht zu entscheiden. Immerhin wird in einem solchen Falle, wo die Umsatz- und sogar die Wertzuwachssteuer fällig wird, die Gemeinde auf sie verzichten und die lokale Umsatzsteuer aufgeloben werden

müssen. Die Aufhebung der Zuwachssteuer in den direkt vom Krieg betroffenen Ortschaften müsste allerdings in einem besonderen Gesetz ausgesprochen werden. Sinkt die steuerliche Leistungsfähigkeit oder hört sie ganz auf so müssen naturgemäß auch besondere Berücksichtigungen gelten.

Auch nach dem Aufbau der zerstörten Städte muss der Rückschlag in Anrechnung gebracht werden unter eingehender Rücksicht auf die örtlichen und persönlichen Verhältnisse. Gerade dann dürfte die Feststellung des Wertzuwachses auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen, aber auch in den nicht direkt vom Kriege betroffenen Gegenden sind die Wert- und Zuwachsverhältnisse am Grund und Boden geändert worden. Man denke an die Mietsausfälle und die hypothekarische Belastung, die ihre Spuren aus Anlass des Krieges noch nach Jahren zeigen werden. Gerechterweise ist auch hier besondere Obacht bei der Lösung des Steuerproblems nötig.

Über die Möglichkeiten der Einführung von Zuwachssteuer in Ostland.

Im allgemeinen können wir die Zuwachssteuer einteilen 1) in Wertzuwachssteuer und 2) in Einkommenszuwachssteuer. So wohl bei der ersten wie bei der zweiten Kategorie wird die Berechnung folgendermaßen gemacht: man nimmt für das betreffende Jahr die Preise, welche nach einem bestimmten Plan berechnet sind und nimmt nach demselben

Pläne 3-4 Jahre oder später eine neue Schätzung vor; wenn der letzte Schätzwert grösser ist als der erste so unterliegt nach Berechnung einer gewissen Summe d. h. des natürlichen Zuwachses das Saldo mehr oder weniger der Besteuerung. So ist bei Realisierung dieser Steuer durch ausnützte Vorbedingung, dass in zwei bestimmten Perioden nach demselben Pläne die Schätzung vorgenommen wird. Wenn wir jetzt geltender Steuerungsweise bleiben und vorerst betrachten, von welchen Objekten der Eigentumswert herkommt so müssen wir feststellen, dass wir keine Steuer gehabt haben, unter die eine solche Wertabschätzung sich rubrizieren liesse. So würde in Ermangelung eines solchen Eigentumswertabschätzung eine Besteuerung des Wertzuwachses ganz unmöglich sei.

Was nun die Grundlagen der Einkommenbesteuerung anbelangt, so haben wir: 1) die Steuer von dem unbeweglichen Eigentum auf dem Lande 2) dieselben in der Stadt und 3) der Reingewinnbesteuerung. Für die erste Steuer sind nötig viele Einschätzungen: Nord- Ostland, Süd- Ostland und Oesel, während es für die nach dem Estnisch-Russisch Friedensvertrage an unser Territorium angrenzenden Landstücken gar keine Einschätzungen giebt.

Lassen wir beiseite die unzweifelhaft wichtige Frage, ob diese drei Einschätzungen gemacht sind, nach einem gehörigen Plan und zu gehöriger Zeit, ziehen wir bloss in Betracht, das unlängst auf einer Sitzung in Finanzministerium festgestellt wurde, dass die Einschätzung des gesamten unbeweglichen Eigentum auf dem Lande

frühestens im Laufe von drei Jahren durchgeführt werden könnte und dass sie Kosten etwas über 50 Millionen Emr. betragen würde; so dass wenn man auch eine solche grosse Ausgabe möglichst erachtete, die Zuwachssteuer auf das unbewegliche Eigentum auf dem Lande nicht vor 4 Jahren eingeführt werden könnte. Die Einschätzung des unbeweglichen Eigentums in Städten könnte man in einem Jahre durchgeführt werden, aber die Sachen stehen so, dass in Süd- Ostland fast überall die frühere Einschätzung nicht zur Hand sind, da dies ganze Material nach dem Kaukasus evakuiert wurde, so kann die projektierte Steuer auch auf diese Art von Einkommen nicht verwandt werden. Bleibt noch die Besteuerung des Reingewinns. Auch bei dieser Steuer ist ein der grössten Teil des Einschätzungsmaterials aus Süd- Ostland evakuiert worden, so dass gar keine Möglichkeit vorhanden ist, das Material aus der russischen Zeit für diese Einschätzung zu benutzen.

Wenn auch das ganze Material vorhanden wäre, so würde sich doch eine ernstliche Schwierigkeiten ergeben aus der Vergleichung der Einschätzungen, welche in russischen Rubeln einerseits und in estnischen Mark andererseits vorgenommen sind, da ja bis jetzt ein mehr oder weniger befriedigender Koeffizient für die Vergleichung dieser beiden Valuta nicht festgestellt ist; sich hierbei aber von den Börsenkursen leiten zu lassen würde wohl traurige finanzielle Resultate ergeben. — Da also jetzt Abschätzungen

aus der russischen Zeit grössten Teils fehlen, sehen wir, ob brauchbare Abschätzungen in estnischen Mark zu beschaffen sind.

Die ersten derartigen Einschätzungen stammen aus dem Jahre 1919.

Im laufenden Jahre taxiert man die Einkommen des Jahres 1920, so dass wir die Einkommensteuer nur der Jahre 1919 und 1920 vergleichen können, aber so würden diese Einschätzungen durch zeitlich so nahe beieinander stehen, so dass man kaum einen Zuwachs konstatieren könnte. Die gewöhnliche Periode für derartige Vergleichen sind drei Jahren, so dass wir nur die Einkommen der Jahre 1919 und 1920 vergleichen könnten d. h. wir könnten diese Steuer erst 1923 einführen. Wenn wir in Betracht ziehen das vorhandene Einschätzungsmaterial und dasjenige das wir noch erhalten könnten, kommen wir zu dem Schlusse, dass bis vor dem Jahre 1923 keinerlei Zuwachsteuer erhalten könnten. —

So könnten wir denn diese Steuer nur teilweise einführen, indem wir beiseite lassen das Einkommen von Grundstücken und Häusern, welche gerade bei der vorliegenden Steuer Idee den Hauptpunkt der Besteuerung darstellt. —

Es ist zu hoffen, dass das Steuerrecht mehr als bisher zur Geltung gelangt aus dem höchst realen Grunde, dass nach dem grossen Kriege neue ergiebige Einnahmequellen erschlossen werden müssen.

Im grossen Kranze der neuen nötigen Einnahmen wird eine gerecht und massvoll gestaltete Zuwachsteuer zwar eine

relativ bescheidene Rolle spielen, aber doch zweifellos ernsthaft von den Kommunen in Betracht gezogen werden.

Hoffentlich bringt die Zukunft einen neuen grossen Aufschwung und somit eine Steigerung des Wertes und des Wohlstandes; dann wird auch das Zuwachsteuerproblem zu seinem Recht kommen und seine Wirkung entfalten. —

Auhinnatöö
374 327