

Werk

Titel: Gebäudesteuer und Wohnungsfrage in Preußen

Autor: Rieden, Walter zur

Ort: Leipzig

Jahr: 1900

PURL: https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345575393_0024 | LOG_0011

Kontakt/Contact

[Digizeitschriften e.V.](#)
SUB Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 1
37073 Göttingen

✉ info@digizeitschriften.de

Gebäudesteuer und Wohnungsfrage in Preußen.

Von

Walter zur Nieden,

Dr. jur., Regierungssachverständiger am Landratsamt des Kreises Nettmann (Reg.-Bez. Düsseldorf).

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung S. 1. — I. Das herrschende Gebäudesteuersystem und seine Mängel. 1. Mängel allgemeiner Natur S. 3. 2. Mängel socialer Natur. a. Die Bevorzugung der gewerblichen Gebäude S. 6. b. Die Überlastung der Häuser mit kleinen Wohnungen durch das System des Nutzungswertes S. 7. c. Folgen dieser Überlastung für das Wohnungswesen S. 10. — II. Die Einführung besonderer Steuerordnungen nach dem gemeinen Wert auf Grund des § 25 R. A. G. unter Festsetzung von Steuererleichterungen für Häuser mit kleinen Wohnungen S. 12. 1. Die Vorzüge der besonderen Steuerordnungen nach dem gemeinen Wert vor denjenigen nach dem Nutzungswert. a. Praktische Vorzüge S. 13. b. Vorzüge materieller Natur, insbesondere durch Mitheranziehung der Baupläze S. 16. 2. Steuererleichterungen für Häuser mit kleinen Wohnungen a. Notwendigkeit S. 21, b. günstige Folgen S. 23, c. rechtliche Zulässigkeit S. 24, d. praktische Durchführbarkeit S. 24. 3. Besondere Steuererleichterungen für bestimmte Klassen von Häusern mit kleinen Wohnungen. a. Zweckmäßigkeit S. 25, b. rechtliche Zulässigkeit S. 28. Schluß S. 29. — Anhang S. 30.

Einleitung.

Der Rheinische Verein zur Förderung des Arbeiterwohnungswesens hatte in einer seiner letzten Generalversammlungen die Beteiligung von Gemeinde und Staat an der Lösung der Arbeiterwohnungsfrage zum Gegenstand des Hauptvortrages bestimmt. Mit allseitigem lebhaftem Interesse wurde hierbei der Einfluß der Gebäudesteuer auf das Arbeiterwohnungswesen erörtert und im An-

schluß daran einer Kommission die nähere Prüfung dieser Frage übertragen. Die Kommission, welcher die Herren Landesrat Brandts-Düsseldorf (Vorsitzender des Vereins), Landrat Dönhoff-Solingen, Beigeordneter Pieq-Köln, Kataster-Inspektor Steuerrat Michel-Düsseldorf und der Schreiber dieser Zeilen angehörten, hat nach Anstellung eingehender Erhebungen eine Denkschrift entworfen, die seitens des Vereinsvorstandes den drei Ressortministern (dem Vicepräsidenten des Staatsministeriums und Finanzminister, dem Minister des Innern und dem Minister für Handel und Gewerbe) unterbreitet worden ist. Das Ergebnis der angestellten Ermittlungen auch weiteren Kreisen zugänglich zu machen, ist der Zweck dieses Aufsatzes.

Zunächst lehrte ein Blick auf die Gesetzgebung außerhalb deutscher und außerpreussischer Staaten, daß der Zusammenhang zwischen Arbeiterwohnungsfrage und Gebäudebesteuerung anderwärts schon seit geraumer Zeit erkannt und durch entsprechende Vorschriften gewürdigt worden ist. In England sind von der Inhabited houses tax (reformiert 1851) befreit alle Wohnhäuser mit weniger als 20 £ (ca. 400 Mark) Jahresertrag, Arbeiterhäuser unter bestimmten Voraussetzungen sogar bei höherem Mietssertrage¹. Um die enorme praktische Tragweite dieser Bestimmung zu ermessen, sei erwähnt, daß auf Grund dieser Vorschrift im Jahre 1882/83 steuerfrei waren ca. 4¹/₂ Millionen Häuser, dagegen der Steuer unterworfen nur ca. 1¹/₆ Millionen Häuser². In Österreich sind durch Gesetz vom 9. Februar 1892 (R.G.Bl. Nr. 37) Neubauten mit Arbeiterwohnungen unter gewissen den gemeinnützigen Charakter der Bestimmung gewährleistenden Voraussetzungen auf 24 Jahre vom Zeitpunkt der Vollendung an von der Hauszinssteuer befreit³, und in Belgien hat ein früheres

¹ Vgl. Handwörterbuch der Staatswissenschaften von Conrad, Elster, Lexis, Löning. Jena 1892, Bd. IV, Art. Häusersteuer von Cheberg.

² Vgl. A. Wagner, Finanzwissenschaft, Bd. III, § 117.

³ Diese Voraussetzungen betreffen einmal die Eigentümer der Häuser (§ 1 des Gesetzes), ferner die räumlichen Verhältnisse der Gebäude (§§ 3, 4 des Gesetzes) und die Höhe des Mietszinses (§ 5 des Gesetzes). Die Voraussetzungen sind, wie die Erfahrung gezeigt hat, etwas zu eng gegriffen, vgl. darüber Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Erster Supplementband, Jena 1895, S. 329 ff. Interessante Einzelheiten über die Wirkung des Gesetzes finden sich in dem Separatabdruck aus den Mitteilungen des k. k. Finanzministeriums, IV. Jahrgang, 3. Heft. Wien 1898, S. 22 ff. und Tabelle 6 u. 7, ferner von der Hand von Dr. G. Groß in der Wiener Zeitschrift für Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung (v. Böhm-Bawerk, Inama-Sternegg und v. Plener) I. Bd., Heft II, S. 280 ff.

Gesetz (vom 9. August 1889) ähnliche Erleichterungen schon in bedeutend weiterem Umfange geschaffen¹. Endlich aber ist auch im Deutschen Reiche selbst bereits ein Vorgang auf diesem Gebiete vorhanden: Aus der socialpolitischen Erkenntnis des Zusammenhanges von Gebäudesteuer und Arbeiterwohnungsfrage heraus hat man in Hamburg die Steuer für kleinere Wohnungen auf nur 8 % des Miets'ertrages bemessen, während die für größere Wohnungen 12 % desselben beträgt².

I. Das herrschende Gebäudesteuersystem und seine Mängel.

1. Mängel allgemeiner Natur.

Wenden wir nun den Blick auf unsere heimischen preussischen Verhältnisse, so tritt unterscheidend von den auswärtigen Zuständen ein Merkmal in den Vordergrund: Der Staat hat bei uns auf die Realsteuern und somit auch auf die Gebäudesteuer verzichtet und hat sie den Gemeinden zur Ausnutzung überlassen. Hierdurch ist auch auf dem Gebiete der Gebäudesteuer die Berücksichtigung des Arbeiterwohnungswesens Sache der Gemeinden geworden, wie denn überhaupt die Zukunft der Wohnungsfrage in erster Linie von den Gemeinden, von der Einsicht ihrer Oberhäupter und dem Weitblick der kommunalen Vertretungen abhängt. Obwohl nun der Staat den Gemeinden mit den Realsteuern selbst auch die Befugnis ihrer freien Gestaltung übertragen hat³, ist thatsächlich doch von den Gemeinden bis auf

¹ Vgl. La législation Belge relative aux habitations ouvrières et à l'institution des comités de patronage par le baron de Royer de Dour Paris 1892. Die Schrift enthält eingehende Aufschlüsse über die diesbezügliche belgische Gesetzgebung.

² In ähnlicher Weise wird auch der Wasserbeitrag in Hamburg für kleinere Wohnungen mit nur 1,20 Mark für jede Lokalität erhoben, während derselbe für große um das Vielfache steigt. Das Beispiel Hamburgs beweist, daß, wo erst einmal eine Begünstigung der kleinen Wohnungen bezüglich der Gebäudesteuer eingeführt ist, sich daran leicht weitere Abgabebeforzugungen anschließen lassen.

³ Dies ist bezüglich der Grund- und Gebäudesteuer durch § 25 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (Ges.-S. S. 152) geschehen, welcher lautet:

Den Gemeinden ist die Einführung besonderer Steuern vom Grundbesitz gestattet.

Die Umlegung kann insbesondere erfolgen nach dem Reinertrage bzw.

immer noch vereinzelt Ausnahmen das alte System beibehalten worden, wonach Zuschläge zu der alten vom Staate aufgegebenen Gebäudesteuer nach dem Gesetze vom 21. Mai 1861 (Ges.-S. S. 317) erhoben werden. Diese Thatsache nötigt dazu, auf das Gebäudesteuergesetz vom 21. Mai 1861 und seine Wirkungen auf die Arbeiterwohnungsverhältnisse etwas näher einzugehen.

Nach dem Gesetze bildet die Grundlage der Besteuerung in der Regel, insbesondere in Städten und Orten städtischen Gepräges der Nutzungswert, d. h. der durchschnittliche jährliche Bruttomietertrag, welcher nur alle 15 Jahre neu errechnet, während dieses Zeitraums aber als stabil angenommen wird (§ 4, 6 und 20 des Gesetzes). Von diesem Betrage werden bei Wohngebäuden 4%, bei gewerblichen Gebäuden dagegen nur 2% als Steuer erhoben (§ 5 des Gesetzes)¹.

Die vorbeschriebene Besteuerung nach dem preussischen Gebäudesteuergesetz leidet nun an erheblichen Mängeln, Mängeln, welche teils allgemeiner Natur, teils im besonderen geeignet sind, auf die Arbeiterwohnungsverhältnisse ungünstig einzuwirken. Schon im Jahre 1881 hat der berühmte Staatsrechtslehrer und große Kenner des kommu-

Nutzungswerte eines oder mehrerer Jahre, nach dem Pacht- bezw. Mietswerte oder dem gemeinen Werte der Grundstücke und Gebäude, nach den in der Gemeinde stattfindenden Abstufungen des Grundbesitzes oder nach einer Verbindung mehrerer dieser Maßstäbe.

Wie in Art. 17 der Ausführungs-Anweisung zum Kommunalabgabengesetz ausdrücklich hervorgehoben wird, geht das Gesetz davon aus, daß die kommunale Besteuerung des Grundbesitzes in erster Linie mittelst solcher besonderer durch die Gemeinde einzuführender Steuern, und nicht durch Forterhebung der Zuschläge zu der alten staatlichen Steuer erfolgen werde.

¹ Bei der Festsetzung der Steuer auf 4% des Bruttoertrages wollte man grundsätzlich die Gebäude mit demselben Prozentsatz besteuern wie die unbebauten Grundstücke, bei denen im allgemeinen 8% des Reinertrages in Ansatz kamen. Auch bei den Gebäuden wollte man die Steuer auf 8% des Reinertrages festsetzen, und zog von der entsprechenden Steuer des Bruttoertrages die Hälfte für Abnutzung, Unterhaltungskosten, Verluste, Einquartierung u. s. w. von vornherein ab, vgl. F. G. Gauß, Die Gebäudesteuer in Preußen. 3. Aufl. Teil I, S. 198 und den dort citierten Erlaß des Finanzministers vom 30. Januar 1864. Die Ansicht der Kommission des Abgeordnetenhauses (betreffend die Anträge Mies und Weyerbusch), daß die Grundsteuer 10%, die Gebäudesteuer aber nur 4% des Ertrages erfasse (Haus der Abg., 53. Sitzung vom 11. April 1899, S. 1720 der Druckf.), ist also irrig.

nalens Steuerwesens Rudolf von Gneist¹ darauf hingewiesen, daß die Staatsgebäudesteuer für die Abschätzung des Häuserbesitzes sich durchaus nicht eigne, da sie nach Gesichtspunkten veranlagt sei, welche mit den aktuellen Bedürfnissen und Leistungen der Gemeinden außer Zusammenhang stehen. Die Staatsregierung selbst hat ferner in der Begründung des Kommunalabgabengesetzes², für dessen Urheber mit Recht der Finanzminister von Miquel gilt, die Gemeinden darauf aufmerksam gemacht, daß den staatlich veranlagten Steuern vom Grundbesitz Mängel anhaften, welche auch deren Wert als kommunale Besteuerungsformen beeinträchtigen; als solche Mängel der staatlichen Gebäudesteuer hat sie insbesondere bezeichnet: ihre Bemessung nach weit zurückliegenden Zeiträumen und ihre Festlegung auf je 15jährige Perioden, welche zumal bei sich entwickelnden Gemeinwesen jede Anpassung an die Gegenwart ausschließen.³ Es leuchtet ja auch ein, daß in einem Zeitraum von 15 Jahren an manchen Stellen eine starke Steigerung, an manchen Stellen auch ein erheblicher Rückgang in den Mieten und Wertverhältnissen eintreten kann, und daß die unveränderte Forterhebung derselben Steuer während dieses Zeitraums unter Umständen mit den größten Ungerechtigkeiten verbunden ist⁴.

¹ R. v. Gneist: „Die preußische Finanzreform durch Regulierung der Gemeindesteuern“. Berlin 1881.

² Begründung der Regierungsvorlage vom 2. November 1892. Haus der Abg. 1892/93, Aktenstück Nr. 7. Gauß, Die Gebäudesteuer, 3. Aufl. Bb. II, S. 125.

³ Nicht einmal die im Laufe der Veranlagungsperiode hinzukommenden Neubauten können nach ihrem wahren Mietswerte eingeschätzt werden, vielmehr ist auch für sie derselbe Zeitraum maßgebend, nach welchem die zur Zeit der generellen Revision vorhandenen Gebäude veranlagt sind, also jetzt bis zur nächsten Revision im Jahre 1910 die für Gebäude gleicher Art im Zeitraum von 1883 bis 1892 bedungenen Mieten, vgl. § 35 der Veranlagungsgrundsätze vom 7. Mai 1892 (Haus der Abg. 1895, Drucksachen zu Nr. 140 S. 139 und Gauß, Gebäudesteuer, 3. Aufl. Teil I, S. 219). Diese Vorschrift läßt außer Acht Viertel, Kommunalabgabengesetz, Riegelnitz 1894, Anm. zu § 25 S. 54, wo angenommen wird, daß die neuerbauten Häuser auf Grund der Rentabilität zur Zeit der Neueinschätzung besteuert werden.

⁴ Auch die starke rückweise Steigerung der Steuer, welche immer mit dem Ablauf der Veranlagungsperiode eintritt, ist ein Nachteil des Systems. Vgl. A. Wagner in Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie, Tübingen 1897, 4. Aufl. Bb. III, S. 355.

2. Mängel socialer Natur.

a. Die Bevorzugung der gewerblichen Gebäude.

Wichtiger noch als diese Mängel allgemeiner Natur sind für das vorliegende Thema diejenigen Mängel, welche zugleich eine ungünstige sociale Wirkung auszuüben geeignet sind¹.

Hierbei kommt zunächst in Betracht das Steuerprivileg der gewerblichen Gebäude, von welchen nach dem Gebäudesteuergesetz nur die Hälfte der für Wohngebäude von gleicher Größe u. s. w. zu zahlenden Steuer veranlagt wird. Diese Unterscheidung ist durchaus unbillig. Da nach den maßgebenden Bestimmungen (§ 26 der Veranlagungsgrundsätze vom 7. Mai 1892, Gauß a. a. D. Bd. I S. 168) die Steuerermäßigung nur eintritt, wenn mindestens der dritte Teil des Kubikinhalt eines Gebäudes gewerblich benutzt wird, kommt das Privileg nur den Fabriken und wenigen großen Häusern mit ausgedehnten Läden zu gute und führt so zu einer direkten Benachteiligung der Häuser der kleineren Gewerbetreibenden, bei denen die gewerbliche Benutzung geringer ist als sie das Gesetz erfordert. Außerdem führt der durch das Privileg der gewerblichen Gebäude veranlaßte Ausfall an Steuer mit Notwendigkeit zu einer stärkeren Heranziehung aller Wohngebäude, insbesondere auch der Wohngebäude der kleineren Leute².

¹ Die im Text besprochenen Mängel des Gesetzes haben sich im wesentlichen erst durch die Praxis gezeigt und beruhen durchaus nicht auf einer bewußt absichtlichen Benachteiligung der Arbeiterwohnungsverhältnisse. Im Gegenteil enthält das Gesetz eine positive Bestimmung zu Gunsten der Arbeiterwohnungen in der Vorschrift des § 7 Nr. 1. Hiernach sind auf dem Lande — aber leider nur auf dem Lande — die Wohngebäude der kleinen Handwerker, Fabrikarbeiter u. s. w. in der Regel in eine der Stufen 1—6 des Tarifs einzuschätzen, d. h. zu einem Nutzungswerte von 1 bis höchstens 60 Mark und zu einer Steuer von 0,40 Mark bis höchstens 2,40 Mark. (Näheres über diese Bestimmung enthält § 47 der Veranlagungsgrundsätze vom 7. Mai 1892, Gauß a. a. D. Bd. I, S. 267.) Eine weitere Begünstigung der Arbeiterwohnungen auf dem platten Lande, die aber nicht Gesetz wurde, brachte man bei Beratung desselben in der Kommission des Herrenhauses in Vorschlag. Danach sollte für jede Arbeiterwohnung 1 Morgen als Hausgarten von der Grundsteuer frei bleiben, während sonst nur für ein ganzes Haus eine Fläche von 1 Morgen als Hausgarten grundsteuerfrei ist. (Drucksachen des Herrenhauses 1861, Bd. II, Anl. Nr. 25 S. 166; Gauß a. a. D. Bd. II, S. 7.) Beides ist ein Beweis dafür, wie früh auf die preußische Legislative bereits sociale Gesichtspunkte eingewirkt haben.

² Überhaupt hat die genannte Vergünstigung der gewerblichen Gebäude häufig Ungerechtigkeiten gegenüber den Wohngebäuden im Gefolge. Denn für

Dies Vorrecht der gewerblichen Gebäude wird denn auch allgemein als unbillig anerkannt. Bereits die als Anhang zum Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 von den Ressortministern veröffentlichte Mustergrundsteuerordnung hatte eine gleichmäßige Besteuerung der gewerblichen und Wohngebäude (mit 3 % des Nutzungswertes) vorgesehen, und, wo auch immer man bisher seitens der Gemeinden an eine Neuordnung des Gebäudesteuerwesens — sei es unter Beibehaltung des Nutzungswertes, sei es unter Zugrundelegung des gemeinen Wertes — herangetreten ist, hat man die Beseitigung des Steuerprivilegs der gewerblichen Gebäude als die nächstliegende Aufgabe der Neuordnung angesehen¹.

b. Die Überlastung der Häuser mit kleinen Wohnungen durch das System des Nutzungswertes.

Ein weiterer Mangel der Gebäudesteuer nach dem Gesetz vom 21. Mai 1861 — und dies ist vom Standpunkte der Arbeiterwohnungsfürsorge der wichtigste — liegt in dem System der

den Eigentümer ist der Effekt derselbe, ob er sein Haus für einen bestimmten Mietpreis etwa als Kauf- und Warenhaus oder für denselben Preis als Hotel vermietet; trotzdem hat er im letzteren Falle doppelt soviel Steuern zu zahlen als im ersten Falle, da nach den bestehenden Bestimmungen nicht nur diejenigen Gebäude als Wohngebäude zu betrachten sind, die zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses für Menschen dienen, sondern auch diejenigen, die dazu bestimmt sind, in ihren Räumen gewisse weitergehende persönliche Bedürfnisse geistiger und körperlicher Ausbildung, geselliger Unterhaltung und Übung, der Erfrischung und Erheiterung des Lebens zu befriedigen (vgl. § 23 der Veranlagungsgrundsätze vom 7. Mai 1892; Gauß a. a. O. Bd. I, S. 166). Sehr interessant sind auch die aus genauester praktischer Kenntnis der einschlägigen Verhältnisse geschöpften Ausführungen eines Katasterbeamten, des Steuerinspektors Kortmann zu Hannover, über diesen Punkt. Vgl. die Allgemeinen Vermessungsberichte, Zeitschrift für Kataster- und Vermessungsbeamte. X. Jahrgang 1898, Nr. 26, S. 277 f.

¹ Eine erschöpfende Übersicht der bis dahin eingeführten besonderen Grundsteuerordnungen hat Oberbürgermeister Fuß (Kiel) auf dem 2. Städtetage des Schleswig-Holsteinischen Städtevereins am 2. Juli 1897 in einem gedruckt vorliegenden Bericht gegeben. Hiernach ist der Nutzungswert als Grundlage der Gebäudesteuerordnung beibehalten in den besonderen Steuerordnungen von Berlin, Frankfurt a. M., Altona, Halle, Eberswalde, Königsherg i. Pr. und Londern; dagegen ist der gemeine Wert der Gebäudebesteuerung zu Grunde gelegt worden in den Städten Köln, Charlottenburg, Mülheim a. Rh., Malsstatt Burbach und Züllchow. Zu den letzteren sind aber inzwischen noch eine ganze Reihe weiterer Orte hinzugekommen, vor allem sämtliche Vororte Berlins und die Stadt Dortmund.

Veranlagung selbst, in der Zugrundelegung des Nutzungswertes, d. h. des Bruttomietsertrages. Hierdurch werden die meist von Arbeitern bewohnten Häuser mit kleinen Wohnungen im Verhältnis wesentlich höher belastet als die für die wohlhabenderen Bevölkerungsklassen bestimmten Gebäude. Denn der Bruttomietsertrag wird errechnet aus den während eines bestimmten Zeitraumes gezahlten Mieten, und es ist eine bekannte Thatsache, daß die Mieten gerade der kleinsten und schlechtesten Wohnungen im Vergleich zu den besseren immer außerordentlich hoch sind. Die Ursachen, welche hierauf hinwirken, sind mannigfacher Art: es gehören dahin insbesondere das häufige Vorkommen von Mietsausfällen, welches mit der Unbeständigkeit des Einkommens der Bewohner zusammenhängt; ferner der Umstand, daß bei dem häufigen Wechsel der Mieter öfter mit Leerstellungen gerechnet werden muß; des weiteren die Folgen der dichten Bewohnung, nämlich die häufigere Reparaturbedürftigkeit und der auch trotz rechtzeitiger Vornahme der nötigen Reparaturen schnellere Verschleiß des ganzen Hauses; endlich die vermehrte Mühe, der fortwährende Verdruß, den die Verwaltung eines mit kleinen, oft wechselnden Parteien besetzten Hauses mit sich bringt. Alles dies muß den Besitzer veranlassen, unbemittelte Personen nur gegen verhältnismäßig hohen Zins aufzunehmen. Die mit dem höheren Mietwert der Wohnungen zusammenhängende steuerliche Mehrbelastung trifft den Besitzer des Hauses mit kleinen Wohnungen um so härter, als mit den höheren Mieten nicht etwa auch ein höherer Reinertrag verbunden ist; denn die oben angeführten Ursachen wirken alle darauf hin, daß die Ausgaben, welche der Besitz eines Hauses mit kleinen Wohnungen im Gefolge hat, an Höhe die mit dem Besitze besserer Häuser verknüpften Ausgaben erheblich übersteigen. So zeigt sich, daß gerade der Charakter der Gebäudesteuer als Bruttoertragssteuer zu einer erheblichen Mehrbelastung der Häuser mit kleinen Wohnungen führt, da die für letztere bedeutend höheren Ausgaben bei Festsetzung der Steuer außer Ansaß bleiben. Eine ganz besondere Härte liegt daneben in der Nichtberücksichtigung des schnelleren Verschleißes der geringeren Häuser: Für ein solches Gebäude ist bis zu dem Moment, wo es als haufällig abgebrochen werden muß, die hohe durch den Bruttomietsertrag bedingte Steuer zu entrichten — ohne jeden Abzug für Abnutzung, während für ein viel langsamer verschleißendes, von Wohlhabenden bewohntes Gebäude die ganze Zeit hindurch nur die dem geringeren Bruttomietsertrage entsprechende niedrigere Steuer gezahlt werden muß.

Die in dem System des Nutzungswerts liegende Mehrbelastung der Häuser mit kleinen Wohnungen beruht nicht etwa auf vagen Vermutungen, sondern sie läßt sich zahlenmäßig nachweisen; und noch mehr, dieser zahlenmäßige Nachweis ergibt, daß die bezeichnete Mehrbelastung eine ganz beträchtliche Höhe erreicht. Hervorragendes Zahlenmaterial hat hierfür die Veranlagung der Gebäude zur Ergänzungssteuer geliefert. Der Ergänzungssteuer wird der gemeine Wert der Liegenschaften zu Grunde gelegt, d. h. der unter Berücksichtigung der Kaufpreise festgestellte wirkliche Wert. Man hat nun behufs Veranlagung zur Ergänzungssteuer die Gebäude in drei Klassen eingeteilt, nämlich „geringere“, „mittlere“ und „gute und beste“ Gebäude¹. Wie sich hierbei ergab, beläuft sich beispielsweise in Köln der Nutzungswert, von welchem nach der staatlichen Veranlagung die Steuer zu entrichten ist, bei den geringeren (meist von Arbeitern u. s. w. bewohnten) Häusern auf $6\frac{1}{4}\%$, bei den guten und besten Gebäuden dagegen nur auf $3,7\%$ des gemeinen Wertes der Häuser². Ein derartiges Mißverhältnis hat sich nicht nur bei großen Städten, sondern auch bei mittleren und kleineren Orten herausgestellt. Von den mittleren Städten sei hier nur auf Malsstatt-Burbach im Regierungsbezirk Trier hingewiesen, wo der Nutzungswert bei den geringeren Gebäuden $7,7\%$, bei den guten und besten dagegen nur 4% des Häuserwertes beträgt³. An kleineren Städten endlich seien angeführt Cronenberg und Langenberg im Kreise Mettmann (Reg.-Bez. Düsseldorf), wo die bezüglichen Zahlen auf $6,8$ und $3,2\%$ bzw. auf $6,4$ und $3,4\%$ festgestellt wurden⁴. Hiernach werden also die geringeren Häuser durch die Veranlagung nach dem Nutzungswert im Verhältnis etwa doppelt so hoch zur Steuer herangezogen wie die guten und besten Gebäude,

¹ Zu vergl. die Allgemeine Verfügung vom 1. Dezember 1896, betreffend die Sammlung von Kauf- und Pachtpreisen für die Ergänzungssteuer. Berlin 1896, gedruckt in der Reichsdruckerei, S. 10 ff.

² Um aus dem Nutzungswert den gemeinen Wert zu errechnen, hat man den ersteren bei den geringeren Gebäuden mit $16,3$, bei den guten und besten Gebäuden mit $27,2$ multiplizieren müssen.

³ Vgl. die Denkschrift des Katasterkontrolleurs Steuerinspektor Kortmann über die Veranlagung der neuen Gemeindegrundsteuer der Stadtgemeinde Malsstatt-Burbach, S. 2.

⁴ Genauere, auf sämtliche Städte des Regierungsbezirks Düsseldorf ausgedehnte Ermittlungen haben die Richtigkeit und Allgemeingültigkeit der im Text angeführten Zahlen ergeben.

und es enthält somit die Veranlagung nach dem Nutzungswert eine Progression nach unten, welche mit den in neuerer Zeit angewandten steuerlichen Grundsätzen in stärkstem Widerspruch steht¹.

c. Folgen dieser Überlastung für das Wohnungswesen.

Liegt aber eine derartige Überlastung der Häuser mit kleinen Wohnungen vor, so ergibt sich weiter die Frage, welche Wirkungen diese Überlastung auf das Arbeiterwohnungswesen ausübt. Hier werden die Gegner antworten: Jedenfalls keine allgemein schädlichen Wirkungen, denn die Gebäudesteuer entrichtet der Eigentümer, und der Arbeiter ist fast immer Mieter und nur in den seltensten Fällen Eigentümer des von ihm bewohnten Hauses. Aber eine solche Antwort trifft doch den Kern der Sache nicht, und eine nähere Untersuchung zeigt, daß jede Steuerüberlastung der Häuser mit kleinen Wohnungen einen ganz allgemein nachteiligen Einfluß auf das Arbeiterwohnungswesen ausüben muß.

Zunächst wird nach dem Urteil der Theoretiker und vieler Praktiker die Gebäudesteuer fast immer teilweise und oft sogar in ihrem vollen Betrage von dem Eigentümer auf den Mieter mittelst Erhöhung des Mietzinses abgewälzt, und es muß daher jede Überlastung an Steuer zur Verteuerung der kleinen Wohnungen beitragen. In welchem Maße eine solche Abwälzung der Steuer möglich ist, das hängt nach dem Urteil der Wissenschaft in erster Linie davon ab, ob die Nachfrage nach Wohnungen das gegenüberstehende Angebot übersteigt²: Je größer die Nachfrage nach der betreffenden Kategorie von Wohnungen ist, so meint u. a. A. Wagner, desto leichter ist ceteris paribus die Möglichkeit der Abwälzung der Steuer auf den Mieter. Auch hier läßt sich nun wieder zahlen-

¹ In richtiger Erkenntnis dieses Umstandes hat man in Hamburg die Steuer für kleinere Wohnungen auf nur zwei Drittel des Prozentsatzes vom Nutzungswert bemessen, welcher von den größeren Wohnungen erhoben wird.

² cfr. A. Wagner in dem Abschnitt über Gebäudesteuer in Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie, Bd. III, S. 251:

„Die Fortwälzung der Gebäudesteuer auf den Mieter wird gelingen bei einer das Angebot und dessen etwaige Vermehrung durch Neubauten u. s. w. übersteigenden Nachfrage nach Wohnungen, namentlich wenn die Kaufkraft der Konsumenten ohnehin noch gleichzeitig gestiegen ist, und das Bauen teurer wird — also wenn die Bedingungen für Mietssteigerung so wie so günstig liegen, z. B. in großen Städten, in der Zeit volkswirtschaftlicher Konjunktur überhaupt.“

mäßig nachweisen, daß gerade bei den kleinen Wohnungen die Nachfrage das Angebot viel häufiger übersteigt als bei den besseren, und daß daher hier die Möglichkeit der Abwälzung der Steuer in viel stärkerem Maße vorhanden ist¹.

Tritt aber eine solche — mietserhöhende — Abwälzung der Steuer auf den Mieter ein, so muß diese Mietserhöhung gerade für die kleinen Wohnungen von den schädlichsten Folgen sein, um so mehr als — wie oben dargethan — ohnedies immer unvermeidliche Ursachen darauf hinwirken, den Mietspreis gerade für diese Art Wohnungen den besseren Wohnungen gegenüber außerordentlich zu verteuern, so insbesondere die häufigere Reparaturbedürftigkeit, die schnellere Abnutzung, die Mietsausfälle u. s. w.

Nun muß zugegeben werden, daß die Frage nach der Möglichkeit der Steuerabwälzung eine sehr verwickelte ist. Ein zahlenmäßiger Nachweis dafür, ob, inwieweit und unter welchen Umständen dieselbe überhaupt eintritt, kann schlechterdings nicht erbracht werden. Nehmen wir dementsprechend einmal an, daß die Gebäudesteuer ganz oder teilweise unabwälzbar ist und daher auf dem Vermieter sitzen bleibt. Dann wirkt die oben nachgewiesene steuerliche Überlastung der Häuser mit kleinen Wohnungen unmittelbar vermindern auf die Rente des Vermieters ein, und jeder Grundstückseigentümer wird sich daher veranlaßt sehen, anstatt Häuser mit kleinen Wohnungen lieber Häuser für bessere Leute zu bauen, um einen möglichst hohen Ertrag aus seinem Grundstück zu erzielen. Hierdurch wird die ohnehin schon vorhandene Abneigung der Grundstückseigentümer und Bauspekulanten gegen den Bau kleiner Wohnungen noch verschärft und der Wohnungs-

¹ Dies gilt in erster Linie von industriell aufblühenden Städten, in welche durch die modernen Großbetriebe die Arbeiter in großen Massen zusammengezogen werden, und daher naturgemäß die Nachfrage nach kleinen Wohnungen das Angebot übersteigt. L. Bilinski (Die Gemeindebesteuerung und deren Reform) giebt Tabellen für die Städte Berlin, Leipzig, Frankfurt a. M. und Dresden und weist darin die in einem bestimmten Jahre bewohnten und leerstehenden Wohnungen nach Zimmerzahl von 1—8 nach. Aus diesen Tabellen ist ersichtlich, um wieviel niedriger der Prozentsatz der leerstehenden Wohnungen bei den kleinen Wohnungen ist als bei den größeren. Eingehende und zutreffende Ausführungen über diesen Punkt enthält auch die Hallenser Doktorarbeit des Japaners Haruhiko Kato, „Die Wohnungs- und Luxussteuern als Gemeindeabgaben mit besonderer Rücksicht auf die preussischen Gemeinden“, welche unter Anleitung des Professors Conrad und unter Benutzung statistischer Materialien der verschiedenen Städte angefertigt ist. Vgl. insbesondere S. 41 u. 45 a. a. O.

mangel vergrößert. Es tritt also beim Nichtvorliegen der Abwälzungsmöglichkeit eine Folge ein, welche auf das Arbeiterwohnungswesen noch nachteiliger wirken muß als die Abwälzung der Steuer und die dadurch bedingte Erhöhung der Mieten, nämlich eine Vergrößerung des Mangels an kleinen Wohnungen. Auf diese Seite der Sache ist das größte Gewicht zu legen, und werden wir im weiteren Verlaufe der Abhandlung noch einmal darauf zurückkommen.

II. Die Einführung besonderer Steuerordnungen nach dem gemeinen Wert auf Grund des § 25 R.M.G. unter Festsetzung von Steuererleichterungen für Häuser mit kleinen Wohnungen.

Haben wir im Vorstehenden die Mängel der nach dem Gesetz vom 21. Mai 1861 veranlagten Gebäbesteuer und ihre Folgen für das Arbeiterwohnungswesen kennen gelernt, so stehen wir nunmehr vor der Notwendigkeit, praktische Vorschläge zu formulieren, welche zur Abhilfe dieser Mängel geeignet sind. Der besseren Übersichtlichkeit und praktischen Verwertbarkeit halber sind dieselben im Anhang zu einer Mustergrundsteuerordnung¹ zusammengestellt. Die Hauptgrundzüge derselben bilden die Zugrundelegung des gemeinen Wertes der Grundstücke und Gebäude (auch der gewerblichen zu seinem vollen Betrage) und Steuererleichterungen für Häuser mit kleinen Wohnungen.

Zur Einführung einer solchen Grundsteuerordnung in den Gemeinden bedarf es keiner Abänderung des Gesetzes, sondern den Gemeinden ist die Ermächtigung gegeben, kraft ihrer Autonomie reformierend vorzugehen und die alte vom Staate bereits aufgebene Gebäbesteuer durch eine bessere zu ersetzen. Diese Ermächtigung beruht auf dem § 25 des Kommunalabgabengesetzes v. 14. Juli 1893², und zwar geht das Gesetz, wie im Artikel 17 der Ausführungsanweisung hervorgehoben wird, grundsätzlich davon aus, daß die kommunale Besteuerung des Grundbesitzes durch solche besondere Steuerordnungen unter Abschaffung der alten Zuschläge zur früheren staatlichen Steuer erfolgt. Als empfehlenswerter Maßstab für die besonderen Steuerordnungen wird im Gesetz ausdrücklich der „gemeine Wert der

¹ Die grundlegenden materiellen Bestimmungen derselben sind gesperrt gedruckt, die übrigen betreffen das Verfahren und interessieren daher hier weniger.

² Vgl. Anm. 3 auf S. 3 dieses Aufsatzes, wo der Text des Paragraphen abgedruckt ist.

Grundstücke und Gebäude“ bezeichnet¹. Alle jene Mängel, welche mit der Beibehaltung der staatlichen Veranlagung nach dem Gesetze vom 21. Mai 1861 verbunden sind, werden vermieden durch Einführung einer Steuer nach dem gemeinen Wert bei jährlicher Veranlagung.

1. Die Vorzüge der besonderen Steuerordnungen nach dem gemeinen Wert vor denjenigen nach dem Nutzungswert.

a. Praktische Vorzüge.

Einige Gemeinden, welche die staatliche Veranlagung wegen der ihr anhaftenden Mängel aufzugeben sich veranlaßt sahen, haben an Stelle dessen eine besondere Steuerordnung unter Zugrundelegung des Nutzungswertes bei jährlicher Veranlagung eingeführt². Hierdurch werden jedoch nur einige weniger wesentliche

¹ Auch im preussischen Abgeordnetenhaus ist der Wunsch nach einer Änderung des bestehenden Gebäudesteuer-systems wiederholt laut geworden. Allerdings haben die verschiedenen Mitglieder bei den wiederholt stattgehabten Erörterungen der Frage (zuletzt beim Antrag Mies-Weyerbusch in der letzten Sitzungsperiode) der Staatsregierung ein ganzes Bouquet von Wünschen präsentiert, aus welchem es schwer ist, das Verwertbare herauszufinden. Auch trat nicht immer mit wünschenswerter Klarheit hervor, worauf die Absichten der Abgeordneten hinausliefen. Insbesondere spielte in der Diskussion sowohl im Plenum (Berh. d. Hauses d. Abg. 19. Legisl. I. Session 1899, S. 379 ff.) wie auch in der Kommission (Bericht der XIII. Kommission, Nr. 117 der Druckfachen) die Klasse der „kleinen Hausbesitzer“ immer eine große Rolle, ohne daß Klarheit darüber herrschte, daß bei dem Charakter der Steuer als Objektsteuer die Höhe der Verschuldung nicht berücksichtigt werden und daß nicht die Kleinheit der Häuser sondern nur die Kleinheit der Wohnungen entscheidend ins Gewicht fallen kann; denn ein kleines Haus kann unter Umständen eine recht geräumige opulente Wohnung enthalten, auf die dann die im Text für die steuerliche Bevorzugung der kleinen Wohnungen angeführten Gründe nicht zutreffen. Einem Teil der Redner lag auch die Beseitigung der auf dem Gebäudesteuergebiet bestehenden Mängel völlig fern. Es kam ihnen lediglich auf eine starke Zurückdrängung bzw. völlige Beseitigung der gesamten Realsteuern auch als Kommunalsteuern an. Ein Eingehen hierauf, welches eine Überlastung der Einkommensteuern zur Folge haben würde, kann natürlich für die Staatsregierung nicht in Betracht kommen, wie es auch nicht den Wünschen der Mehrheit des Hauses entspricht. Im ganzen aber ist hervorzuheben, daß bei einer großen Zahl von Rednern die Berücksichtigung der Arbeiterwohnungsfrage bei der Gebäudebesteuerung den Angelpunkt ihrer Ausführungen bildete (vgl. auch die Ausführungen des Abgeordneten Bachem im Schlußwort zu dem Antrag Mies-Weyerbusch, Sten. Bericht des Abg.-H. 1899, S. 408 ff., besonders S. 411).

² Besondere Steuerordnungen unter Zugrundelegung des Nutzungswertes

Mängel der bestehenden Besteuerung, z. B. ihre Bemessung nach weit zurückliegenden Zeiträumen und ihre Festlegung auf je 15jährige Perioden beseitigt. Der Hauptmangel hinsichtlich der Verteilung der Steuerlast, welcher, wie wir oben gesehen haben, dem System des Nutzungswertes als solchem anhaftet und die Überlastung der Häuser mit kleinen Wohnungen herbeiführt, bleibt bestehen.

Außerdem aber wird — was sehr ins Gewicht fällt — durch eine jährlich zu veranlagende Steuer nach dem Nutzungswert ein verwickeltes, schwer zu handhabendes Steuersystem geschaffen, dessen Einführung sich aus praktischen Gründen nicht empfiehlt. Denn mit jeder Steuer nach dem Nutzungswert ist der Nachteil verbunden, daß sie eine komplizierte Technik mit sich bringt: Hierdurch muß sie für die veranlagenden Behörden und für die Steuerzahler gleich lästig wirken. Schon ihre jährliche Berechnung auf stets neu festzustellender Grundlage, die Zusammenstellung der Mieten, die Abrechnung der Ausfälle, die Ausscheidung der Nebenbezüge verursacht eine große Last und zwar in erster Linie für die Steuerpflichtigen selbst. Der Hausbesitzer, von welchem in jedem Jahre eine neue Nachweisung über diese Punkte verlangt wird, empfindet das Bestehen einer solchen Steuer als eine fortgesetzte Belästigung durch die Behörden. Es kommt hierbei in Betracht, daß nur ein Teil der Hausbesitzer in der Lage ist, die Nachweisung selbst anzufertigen, und daß die meisten Steuerpflichtigen sich dabei der Hilfe von Rechtskonsulenten u. s. w. bedienen müssen, was für sie eine jährlich wiederkehrende, gar nicht unerhebliche Ausgabe bedingt. Die Einführung einer solchen besonderen Steuer nach dem Nutzungswert ist daher geeignet, zur Unzufriedenheit der Steuerzahler ganz wesentlich beizutragen. Ferner aber ist die Veranlagung einer solchen Steuer auch für die Behörden selbst umständlich und kostspielig. Wir verweisen in dieser Beziehung auf das Beispiel Österreichs, wo eine staatliche jährlich festgestellte Steuer nach dem Nutzungswert besteht¹; wir nehmen ferner Bezug auf die Erfahrungen, welche mit einer solchen jährlich veranlagten Steuer nach dem Nutzungswert bereits in

sind eingeführt in Berlin, Frankfurt a. M., Altona, Halle, Eberswalde, Königsberg i. Pr. und Londern.

¹ Vgl. über die Kostspieligkeit derselben die Ausführungen in „Die Besteuerung der Gebäude und Wohnungen in Österreich, eine finanzwissenschaftliche Studie“ von Dr. Freiherrn von Myrbach, Tübingen 1886 S. 205 ff.

deutschen Städten gemacht worden sind. In Berlin hat man fast den ganzen umständlichen Beamtenapparat, der für die seither abgeschaffte Mietssteuer eingerichtet war, bei Einführung der jetzt bestehenden jährlich veranlagten Steuer nach dem Nutzungswert beibehalten müssen; in Frankfurt a. M., wo die jährliche Veranlagung nach dem Nutzungswert nur für die Gebäude besteht, während die Grundstücke nach dem gemeinen Werte veranlagt sind, ist bei Einführung der neuen Steuer die Neuansstellung von 5 bis 6 Beamten erforderlich geworden. Bemerkenswerter Weise hat man zu einer solchen jährlich zu veranlagenden Steuer nach dem Nutzungswert nur da gegriffen, wo infolge des Bestehens einer Mietssteuer ein größerer Beamtenapparat vorhanden war, welcher bei Einführung des Kommunalabgabengesetzes infolge der gesetzlichen Beseitigung der Mietssteuer für die Veranlagung der neuen Steuer verwendbar wurde.

Demgegenüber hat die Besteuerung nach dem gemeinen Wert den unbestreitbaren Vorteil der großen Einfachheit. Die erste Veranlagung derselben läßt sich bei dem Bestehen der Ergänzungssteuer leicht bewerkstelligen. Ist die erste Veranlagung aber einmal vorgenommen, so macht die Weitererhebung der Steuer fast gar keine Arbeit mehr, trotzdem formell jährliche Veranlagung besteht, und dem Steuerpflichtigen in jedem Jahre der Vorteil der Rechtsmittel zusteht, wenn er glaubt, die Verhältnisse hätten sich geändert. Für die veranlagende Behörde nämlich liegt bei der jährlichen Neuveranlagung eine Veranlassung zur Abänderung nur vor, wenn aus zu ihrer Kenntnis gelangenden Merkmalen (z. B. durch die Umsatzsteuer) Mißverhältnisse in der Einzelveranlagung ersichtlich werden, oder wenn die Grund- und Gebäudewerte einer ganzen Straße oder einer ganzen Gegend sich derart verändern, daß eine allgemeine Erhöhung oder Ermäßigung der Steuerätze für diese Gegend erforderlich wird.

Die vorstehenden Ausführungen werden bestätigt durch die Erfahrungen, welche in der Stadt Köln mit der Besteuerung nach dem gemeinen Wert gemacht worden sind. Hier ebenso wie auch in Mülheim am Rhein und anderwärts ist eine Neuansstellung von Beamten bei der Einführung der neuen Steuer infolge der Einfachheit derselben kaum erforderlich geworden. In der jetzt über 350 000 Einwohner zählenden Stadt Köln mit dem durch die Eingemeindung der Vororte erheblich vergrößerten Areal besteht für die Verwaltung der Umsatzsteuer, der Kanalgebühren, der Grund- und Gebäudesteuer und der ziemlich erheblichen Jagdpachtgebühren ein Bureau von nur drei Beamten, und die neue Steuer hat von An-

fang an so gut funktioniert, daß im Jahre der Einführung bei einer Zahl von annähernd 30 000 Veranlagungen nur 351 Einsprüche (also nur wenig über 1 %) und im weiteren Verfahren nur 16 Klagen im Verwaltungsstreitverfahren erhoben worden sind, während gelegentlich der staatlichen Neuveranlagung der Gebäudesteuer nach dem Nutzungswert im Jahre 1893 2703 Reklamationen bei einer Gesamtzahl von 21 292 Veranlagungen und im weiteren Verfahren 286 Rekurse eingelegt worden waren. In den weiteren Jahren des Bestehens der Steuer nach dem gemeinen Wert ist dann die Zahl der Einsprüche und Klagen noch erheblich zurückgegangen und zwar auf die äußerst geringe Zahl von 196 bzw. 3 im Jahre 1897/98 und auf 174 bzw. 2 im Jahre 1898/99. Ähnliche Erfahrungen sind nach der Auskunft der bezüglichen Gemeindebehörden mit der neuen Steuer auch in Mülheim am Rhein, Malsstatt-Burbach und in den Vororten Berlins¹ gemacht worden.

Wie aus diesen Zahlen hervorgeht, ist mit der Besteuerung nach dem gemeinen Wert im Gegensatz zu den oben erwähnten Mißständen bei der Veranlagung nach dem Nutzungswert der Vorteil verbunden, daß sie zur Zufriedenheit der Steuerzahler ganz erheblich beiträgt. Diese Erscheinung hängt damit zusammen, daß niemand ein Interesse daran hat, sein Haus oder Grundstück, welches er vielleicht einmal verkaufen oder beleihen will, im Werte herabzusetzen, während sich jeder durch eine nach dem Nutzungswert berechnete Steuer leicht bedrückt fühlt, wenn seine tatsächliche Mietseinnahme der Höhe des Nutzungswertes einmal nicht entspricht. Nimmt man den weiteren Vorteil hinzu, daß bei der Veranlagung nach dem gemeinen Wert die jährliche Deklaration der Mieten und damit die fortgesetzte Belästigung der Steuerzahler vermieden wird, so kann man in der That das Funktionieren dieser Steuer als ein vorzügliches bezeichnen.

b. Vorzüge materieller Natur, insbesondere durch Mitheranziehung der unbebauten Grundstücke (Bauplätze).

Außer diesen praktischen Vorzügen, welche eine Steuer nach dem gemeinen Wert vor einer solchen nach dem Nutzungswert hat, bietet sie weitere Vorteile materieller Natur. Einmal kommt bei ihr besser als bei der Veranlagung nach dem Nutzungswert die allgemeine Be-

¹ Außer Köln, Mülheim a. Rh., Malsstatt-Burbach (Reg.-Bez. Trier) und den sämtlichen Vororten Berlins ist neuerdings auch Dortmund zu der Besteuerung nach dem gemeinen Werte übergegangen.

deutung zur Geltung, welche der Grundbesitz in der wirtschaftlichen Gemeinschaft der Gemeindeangehörigen nach seiner Lage und nach dem Auf- und Absteigen der städtischen Entwicklung hat¹. Fernere wichtige Vorzüge der Besteuerung nach dem gemeinen Wert liegen auf socialen Gebiete — und diese interessieren uns hier am meisten.

Der Grundwertsteuer sind (§ 1 der im Anhang beigefügten Mustergrundsteuerordnung) nicht nur die bebauten, sondern auch die unbebauten Grundstücke zu unterwerfen. Die unbebauten Flächen, welche ja jede Stadt in mehr oder weniger ausgedehntem Maße in sich schließt, werden gegenwärtig noch fast überall in Gemäßheit des Grundsteuergesetzes vom 21. Mai 1861 (Ges.-S. S. 253) d. h. nach dem landwirtschaftlichen Ertrage besteuert, den sie in einer längstvergangenen Zeit, nämlich vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes, einmal hatten. Es leuchtet ein, daß diese minimale Besteuerung den gegenwärtigen Verhältnissen nicht mehr entspricht. Denn diese Grundstücke sind allmählich vielfach zu wertvollen Bauplätzen geworden, welche zum Teil daneben noch als Lagerplätze, Holzplätze oder zu anderen gewerblichen Zwecken (Weichereien, Seilereien, Sandgewinnung) benutzt, hohe, mit der geringen Grundsteuer in gar keinem Verhältnis stehende Erträge liefern. Eine angemessene Besteuerung dieser unbebauten Grundstücke entspricht nicht nur den Anforderungen der Billigkeit, sondern muß im Interesse einer gesünderen Entwicklung des Wohnungswesens verlangt werden. Ein Hauptgrund der Wohnungsnot in wachsenden Orten besteht nämlich darin, daß die Bauhätigkeit sich nicht dem Steigen der Bevölkerung entsprechend entwickeln kann, weil die Besitzer der Bauplätze dieselben nicht hergeben, sondern sie in Erwartung einer größeren Wertsteigerung möglichst lange liegen lassen. Diese Bauplatzbesitzer entziehen die in der Nähe der Städte zur Bebauung unbedingt notwendigen Grundstücke ihren socialen Funktionen, lediglich um die Preise künstlich in die Höhe zu treiben. Auf ein derartiges Verfahren ist durch die gegenwärtige geringe Besteuerung der unbebauten Grundstücke geradezu eine Prämie gesetzt, während es das Ziel einer zweckentsprechenden Steuerpolitik sein müßte, eine Strafe darauf zu setzen und durch eine dem Werte des Bauplatzes angemessene Steuer den Besitzer geneigt zu machen, den Bauplatz eher

¹ Vgl. u. a. die Ausführungen des Oberbürgermeisters Fuß (Kiel) auf dem 2. Städtetage des Schleswig-Holsteinischen Städtevereins am 2. Juli 1897 in dem darüber gedruckt vorliegenden Bericht.

auf den Markt zu bringen. Auf die in dieser Beziehung in Deutschland mehr wie anderswo bestehenden Mängel hat Finanzminister von Miquel in der Sitzung des Abgeordnetenhauses v. 25. April 1893 (Druckf. Seite 2029) bei der Erörterung der Bestimmung über die Bauplatzsteuer eingehend hingewiesen. Er führte aus, daß hierin einer der Gründe zu erblicken sei, aus welchen namentlich die kleineren Wohnungen in größeren Städten in Deutschland verhältnismäßig viel teurer seien als in anderen Ländern, beispielsweise in England. Um auf diesem Gebiete auch bei uns Wandel zu schaffen, hat man damals die Bestimmung über die Bauplatzsteuer in das Kommunalabgabengesetz aufgenommen. Die Erfahrung hat nun gelehrt, daß die Bauplatzsteuer wegen der praktischen Schwierigkeiten in ihrer Ausführung¹ fast nirgends Eingang gefunden hat und auch da, wo sie eingeführt worden ist, sich nicht behaupten konnte². Bei dieser Sachlage bietet die Einführung einer sowohl

¹ Nach § 27 Abs. 2 des Kommunalabgabengesetzes können „Liegenschaften, welche durch die Festsetzung von Baufluchtlinien in ihrem Werte erhöht worden sind (Bauplätze), nach Maßgabe dieses höheren Wertes zu einer höheren Steuer als die übrigen Liegenschaften herangezogen werden“. Die Ausführung dieser Bestimmungen gestaltet sich nicht leicht. Denn die durch Festsetzung von Baufluchtlinien und lediglich durch diese herbeigeführte Erhöhung des Wertes ist, wenn überhaupt, jedenfalls sehr schwer zu ermitteln. In der Nähe großer Städte eignet sich mehr oder minder alles Land zu Bauplätzen und steigt in seinem Werte mit der zunehmenden Ausdehnung der Städte unabhängig davon, ob Baufluchtlinien festgestellt sind. Die Festsetzung der Baufluchtlinien findet in der Regel den höheren Wert schon vor (vgl. Böll, Kommentar zum Kommunalabgabengesetz, Berlin 1896, S. 67 Anm. 9 zu § 27). Aus diesen Gründen ist die Einführung besonderer Grundsteuern nach dem gemeinen Werte, welche auch ganz geeignet sind, den vollen Wert der Bauplätze zu erfassen, der Einführung einer Bauplatzsteuer entschieden vorzuziehen.

² In der Stadt Berlin, wo eine Bauplatzsteuer eingeführt war (Grund- und Bauplatzsteuer-Ordnung vom 19. Januar 1895), ist dieselbe wieder aufgegeben worden, nachdem das Obergericht durch Entscheidung vom 11. Juli 1896 erkannt hatte, daß die Erhebung einer Bauplatzsteuer nur bezüglich der Grundstücke statthaft sei, deren Fluchtlinien nach dem Inkrafttreten des Baufluchtliniengesetzes vom 2. Juli 1875 festgesetzt sind. Nun ist für Berlin ein detaillierter Fluchtlinienplan bereits Anfang der 60er Jahre aufgestellt worden, und die Erhebung der Bauplatzsteuer hätte sich daher auf einige wenige nachträglich festgesetzte Querstraßen beschränken müssen, was der Billigkeit nicht entsprach und auch das finanzielle Ergebnis der Steuer in Frage stellte. Nachdem die Bauplatzsteuer aus dem Steuersystem Berlins gestrichen ist, besteht hier, da eine Grundsteuer nach dem gemeinen Werte nicht zur Einführung gelangte, eine erhebliche Überlastung der Häuser zu Gunsten der unbebauten Grund-

die bebauten wie die unbebauten Grundstücke treffenden Steuer auf der gleichmäßigen Grundlage des gemeinen Wertes ein geeignetes Mittel, um die Absicht des Gesetzes auf eine praktisch leicht durchführbare Art und Weise zu erreichen.

Es wird eingeworfen, die Besteuerung der unbebauten Grundstücke sei deshalb hart und ungerecht, weil die Besitzer von denselben keinen Ertrag hätten. Ein unmittelbarer regelmäßiger Ertrag wird allerdings nicht erzielt, aber der Ertrag der dank der städtischen Entwicklung im Werte steigenden Grundstücke tritt bei dem Verkaufe in desto größerem Maße in die Erscheinung, und der Besitzer ist jederzeit in der Lage, diesen Ertrag durch Verkauf zu realisieren. Vergleicht man den Besitzer eines Grundstücks im Werte von 100 000 Mark mit einem Kapitalisten, welcher 100 000 Mark besitzt und die Zinsen nicht gebraucht sondern zurücklegt, so wird fast durchgehends der aufgelaufene schließliche Mehrwert des Grundstücks weit höher sein als der Zinsgewinn des Kapitalisten. Den letzteren zur Steuer heranzuziehen und den Grundstückseigentümer ganz frei zu lassen, erscheint unbillig, und gerade hinsichtlich der kommunalen Besteuerung läge darin eine besondere Ungerechtigkeit. Denn die Wertsteigerung des städtischen Grundbesitzes wird lediglich durch die fortschreitende Entwicklung der Gemeinden hervorgerufen, welche ihrerseits wiederum eine Steigerung der städtischen Ausgaben und somit eine Erhöhung des Steuerbedarfs bedingt.

Die Mitheranziehung der unbebauten Grundstücke bei der Besteuerung nach dem gemeinen Wert gewinnt eine besondere sociale Bedeutung für das Wohnungswesen dadurch, daß das erzielte Mehraufkommen an Grundsteuer in seinem ganzen Betrage der Gebäudesteuer zu gute kommt und so unmittelbar zur steuerlichen Entlastung der Häuser dient. Denn bei der Verteilung des Steuerbedarfs nach § 54 ff. des Kommunalabgabengesetzes wird — eine einheitliche Besteuerungsgrundlage für bebauten und unbebauten Grundstücke vorausgesetzt — kein Unterschied zwischen dem Sollaufkommen der Steuer beider Gattungen gemacht, sondern das gesamte Sollaufkommen auf die Summe der staatlich veranlagten Grund- und Gebäudesteuer angerechnet (Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts

stücke. Denn für letztere wird nach der Grundsteuerordnung Berlins vom 2. Januar 1897 nicht einmal mehr die alte Grundsteuer nach dem Gesetze von 1861 erhoben, sondern eine besondere Steuer nach dem Nutzungswert lediglich dann, wenn das Grundstück zu irgend welchen Zwecken vermietet oder verpachtet ist (§§ 1, 2, 8 der Berliner Steuerordnung vom 2. Januar 1897).

vom 16. November 1897 (Bd. 33 S. 205 ff.)¹. Diese steuerliche Entlastung, welche allen Häusern zu gute kommt, ist eine merkliche da, wo im Stadtbezirk große unbebaute Flächen bei schnell fortschreitender städtischer Entwicklung vorhanden sind. In Köln z. B. hat die Mitbesteuerung der unbebauten Grundstücke in Verbindung mit der Abschaffung des Steuerprivilegs der gewerblichen Gebäude zu einer wesentlichen Entlastung der Hausgrundstücke geführt. Dieselbe beträgt nach einer von dem Oberbürgermeisteramt zur Verfügung gestellten Nachweisung bei folgenden Arbeitermietshäusern Kölns in Prozenten der Staatsgebäudesteuer berechnet²:

| | | | |
|-------------------|------------|-------------------|------------|
| Weidengasse 37 | = 41,67 %, | Alte Wallgasse 34 | = 37,50 %, |
| Im Stovenhof 24 | = 43,52 %, | Krahnenbäumen 23 | = 44,87 %, |
| Agrippastrasse 85 | = 33,33 %, | Buschgasse 17 | = 40,46 %. |

¹ An und für sich stehen ja bei der Verteilung des Steuerbedarfs die drei Realsteuern: Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer selbständig nebeneinander, derart, daß ein Mehraufkommen aus der einen nicht auf eine der anderen beiden Steuern angerechnet werden darf, sondern, von besonderen Verhältnissen abgesehen, alle drei Realsteuern mit gleichen Prozentsätzen heranzuziehen sind (§ 56 des Kommunalabgabengesetzes). Hierbei wird das Aufkommen einer besonderen Steuer auf denjenigen Teil des Steuerbedarfs verrechnet, welcher durch Prozente der entsprechenden vom Staate veranlagten Steuer aufzubringen ist (§ 57 a. a. D.). An und für sich würde also das Steueraufkommen aus den unbebauten Grundstücken nur auf die Grundsteuer, das aus bebauten Grundstücken nur auf die Gebäudesteuer anzurechnen sei. Hiervon findet aber nach dem oben citierten Erkenntnis des Oberverwaltungsgerichts eine Ausnahme statt, wenn auf Grund des § 25 Abs. 1 und 2 des Kommunalabgabengesetzes eine einheitliche, bebauete und unbebaute Grundstücke gleichmäßig nach denselben Sätzen belastende, besondere Steuer vom Grundbesitz — in unserem Falle die Besteuerung [nach dem gemeinen Wert — zur Einführung gelangt. — Eine solche Ausnahme findet z. B. nicht statt, wenn nur für die unbebauten Grundstücke eine besondere Steuer nach dem gemeinen Wert eingeführt, und es bezüglich der Gebäudesteuer bei der alten Besteuerung nach dem Gesetz vom 21. Mai 1861 belassen wird. Daher tritt in diesem Falle eine Entlastung der Häuser durch die Steuer von den unbebauten Grundstücken nicht ein, und es ist eine derartige Neuerung, durch welche lediglich das geringe Sollaufkommen der staatlich veranlagten Grundsteuer anderweitig — nach dem gemeinen Werte — unterverteilt wird, nicht empfehlenswert.

² Die im Text angeführten Beispiele sind willkürlich aus der Nachweisung herausgegriffen und lassen sich leicht bedeutend vermehren. Hierbei ist besonders hervorzuheben, daß diese beträchtlichen Ermäßigungen eingetreten sind, obwohl in Köln nach der dort bestehenden Steuerordnung (§ 4) die unbebauten Grundstücke nicht mit ihrem vollen Werte, sondern nur mit drei Vierteln desselben zur Steuer herangezogen werden.

Ähnliche Zahlen haben sich in Mülheim am Rhein ergeben. So betrug nach einer Mitteilung des Oberbürgermeisters daselbst die bei Normalarbeiterfamilienhäusern eintretende Entlastung bei einem Gebäudesteuernutzungswert

| von | in Prozenten der Staats- gebäudesteuer |
|----------|--|
| 480 Mark | 30,5 % |
| 600 | 33,3 % |
| 750 = | 37,8 % |
| 900 | 40,7 % |
| 1200 | 38,9 % |

Nach dem Vorstehenden bringt die in der Mustergrundsteuerordnung (siehe Anhang) vorgeschlagene Zugrundelegung des gemeinen Wertes in schnell wachsenden Orten mit großen Bauterrains eine fühlbare Entlastung aller Häuser und so auch der Arbeiterwohnhäuser mit sich, und es werden durch die Zugrundelegung des gemeinen Wertes die großen Gärten, welche für die Häuser mit kleinen Wohnungen bei der Besteuerung nach dem Nutzungswert vorhanden sind, beseitigt¹.

2. Steuererleichterungen für Häuser mit kleinen Wohnungen.

a. Notwendigkeit.

Aber dies Ergebnis, welches doch über eine steuerliche Gleichstellung der Häuser mit kleinen Wohnungen mit den übrigen Häusern nicht hinausgeht, genügt den Anforderungen einer zielbewußten, auf die Förderung des Arbeiterwohnungswesens gerichteten Steuerpolitik noch nicht: Um ihnen gerecht zu werden, muß an die Stelle der bisher vorhandenen ungünstigen Beeinflussung des Arbeiterwohnungswesens eine günstige Beeinflussung desselben treten. Diese aber läßt sich in wirksamer Weise nur erreichen durch eine steuerliche Begünstigung aller Häuser mit kleinen Wohnungen, wie wir sie in § 3a der Mustergrundsteuerordnung (siehe Anhang) vorgeschlagen haben. Die vorgeschlagene Maßregel findet ihre Begründung in folgenden Erwägungen.

Es ist eine in Theorie und Praxis feststehende Tatsache, daß die Kapitalisten und Bauspekulanten den Bau mittlerer und größerer Wohnungen vorziehen, dagegen den Bau kleiner Wohnungen vernach-

¹ Vgl. in dieser Beziehung die auf S. 9 angeführten Zahlen über das Verhältnis des Nutzungswertes zum gemeinen Wert bei den verschiedenen Arten von Gebäuden.

läßigen¹. Wie oft kann der hierdurch entstehenden Wohnungsnot der Arbeiter nur durch Eingreifen der Arbeitgeber selbst abgeholfen werden, wie oft liegt Veranlassung vor, durch Gründung gemeinnütziger Baugesellschaften einzuschreiten. Die Gründe für diese Abneigung gegen den Bau kleiner Wohnungen sind mannigfachster Art: Es kommen hierbei alle jene Momente in Betracht, welche das Mietgeschäft mit kleinen Wohnungen unlohnend machen, so die mit dem häufigen Wechsel der Mieter und ihrer vielfachen Zahlungsunfähigkeit zusammenhängenden Mietsausfälle, die häufigere Reparaturbedürftigkeit, die schnellere Abnutzung und die Kosten für die eventuell notwendige Einsetzung eines Vicewirts zur Verwaltung des Hauses. Außerdem aber ist es von vornherein teurer, kleine Wohnungen zu bauen: Die Baukosten wachsen mit der Kleinheit der Wohnungen; je kleiner die Wohnung, desto teurer stellt sich der Quadratmeter Wohnraum. So kommt es, daß Bauunternehmer und Vermieter an dem Bau größerer Wohnungen ein gemeinsames Interesse haben, weil sich in diesen der Quadratmeter Wohnraum billiger bauen und vermieten läßt, als in kleinen Wohnungen. War die bisher bestehende steuerliche Mehrbelastung der Häuser mit kleinen Wohnungen geeignet, die nach dem Vorstehenden vorhandene und erklärliche Abneigung gegen den Bau von kleinen Wohnungen noch zu verschärfen und so zur Verschlimmerung der Wohnungsnot beizutragen, so entspricht es den Anforderungen einer zweckentsprechenden Steuerpolitik, auf diesem Gebiete durch Steuererleichterung ausgleichend zu wirken. Auf einen derartigen Ausgleich durch Steuererleichterung hinzuwirken, haben Staat und Gemeinde um so mehr Veranlassung, als sie andererseits in Erfüllung ihrer gesundheits- und sittlichkeitspolizeilichen Aufgaben gezwungen sind, eine Verteuerung des Baues kleiner Wohnungen herbeizuführen. Die polizeilichen Vorschriften, welche den Bau der kleinen Wohnungen im gesundheits- und sittlichkeitspolizeilichen Interesse regeln, haben schon heute in manchen großen Städten dahin geführt, daß das Bauen von kleinen Wohnungen ganz aufhört, weil niemand da ist, welcher die Miete für die derart verteuerten Wohnungen bezahlen

¹ Vgl. D. Trübinger, Arbeiterwohnungsfrage. Jena 1888, S. 25; ferner die oben citierte Doktorbiffertation des Japaners Kato S. 45 und die Hallenser Doktorbiffertation des Amerikaners John Quincy Adams aus Harresville U. S. A. „Die Gebäude- und Mietssteuer in Österreich nebst einer Vergleichung derselben mit der preußischen, italienischen und französischen Besteuerung.“ Halle 1892, S. 68.

kann. Der Erlaß solcher Vorschriften — wie sie in neuerer Zeit immer allgemeiner, z. B. auch von dem Verein „Reichswohnungsgesetz“ verlangt werden — hat notwendigerweise eine Vergrößerung der Wohnungsnot im Gefolge, wenn nicht gleichzeitig durch Abgabenerleichterungen eine Ausgleichung geschaffen wird. Erleichterungen in den Abgaben aller Art (Gebäude- und Umsatzsteuern, Straßen- und Kanalbaukosten, Baukonzessionsgebühren, Abgaben für Wasserlieferung, Kanalbenutzung und Grubenreinigung u. s. w.) bilden das notwendige Korrelat der in neuerer Zeit mit Recht gestellten höheren Anforderungen auf sanitärem und sittlichem Gebiete. Im Mittelpunkt aller Abgaben aber steht für die Gebäude die Gebäudesteuer. Daher ist in erster Linie bezüglich dieser Steuer eine Erleichterung der Häuser mit kleinen Wohnungen anzustreben. Andere Erleichterungen werden sich dann leicht daran anschließen lassen.

b. Günstige Folgen.

Durch diese Erleichterungen wird — was von größter Bedeutung ist — der Bauhätigkeit bezüglich der Häuser mit kleinen Wohnungen ein neuer Ansporn gegeben und auf diese Weise dem Mangel an Wohnungen für die kleinen Leute gesteuert werden. Wo solche Wohnungen, wie jetzt so vielfach, nicht in genügender Menge vorhanden sind, da sehen sich die kleinen Leute gezwungen, größere Wohnungen zu mieten, deren Mietzins sie allein nicht erschwingen können, und sie mit Kostgängern, Einliegern u. s. w. zu teilen, was die größten Mißstände, besonders auf sittlichem Gebiete, im Gefolge hat. Die vorgeschlagene Maßregel wird es ermöglichen, kleine Wohnungen in größerer Zahl und unter günstigeren steuerlichen Bedingungen, d. h. wohlfeiler, zur Verfügung zu stellen, und wird daher mit der Zeit auch eine Verbilligung der Mieten für kleine Wohnungen zur Folge haben. Auf allgemeinen Anklang, besonders auch in den Gemeindevertretungen, darf sie um so eher rechnen, als sie nicht der Arbeiterklasse allein, sondern ganz allgemein allen kleinen Leuten zu gute kommt. Daß die Steuererleichterung nicht sofort, sondern nur allmählich — durch das billigere Angebot von Wohnungen — eine Herabsetzung der Mieten herbeiführen, und daß sie in manchen Fällen zunächst den Hausbesitzern zu gute kommen wird, darf nicht beirren: denn jede weise Steuerpolitik muß den Blick in die Zukunft richten, in der ohne Zweifel eine Mietsermäßigung eintreten wird. Ganz abgesehen davon aber bleibt überall als sofortige, für die Gegenwart

eintretende günstige Folge der Steuerermäßigung die anspornende Wirkung derselben auf den Bau von Häusern mit kleinen Wohnungen und die dadurch erfolgende Minderung der Wohnungsnot auf diesem Gebiete¹.

c. Rechtliche Zulässigkeit.

Im übrigen wird die vorgeschlagene Steuererleichterung der Häuser mit kleinen Wohnungen dem Grundsatz des Kommunalabgabengesetzes, daß bei Gestaltung der Realsteuern der Maßstab von Leistung und Gegenleistung zur Anwendung zu bringen sei, in den meisten größeren Städten durchaus entsprechen. Denn die aus dem Realsteueraufkommen zu deckenden Aufwendungen, welche für Pflasterung, Beleuchtung, öffentliche Anlagen und dergl. gemacht werden, pflegen in Straßen und Stadtteilen, die von der wohlhabenderen Bevölkerung bewohnt werden, größer zu sein als in den Arbeitervierteln. Überdies aber ist ein Vorgang für eine solche Berücksichtigung der geringeren Steuerobjekte auf dem Gebiete der Realsteuern sowohl in dem Gewerbesteuergezet vom 24. Juni 1891 als auch in den neuerdings seitens der Ressortminister mitgeteilten Mustern für Gewerbesteuerordnungen gegeben, nach denen übereinstimmend die Entlastung der kleineren gegenüber den größeren Betrieben vorgesehen ist.

d. Praktische Durchführbarkeit.

Der praktischen Durchführung der vorgeschlagenen Maßregel stehen besondere Schwierigkeiten nicht entgegen. Für Häuser mit kleinen Wohnungen würde der gemeine Wert nur mit einem Bruchteile, nach unserem Vorschlage in § 3a der Mustergrundsteuerordnung mit drei Vierteln, bei der Steuerveranlagung anzusetzen sein². Was eine „kleine Wohnung“ ist, dafür giebt die Mustergrundsteuerordnung die Definition, daß eine solche im ganzen höchstens 50 qm groß sein und außer dem als Küche benutzten Raum und Zubehör höchstens zwei Zimmer enthalten darf. Bei dieser Begriffsbestimmung sind

¹ Die gleiche Tendenz verfolgt das österreichische Gesetz vom 9. Februar 1892 (R. G. Bl. Nr. 37), welches Neubauten mit Arbeiterwohnungen unter gewissen Voraussetzungen auf 24 Jahre vom Zeitpunkt der Vollenbung an Befreiung von der Hauszinssteuer gewährt.

² Auch im Rahmen des Nutzungswertsystems ließe sich die hier empfohlene Begünstigung durch eine nur teilweise Anrechnung der betreffenden Nutzungswerte leicht erreichen.

einerseits die dem kleinen Manne zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses zur Verfügung stehenden Mittel maßgebend gewesen, andererseits die Mindestanforderungen, welche an die Größe einer Familienwohnung gestellt werden müssen. Die gegebene Definition wird für die meisten Fälle verwendbar sein und sich in den übrigen leicht durch eine geringe Änderung den lokalen Verhältnissen anpassen lassen. In der Praxis wird sich die Durchführung der Bestimmung oft dadurch sehr leicht gestalten, daß in den meisten größeren Städten vielfach ganze Stadtteile bezw. Straßenzüge nur kleine Wohnungen, andere Stadtteile aber fast ausschließlich größere, von Wohlhabenden bewohnte Wohnungen enthalten. Für den Fall, daß ein Haus zum Teil kleine, zum Teil größere Wohnungen in sich schließt, trifft die Mustergrundsteuerordnung die Bestimmung, daß die Ermäßigung für den entsprechenden Gebäudeteil zur Anrechnung gelangt, wenn die kleinen Wohnungen mindestens den dritten Teil des ganzen Gebäudes einnehmen. Auch hieraus werden praktische Schwierigkeiten nicht entstehen, da eine analoge Scheidung bei der staatlichen Gebäudesteuerveranlagung hinsichtlich der zu gewerblichen und zu Wohnzwecken bestimmten Gebäudeteile eintritt.

Im übrigen wird vom Standpunkte der Wohnungsfürsorge aus die Einführung des Begriffes „Häuser mit kleinen Wohnungen“ noch einen weiteren Vorteil haben. Denn wo dieser Begriff zur Einführung gelangt und in seiner praktischen Entwicklung weiter verfolgt wird, da ist der Boden geebnet für die vom socialen Gesichtspunkte aus so wichtige, sorgfältige und eingehende Wohnungsinspektion.

3. Besondere Steuererleichterungen für bestimmte Klassen von Häusern mit kleinen Wohnungen.

a. Zweckmäßigkeit.

Außer der vorstehend erörterten allgemeinen Begünstigung aller Häuser mit kleinen Wohnungen ist in der Mustergrundsteuerordnung (§ 3b, vgl. Anhang) eine weitere Bevorzugung vorgesehen für:

1. die Häuser, welche Arbeitern gehören und außer von ihnen selbst höchstens von drei anderen Arbeiterfamilien bewohnt werden;
2. die Häuser, welche gemeinnützigen Bauvereinen gehören;
3. die Häuser, welche folgenden, im Interesse der besseren Ent-

wicklung der Arbeiterwohnungsverhältnisse zu stellenden Anforderungen genügen: die Höhe der Häuser darf in der Regel 10 m nicht übersteigen, die Anzahl der Wohnungen darf in der Regel nur 3—4 betragen, die Wohnungen müssen den oben unter 3a für kleine Wohnungen aufgestellten Voraussetzungen entsprechen.

Die vorstehenden drei Klassen von Häusern sollen nur mit der Hälfte ihres gemeinen Wertes bei der Besteuerung in Ansatz kommen.

Alle diese drei Bevorzugungen dienen dazu, die weitere Entwicklung des Arbeiterwohnungswesens im socialen Sinne günstig zu beeinflussen. Die Bestimmung zu 1 (§ 3b Nr. 1 der Mustergrundsteuerordnung) enthält eine Bevorzugung der den Arbeitern gehörenden und zugleich von ihnen selbst bewohnten Häuser, wobei die spekulative Ausnutzung der Bevorzugung durch die in die Bestimmung aufgenommene Beschränkung hinsichtlich der Größe der Häuser ausgeschlossen wird. Die sociale Bedeutung einer derartigen Bestimmung ist schon bei Erlass des Gebäudesteuergesetzes vom 21. Mai 1861 erkannt worden, welches in § 7 Nr. 1 eine ähnliche Bevorzugung für die Arbeiterhäuser auf dem platten Lande — und zwar leider nur auf dem platten Lande — bereits statuiert hat. Es liegt kein Grund vor, die Arbeiterhäuser in den Städten und stadtähnlichen Ortschaften von der Bevorzugung auszuschließen. Die vorgeschlagene Begünstigung erleichtert dem Arbeiter den Erwerb eines eigenen Hauses und trägt auf diese Weise zur Ansässigmachung und wirtschaftlichen Hebung desselben in wirksamer Weise bei.

Die Bestimmung zu 2 (§ 3b Nr. 2 der Mustergrundsteuerordnung) sichert den Häusern der gemeinnützigen Bauvereine eine steuerliche Bevorzugung. Sie rechtfertigt sich aus der Erwägung, daß gerade da, wo es zur Begründung gemeinnütziger Bauvereine kommt, die Wohnungsnot am schlimmsten ist, und daher hier auch an die Gemeinde am zwingendsten die Notwendigkeit herantritt, zu ihrer Vinderung durch Begünstigung der gemeinnützigen Bauvereine beizutragen. Von den verschiedenen Arten der Förderung der gemeinnützigen Bauvereine durch die Gemeinden kommt in erster Linie die Gebäudesteuerbegünstigung in Betracht, weil sich an dieselbe andere Bevorzugungen (hinsichtlich der Straßenkostenbeiträge, Kanal- und Wasserleitungsgebühren u. s. w.) am leichtesten anschließen lassen. Durch solche Erleichterungen wird den gemeinnützigen Bauvereinen die Möglichkeit gewährt, unter günstigeren Bedingungen ihre Thätigkeit zu entfalten; hierdurch erhalten ihre auf den Bau guter

und preiswerter Arbeiterwohnungen gerichteten Bestrebungen einen äußerst vorteilhaften Ansporn.

Die Begünstigung zu 3 (§ 3b Nr. 3 der Mustergrundsteuerordnung) ist dazu bestimmt, der Bauhätigkeit in den Gemeinden richtigere Wege zu weisen. Während die Steuerermäßigungen zu 1 und 2 ihrer Natur nach in ihrer praktischen Tragweite begrenzt sein werden, ist die Begünstigung zu 3 eine Maßregel von allgemeiner Bedeutung. Wie oft weist die Entwicklung der Bauhätigkeit in den Gemeinden Mängel auf, an deren Vermeidung sowohl die Einwohner wie das Gemeinwesen selbst ein vitales Interesse haben. Hier müssen die Gemeinden ihre vornehmste Aufgabe darin erblicken, zur Vermeidung dieser Mängel anzuregen und auf ihre Beseitigung erzieherisch hinzuwirken. Wie oft werden z. B. für die kleinen Leute große, viele Arbeiterwohnungen enthaltende Gebäude (Mietskasernen) errichtet, wo es die Höhe der Grundstückspreise durchaus noch nicht gebietet, sondern wo vielmehr ein den hygienischen Anforderungen mehr entsprechendes Bauen kleinerer Häuser sehr wohl möglich wäre. Hier gilt es auf das Bauen kleiner Häuser, wie sie § 3b Nr. 3 der Mustergrundsteuerordnung beschreibt, durch steuerliche Bevorzugung eine Prämie zu setzen. Man wird nicht einwenden können, daß die Durchführung einer derartigen Bestimmung praktischen Schwierigkeiten begegnet. Denn eine gleiche Abgabebegünstigung ist bezüglich der Straßen- und Kanalbaufkosten sowie anderer Abgaben in einer Reihe von Städten bereits eingeführt, z. B. in Duisburg und Heerdt¹ (Regierungsbezirk Düsseldorf) und wird dort ohne praktische Schwierigkeiten gehandhabt. Hierbei soll die in § 3b Nr. 3 der Mustergrundsteuerordnung formulierte Bestimmung weder hinsichtlich ihrer einzelnen Voraussetzungen noch hinsichtlich ihrer Art überhaupt als die einzig mögliche Steuerbegünstigung auf diesem Gebiete bezeichnet werden. Das ist gerade ein besonderer Vorzug der bezüglich der Realsteuern bestehenden Autonomie der Gemeinden gegenüber dem starren Buchstaben des Gesetzes, daß in den Grund-

¹ In Heerdt, welches mit dem am rechten Rheinufer gegenüberliegenden Düsseldorf durch eine neue Rheinbrücke verbunden worden ist, und wo infolge dieser Verbindung die Bauhätigkeit sehr rege zu werden verspricht, hat man den sehr bemerkenswerten Versuch gemacht, durch eine derartige Abgabebegünstigung die Behauung von vornherein in richtige Bahnen zu lenken und auf die Vermeidung von Mietskasernen hinzuwirken.

steuerordnungen der Mannigfaltigkeit der thatsächlichen Verhältnisse in weitestem Maße Rechnung getragen werden kann¹.

b. Rechtliche Zulässigkeit.

Was die rechtliche Zulässigkeit der in § 3 der Mustergrundsteuerordnung vorgeschlagenen steuerlichen Klasseneinteilung anbelangt, so ist darauf hinzuweisen, daß bereits das Gebäudesteuergesetz vom 21. Mai 1861 eine steuerliche Klasseneinteilung (hinsichtlich der gewerblichen und der Wohngebäude) enthält und außerdem im § 7 Nr. 1 bezüglich der Fabrikarbeiterhäuser auf dem Lande eine ähnliche Bevorzugung wie die in § 3 b Nr. 1 vorgeschlagene vorsieht. Ein etwa dem § 27 des Kommunalabgabengesetzes entnommenes rechtliches Bedenken gegen die erwähnte Klasseneinteilung wird daher abgewiesen werden müssen: die dort gegebene Vorschrift, daß die Steuern vom Grundbesitz nach gleichen Normen und Sätzen zu verteilen sind, hindert in Gebiete der besonderen Grundsteuerordnungen ebensowenig wie in demjenigen der Gebäudesteuererhebung nach dem Gesetz vom 21. Mai 1861 eine differentielle Behandlung bestimmter Häuserklassen, vielmehr will sie nur die Gleichheit der individuellen Veranlagung sicherstellen².

¹ In gleicher Weise wie auf die Gestaltung der Häuser könnte man auch auf die Gestaltung der einzelnen Wohnungen durch Steuerbegünstigung erzieherisch einwirken (Schaffung von in sich abgeschlossenen Wohnungen mit separatem Flur und den nötigen Nebenräumlichkeiten). Dies käme in erster Linie da in Betracht, wo wegen der hohen Grundstückspreise das System der Mietskasernen auch in den äußeren Teilen des Stadtbezirks nicht mehr zu vermeiden ist, und daher eine Einwirkung im Sinne der im Text vorgeschlagenen Bestimmung nur auf geringen Erfolg rechnen darf. Bei dem dichten Zusammenwohnen im Mietskasernensystem ist auch eine Einwirkung auf die Gestaltung der einzelnen Wohnung im gesundheitlichen und sittlichen Interesse am notwendigsten.

² Die oben erwähnte Vorschrift hatte, wie sich aus ihrer Stellung am Ende des gesamten Abschnitts über die Steuern vom Grundbesitz ergibt, nicht den Zweck, der Autonomie der Gemeinden hinsichtlich der Aufstellung besonderer Steuerordnungen engere Schranken zu ziehen, wie sie die staatliche Veranlagung auf Grund des Gebäudesteuergesetzes vom 21. Mai 1861 nach den obigen Darlegungen selber inne gehalten hat. Hätte der Gesetzgeber eine besondere Schranke für die Steuerordnungen der Gemeinden aufrichten wollen, so würde er dies besonders zum Ausdruck gebracht und die betreffende Bestimmung in den § 25, welcher die besondere Grundsteuer betrifft, oder in unmittelbarem Anschluß daran aufgenommen haben, nicht aber in den Eingang des § 27. Hier ist die Vorschrift über die gleichen Normen und Sätze vielmehr nur als Einführung zu der im zweiten Absatz zugelassenen Ausnahme hinsichtlich der Bauplatzsteuer zu denken, welche letztere mit Rücksicht auf ihre Nichtanrechnung auf das Grund- und Gebäudesteuerfoll und infolge ihrer Zulassung neben den ordentlichen Grundsteuern eine ganz exceptionelle Stellung im Gesetze einnimmt.

Schluß.

Fassen wir das in dem Vorstehenden Gesagte kurz zusammen, so ergibt sich folgendes: Die gegenwärtige Gebäudebesteuerung nach dem System des Nutzungswertes enthält besondere Härten für die Häuser, die von den minder bemittelten Klassen bewohnt werden. Die Förderung des Wohnungswesens der minder bemittelten Klassen als eine Aufgabe von Staat und Gemeinde erheischt, die steuerliche Benachteiligung dieser Häuser durch eine steuerliche Bevorzugung zu erzeigen. In richtiger Erkenntnis des Zusammenhanges von Arbeiterwohnungsfrage und Gebäudesteuer haben auswärtige Staaten, wie Oesterreich und Belgien, schon längst Steuererleichterungen für die Häuser mit kleinen Wohnungen geschaffen. In Preußen hat der Staat auf die Gebäudesteuer wie auf die übrigen Realsteuern zu Gunsten der Gemeinden verzichtet und den letzteren mit den Realsteuern selbst auch die Befugnis ihrer freien Gestaltung übertragen. Hier eröffnet sich für die Gemeinden die dankenswerte Aufgabe, durch eine Umgestaltung der Gebäudebesteuerung die vorhandenen Härten auszugleichen und Steuererleichterungen für die Häuser mit kleinen Wohnungen zu schaffen. Dies geschieht am zweckmäßigsten durch Aufgabe des Nutzungswertes als Veranlagungsmaßstab und Einführung einer Grundsteuerordnung nach dem gemeinen Wert, welcher auch die gewerblichen Gebäude zum vollen Betrage und die unbebauten Grundstücke zu unterwerfen sind. Das so durch Heranziehung steuerkräftigerer Elemente erzielte Mehraufkommen an Grund- und Gebäudesteuer ermöglicht ohne finanzielle Bedenken eine Steuererleichterung für die dem Wohnbedürfnis der Unbemittelten dienenden Häuser, wie wir sie in der angeschlossenen Mustergrundsteuerordnung vorgeschlagen haben.

Wird das vorstehende Programm von den Gemeinden verwirklicht, so ist ein großer Schritt zur vervollkommnenden Weiterbildung unseres preussischen Kommunalsteuerrechtes gethan. Die Fortentwicklung des Kommunalsteuerwesens ist in dieser Beziehung der Selbstverwaltung unserer Gemeinden überlassen, wie überhaupt die Zukunft vieler social wichtiger Fragen in der Hand der Gemeinden liegt. Mögen diese bedeutungsvollen Aufgaben thatkräftige Stadtoberhäupter und einsichtige Stadtvertretungen finden!

Anhang.

Grundsteuer = Ordnung

für die Gemeinde

Auf Grund der §§ 23, 25, 69, 82 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 wird für den Gemeindebezirk mit Genehmigung der Gemeindevertretung folgende am in Kraft tretende Grundsteuerordnung erlassen:

§ 1.

Von allen im Gemeindebezirk belegenen bebauten und unbebauten Grundstücken, soweit ihnen nicht nach § 24 des Kommunalabgabengesetzes Befreiung von der Gemeindesteuer vom Grundbesitz zusteht, wird eine Gemeindegrundsteuer nach den Bestimmungen dieser Ordnung erhoben.

§ 2.

Der Besteuerung wird der gemeine Wert der steuerpflichtigen Grundstücke zu Grunde gelegt. Sie wird in ihrer Höhe für das Tausend dieses Werts alljährlich von der Gemeindevertretung bestimmt.

§ 3.

Im allgemeinen gelangt der volle Betrag des gemeinen Wertes zum Ansaß, jedoch mit folgenden Ausnahmen:

- a. Mit drei Vierteln des gemeinen Wertes kommen in Ansaß Häuser, welche kleine Wohnungen (höchstens 50 qm groß, bestehend aus höchstens zwei Zimmern außer dem als Küche benutzten Raum und Zubehör) enthalten. — Für Häuser, welche außer kleinen auch andere Wohnungen enthalten, wird die Ermäßigung für den entsprechenden Gebäudeteil angerechnet, wenn die kleinen Wohnungen mindestens den dritten Teil des ganzen Gebäudes einnehmen.
- b. Mit der Hälfte des gemeinen Wertes kommen in Ansaß:
 1. die Häuser, welche Arbeitern gehören und außer von ihnen selbst höchstens von drei anderen Arbeiterfamilien bewohnt werden;
 2. die Häuser, welche gemeinnützigen Bauvereinen gehören;
 3. die Häuser, welche folgenden im Interesse der besseren Entwicklung der Arbeiterwohnungsverhältnisse zu stellenden Anforderungen genügen: Die Höhe der Häuser darf in der Regel 10 m nicht übersteigen. Die Anzahl der Wohnungen darf in der Regel nur 3—4 betragen, die Wohnungen müssen den oben unter a. für kleine Wohnungen aufgestellten Voraussetzungen entsprechen.

§ 4.

Die Feststellung des gemeinen Wertes erfolgt für jedes Steuerjahr durch den Gemeindesteuerausschuß.

Zum Zwecke der Veranlagung ist jeder Eigentümer eines steuerpflichtigen Grundstücks verpflichtet, auf die an ihn gerichtete schriftliche Aufforderung des Gemeindevorstandes über bestimmte, für die Besteuerung erhebliche Thatsachen, insbesondere über den Erwerbspreis, die Art der Benutzung, die bestehenden Miets- und Pachtverhältnisse und die bedungenen Miets- und Pachtpreise innerhalb bestimmter Frist Auskunft zu erteilen.

Wird die Auskunft beanstandet, so sind dem Steuerpflichtigen vor der Veranlagung die Gründe der Beanstandung mit dem Anheimstellen mitzuteilen, hierüber binnen einer angemessenen Frist eine weitere Erklärung abzugeben.

§ 5.

Die Grundsteuer ist wie die Gemeinde-Einkommensteuer in Vierteljahrsteilen in der ersten Hälfte des zweiten Monats eines jeden Vierteljahres zu zahlen. Vorauszahlungen bis zum ganzen Jahresbetrage sind gestattet.

Rückstände werden im Verwaltungszwangsverfahren beigetrieben.

§ 6.

Jeder Eigentümer eines steuerpflichtigen Grundstücks hat dem Gemeindevorstand unter Vorlegung der betreffenden Urkunden oder sonstigen Nachweise binnen vier Wochen nach Eintritt der Veränderung Anzeige zu machen:

1. wenn in dem Eigentum des Grundstücks ein Wechsel eintritt;
2. wenn bisher steuerpflichtige Grundstücke in die Klasse der steuerfreien übergehen oder umgekehrt;
3. wenn Gebäude neu entstehen oder gänzlich eingehen;
4. wenn besteuerte Hausgrundstücke insbesondere durch das Aufsetzen oder Abnehmen eines Stockwerks oder durch das Abbrechen eines Gebäudeteiles, durch Vergrößerung oder Abtrennung dazu gehöriger Hofräume und Gärten, oder besteuerte, unbebaute Grundstücke durch Teilung oder Zusammenlegung mit anderen bebauten oder unbebauten in ihrer Substanz verändert werden.

§ 7.

Die Besteuerung neu erbauter oder vom Grunde aus wieder aufgebauter Gebäude, sowie die Steuererhöhung infolge von Verbesserungen der Gebäude beginnt mit dem Ablaufe des Rechnungsjahres, in dem die Nutzbarkeit eingetreten oder die Verbesserung vollendet ist.

Im übrigen treten Ermäßigungen und Erhöhungen der Steuer infolge der im § 6 erwähnten Veränderungen mit dem ersten Tage des auf die Veränderung folgenden Monats, Ermäßigungen aber, wenn bis zu diesem Tage die nach § 6 zu erstattende Anzeige nicht erfolgt ist, erst mit dem ersten Tage des auf die Anzeige folgenden Monats in Kraft.

Die hiernach erforderlichen Zugangsveranlagungen erfolgen für den Rest des laufenden Rechnungsjahres nach den Bestimmungen dieser Ordnung.

§ 8.

Ist ein Gebäude nachweislich während eines ganzen Jahres unbenutzt geblieben, so ist der auf den Bauwert des unbenutzten Gebäudes entfallende Teil des Steuerbetrages auf Antrag zu erstatten.

§ 9.

Für die Gemeindegroßsteuer haftet außer dem Eigentümer auch der Nießbraucher und der Nutzungs-Pfandbesitzer des Grundstücks.

Mehrere Miteigentümer, Nießbraucher oder Nutzungs-Pfandbesitzer haften solidarisch.

Das Gleiche gilt, wenn das Eigentum an Grund und Boden und den darauf errichteten Gebäuden verschiedenen Personen zusteht.

Im Falle des Eigentumswechsels im Laufe eines Rechnungsjahres wird die veranlagte Steuer ohne neue Veranlagung für die dem Eigentumswechsel folgenden Vierteljahre von dem neuen Eigentümer erhoben. Neben ihm haftet der bisherige Eigentümer bis zum Ablauf des Vierteljahres, in dem der Eigentumswechsel stattgefunden hat, und falls bis dahin die im § 6 vorgeschriebene Anzeige nicht erstattet ist, bis zum Ablauf des Monats, in dem die Anzeige erfolgt.

§ 10.

Die nach dieser Steuerordnung den Eigentümern der steuerpflichtigen Grundstücke obliegenden Verbindlichkeiten liegen in gleicher Weise ihren gesetzlichen Vertretern, sowie den von ihnen mit der Verwaltung der Grundstücke beauftragten Personen ob.

§ 11.

Zuwiderhandlungen gegen die in den §§ 4 bis 6 festgesetzten Verpflichtungen unterliegen einer Strafe bis zu 30 Mark.

Die Strafvorschriften des § 79 des Kommunalabgabengesetzes werden hierdurch nicht berührt.

§ 12.

Gegen die jedem steuerpflichtigen Grundstückseigentümer durch besondere schriftliche Mitteilung bekannt zu machende Veranlagung steht innerhalb einer mit dem der Bekanntmachung folgenden Tage beginnenden vierwöchigen Frist das Rechtsmittel des Einspruchs beim Gemeindevorstand, und gegen den darauf ergehenden Beschluß innerhalb einer mit dem Tage nach der Zustellung beginnenden zweiwöchigen Frist die Klage im Verwaltungstreitverfahren bei dem zuständigen Verwaltungsgericht offen.

Einspruch und Klage haben auf die Verpflichtung zur vorläufigen Zahlung der veranlagten Steuer keinen Einfluß.