

Dreißig Jahre

preussischer Finanz- und Steuerpolitik

von


Octavio Frh'n. v. Bedlich und Neukirch,
Seehandlungspräsident a. D.

EM&

Bibliothek
der
Handelskamm
für den
Regierungsbezirk M

Berlin 1901.

Ernst Siegfried Mittler und Sohn

Königliche Hofbuchhandlung

Rochstraße 68-71.

Vorwort.

Die nachfolgende Schrift ist der Niederschlag von Studien, welche dazu bestimmt waren, die in beinahe fünfundzwanzigjähriger parlamentarischer Thätigkeit erworbenen Kenntnisse und Anschauungen auf dem Gebiete der Finanz- und Steuerpolitik zu vervollständigen und zu vertiefen. Die Ergebnisse dieser Arbeiten und manche dabei gewonnenen Gesichtspunkte schienen mir auch für Andere von Interesse sein zu können. Ich habe mich daher zu einer zusammenhängenden Darstellung der Resultate meiner Studien und ihrer Veröffentlichung entschlossen.

Berlin, im September 1901.

Frhr. v. Zedlitz.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Vorwort	III
Einleitung	1

I. Theil.

Staatshaushalt und allgemeine Finanzpolitik.

1. Periode: Ministerium Camphausen	8
a. Die Staatsausgaben	10
b. Entlastung	12
c. Außerordentliche Schulden tilgung	14
d. Vermehrung der einmaligen Ausgaben	15
Kritische Schlußbetrachtung	16
2. Periode: Finanzpolitik im Dienste der Bismarckschen Reichs- und allgemeinen Politik	23
1. Die Zwischenministerien Hobrecht und Bitter	23
2. Finanzministerium v. Scholz	36
3. Periode: 1890 bis 1900. Ministerium Miquel	51

II. Theil.

Steuerpolitik.

1. Kapitel: Vorgeschichte	77
2. Kapitel: Periode des Flickwerks	78
3. Kapitel: Die preussische Steuerpolitik im Dienste der Bismarckschen Finanz- und Steuerpolitik	80
4. Kapitel: Steuerreform	86
1. Vorbemerkung	86
2. Reformgesetzgebung von 1891	90
3. Der Abschluß der Steuerreform im Jahre 1893	98
5. Kapitel: Schlußbetrachtungen	112
Sachregister	121

Einleitung.

Ein Menschenalter ist verflossen, seitdem Preußen als Präsidialstaat dem Deutschen Reiche angehört. So eng seine finanziellen Verhältnisse mit der Gestaltung der Reichsfinanzen zusammenhingen und so stark sie von dem Ausgabebedarf des Reiches und den Maßnahmen zu dessen Deckung beeinflusst wurden, hat sich die Finanz- und Steuerverfassung Preußens doch in diesen dreißig Jahren besonders kräftig und selbständig fortentwickelt. Die Staatseinnahmen, die Staatsausgaben und die Staatsschuld gewähren am Schluß der Periode ein ganz anderes Bild, als am Anfange, und der Entwicklungsgang ist reich an verschiedenen Phasen.

Camphausen hatte 1870 durch Beseitigung der gesetzlichen Schuldentilgungspflicht und Heranziehung von Staatskapitalbeständen das Gleichgewicht im Staatshaushalt wiederhergestellt; der Staatshaushaltsplan für das genannte Jahr balancirte nicht nur in Einnahme und Ausgabe, sah vielmehr noch einen allerdings nur kleinen Ueberschuß vor. In Wirklichkeit lieferte das Jahr einen Ueberschuß von über 18 000 000 Mark und leitete damit die bis 1877/78 reichende Periode guter, zum Theil überreicher Finanzjahre ein. Die etatsmäßigen Einnahmen beliefen sich auf rund 505, die dauernden Ausgaben auf 487, die einmaligen auf 17,6 Millionen Mark, so daß ein Ueberschuß von 450 000 Mark in Aussicht genommen werden konnte. Den Ueberschüssen von zusammen rund 268 Millionen Mark, welche nach dem Etat die Ueberschußverwaltungen liefern sollten, standen an Zuschüssen zu den dauernden Ausgaben der Zuschußver-

waltungen rund 250 Millionen Mark — darunter wenig über 116 Millionen Mark an Staatsverwaltungsausgaben — und einmalige Ausgaben in Höhe von 17,6 Millionen Mark gegenüber.

Die Steuerverfassung beruhte durchweg noch auf der 1820 bis 1822 geschaffenen Grundlage. 1851 war die Einkommensteuer eingeführt, 1861 die Grundsteuer ausgeglichen, allgemein durchgeführt und erhöht, auch die Gewerbesteuer im Einzelnen mehrfach reformirt worden; alle diese Maßnahmen bewegten sich aber durchaus im Rahmen der bestehenden Steuerverfassung, und wichtige Zweige derselben waren noch völlig unverändert.

Die Staatsschuld belief sich am Ende des Jahres auf rund 1213 Millionen Mark, und an Matrifularumlagen waren ohne Gegenleistung seitens des Reiches rund 56 Millionen Mark zu entrichten.

In dem Staatshaushaltsplane für 1900 balancirten Einnahmen und Ausgaben mit 2472 Millionen Mark, das Extraordinarium war mit 166 Millionen Mark dotirt. Ueberschüssen der Einnahmeverwaltung von rund 852 Millionen Mark standen Zuschüsse zu den dauernden Ausgaben im Gesamtbetrage von rund 686 Millionen — darunter nahezu 370 Millionen zu den Staatsverwaltungsausgaben — sowie einmalige Ausgaben im Gesamtbetrage von 166 Millionen Mark — darunter rund 96 Millionen Mark für die Betriebsverwaltungen — gegenüber.

Sowohl die direkten wie die indirekten Steuern sind von Grund aus im Sinne der Zusammenfassung zu einer einheitlichen Belastung nach der Leistungsfähigkeit neu geordnet. Die Staatsschuld belief sich auf rund 6592 Millionen Mark, und an das Reich war ein durch Ueberweisungen nicht gedeckter Betrag von rund 7 Millionen Mark zu entrichten.

An den Ueberschüssen waren 1870 die direkten Steuern betheilig mit 122,4 Millionen oder beinahe 46 %, direkte und indirekte Steuern zusammen mit 157,6 oder über 58 %,

die Eisenbahnen dagegen nur mit 40,4 oder rund 15 %, 1900 entfielen dagegen auf die direkten Steuern 182,3 Millionen oder über 21 %, auf die direkten und indirekten Steuern zusammen 230,6 Millionen Mark oder rund 27 %, auf die Eisenbahnen aber 536 Millionen Mark oder über 63 %.

1870 erheischten die Staatsverwaltungsausgaben Zuschüsse von 116,4 Millionen Mark oder 46 % des Gesamtzuschusses, die Staatsschuld rund 80 Millionen oder 32 %, 1900 die Staatsverwaltungsausgaben nahezu 370 Millionen Mark oder beinahe 54 % des Gesamtzuschusses, die Staatsschuld 272,5 oder beinahe 40 % des Gesamtzuschusses; der Beitrag an das Reich überstieg 1870 20 % der gesamten Zuschüsse, 1900 betrug er wenig über 1 %.

1870 bestanden an direkten Steuern Grund-, Gebäude-, Gewerbe-, klassifizierte Einkommen-, Klassen- und Bergwerkssteuer, 1900 Einkommen- und Ergänzungssteuer sowie Gewerbesteuer vom Gewerbebetrieb im Umherziehen. 1870 bestanden außer den jetzt noch bestehenden indirekten Steuern Schlacht- und Mahlsteuer, Elbzoll, Chauffeezölle.

Diese weitgehenden Veränderungen in den preussischen Finanzen haben sich unter starkem Wechsel von guten und schlechten Jahren vollzogen. Die Jahre 1870 bis 1877/78 lieferten sämtlich Ueberschüsse; den Höhepunkt bildete das Jahr 1873 mit 83 Millionen Ueberschuß. Von da vermindert sich der Ueberschuß ziemlich stetig bis auf 5,5 Millionen Mark. Es folgte bis 1885/86 eine nur 1882/83 durch einen geringen Ueberschuß unterbrochene Reihe von Defizitjahren, dann eine fünfjährige Ueberschußzeit, deren Glanzpunkt das Jahr 1889/90 mit 102 Millionen Ueberschuß bildete, sodann wiederum eine vierjährige Periode von Fehlbeträgen, mit 43 Millionen beginnend und stetig bis 8 Millionen sinkend. Seit fünf Jahren haben wir wieder Ueberschüsse, deren höchster zwar dem von 1889/90 nicht ganz gleichkommt, welche sich aber mit bisher nicht erreichter Stetigkeit auf der stattlichen Höhe von 80 bis 100 Millionen Mark erhalten.

Drei Finanzminister von Bedeutung haben in längerer Amtsdauer ihr Können zu bethätigen vermocht, *Camphausen*, *Scholz* und *Miquel*; *Sobrecht* und *Bitter*, welche das Interregnum zwischen *Camphausen* und *Scholz* ausfüllten, haben zwar selbst dauernde Spuren ihres Wirkens nicht hinterlassen, aber in ihre Amtszeiten fallen die beiden großen Bismarckschen Unternehmungen, welche zwar in erster Linie volkswirthschaftliche Ziele verfolgten, zugleich aber von größter Bedeutung für den preußischen Staatshaushalt wurden: die Zoll- und Steuerreform im Reiche und die Verstaatlichung der preußischen Privatbahnen.

Camphausen's Verwaltung der preußischen Finanzen wird, abgesehen von der Konsolidation der Staatsschuld und der Aufhebung der Schuldentilgungspflicht, charakterisirt durch eine starke Vermehrung der dauernden Ausgaben bei gleichzeitiger nicht unbeträchtlicher Verminderung der Einnahmen, Erweiterung des Staatsbahnnetzes durch neue große Bahnlinien und Dotirung der Provinzen und Kreise, zum Theil unter Uebertragung bisher vom Staate wahrgenommener Aufgaben. Bei seinem Abgange warfen bereits Reichssteuerreform und Eisenbahnverstaatlichung ihre Schatten voraus. Er hat die indirekte und direkte Besteuerung im Rahmen der bisherigen Steuerfassung in wichtigen Punkten verbessert, aber der Forderung einer durchgreifenden Steuerreform nicht genügt.

Sobrecht's Hauptverdienst besteht in der Erwirkung der königlichen Zusage einer bedingten Quotisirung der Einkommen- und Klassensteuer, durch welche er das Zustandekommen der Reichssteuerreform wesentlich förderte.

Bitter erntete die Früchte der ohne sein Zuthun herbeigeführten Besserung des finanziellen Verhältnisses Preußens zum Reiche und ließ *Maybach* die Eisenbahnverstaatlichung durchführen, ohne störend einzugreifen. Unter ihm wurde das System direkter Steuern zum Gegenstand sehr fragwürdiger Experimente mit dem Erfolge gemacht, daß schließ-

lich die Personalsteuer mit gänzlichem Verfall bedroht war. Er hat endlich die Hand dazu geboten, daß die Staatsbahnen, entgegen der Zweckbestimmung der Verstaatlichung, zu einer richtigen Finanzquelle gemacht wurden.

Um v. Scholz' finanzministerielle Thätigkeit recht würdigen zu können, muß man sich gegenwärtig halten, daß er in der Hauptsache von vornherein auf eine selbständige Finanzpolitik verzichtete, diese vielmehr ganz in den Dienst der Bismarckschen Gesamtpolitik im Reiche, wie in Preußen stellte. Nur unter diesem Gesichtspunkte ist die lex Suene und die dauernde Bereitstellung von Staatsmitteln zur allgemeinen Erleichterung der Volksschulden richtig zu würdigen und die gänzliche Unfruchtbarkeit auf dem Gebiete der Steuerpolitik zu verstehen. Das Gesetz vom 26. März 1883, durch welches die Personalsteuer unter ein Nothdach gebracht wurde, ist nicht sein Werk, sondern aus der Initiative des Abgeordnetenhauses hervorgegangen. Wo Herr v. Scholz, wie bei der Konvertirung der hochverzinslichen Konsols und der Eisenbahnprioritäten und der Behandlung ihrer Tilgung sowie beim Etat freie Hand hatte, hat er sich als ein sorgfamer und geschickter Verwalter der preußischen Finanzen gezeigt. Unter ihm nahm die Bedeutung der Eisenbahnüberschüsse für die Deckung des regelmäßigen Staatsbedarfs zu, und auf das Anwachsen dieser Ueberschüsse war auch die 1890 eingeleitete allgemeine Verbesserung der Beamten- und Lehrergehälter finanziell gegründet.

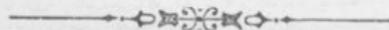
Die tiefsten und dauerndsten Spuren wird zweifellos das Finanzministerium Miquel, auf das das volle Drittel der Periode entfällt, hinterlassen. Dr. v. Miquel hat die seit Camphausens Rücktritt unter dem Uebergewicht des Fürsten Bismarck verloren gegangene centrale Stellung des Finanzministeriums in der preußischen Staatsverwaltung wiederhergestellt und sie durch das Gesetz über den Staatshaushalt gesetzlich fundamentirt, und zwar auch gegenüber der Eisenbahnverwaltung, welche infolge der persönlichen Ver-

hältnisse zur Zeit der Verstaatlichung, namentlich der Persönlichkeit des Verstaatlichungsministers Maybach, bis dahin eine dem Einfluß des Finanzministeriums ziemlich entrückte Sonderstellung einnahm, in solchem Maße, daß die Befürchtung eines Verfallens in das entgegengesetzte Extrem nahe liegt.

Die von Camphausen durch die Umgestaltung der Personal- und einiger Theile der Gewerbesteuer vorbereitete Neuordnung der gesamten direkten Staatsbesteuerung sowie die Revision der Stempelsteuer und der Gebührenordnung, sind so vollständig durchgeführt, daß, abgesehen von Einzeländerungen, wie die höhere Besteuerung der ganz großen Einkommen und Vermögen und der größeren Berücksichtigung der individuellen Momente der Leistungsschwachen, wohl für lange auf diesem Gebiete ein Beharrungszustand erreicht ist. Die Finanznöthen entsprungenen Abweichungen von den Regeln strenger Solidität in der Finanzwirthschaft, die Camphausensche Aufhebung der gesetzlichen Schuldentilgung und das sogenannte Eisenbahngarantiegesetz, sind wenigstens der Sache nach beseitigt, und die Schuldentilgungspflicht ist in der strengen Doppelform der Jahrestilgung von $\frac{3}{5}$ % der Staatsschuld und der Verwendung sämtlicher Uberschüsse zur Schuldentilgung wiederhergestellt. Endlich ist für das finanziell wichtigste Gebiet der Eisenbahnverwaltung eine feste Grenzlinie zwischen den aus laufenden Einnahmen und den aus Anleihen zu bestreitenden einmaligen Ausgaben für Eisenbahnzwecke, und zwar wiederum im Sinne solidester Finanzwirthschaft, gezogen worden.

Die von der Budgetkommission des Abgeordnetenhauses erstatteten Finanzberichte von 1878/79 und 1894 liefern für die Zeit von 1870 bis 1878 und 1880 bis 1894, die von dem Finanzminister dem Könige erstatteten Finanzberichte für die Zeit von 1880 bis jetzt reiches und übersichtliches, wenn auch nicht ohne Nachprüfung verwendbares thatsächliches Material. Es wird durch die Statsverhandlungen und die Materialien der Finanz- und Steuergesetze vervollständigt.

Die folgende Studie zerfällt in zwei Haupttheile, weil bei Zusammenfassung von allgemeiner Finanz- und Steuerpolitik in eine Darstellung, das in sich abgeschlossene Kapitel der Steuerpolitik weder ganz zu seinem Rechte kommen, noch der Entwicklungsgang beider klar und übersichtlich dargelegt werden konnte. Abgesehen von dem allgemeinen Zusammenhange zwischen Finanz- und Steuersystem, haben allerdings Fragen der Besteuerung, namentlich auch im Reiche, während des letzten Menschenalters die allgemeine preußische Finanzpolitik zeitweilig sehr stark beeinflusst, ja selbst beherrscht, und werden daher auch bei der Darlegung der Finanzpolitik dementsprechend berücksichtigt werden müssen. Die Periode von 1878 bis 1890, für welche das vornehmlich zutrifft, war aber für die positive Reform des preußischen Steuersystems so völlig unfruchtbar, daß sie umgekehrt bei der Darstellung der Steuerpolitik sehr kurz behandelt werden kann.



I. Theil.

Staatshaushalt und allgemeine Finanzpolitik.

1. Periode.

Ministerium Camphausen.

Finanzlage. War es zunächst die Aufgabe des Finanzministers Camphausen gewesen, das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben wiederherzustellen und zu sichern, so traten nach Erreichung dieses Zieles von 1870 ab ganz andere Aufgaben an ihn heran. Auf die Zeiten der Ebbe in der Staatskasse folgte eine Zeit rasch aufsteigender Hochfluth; neben den Milliarden französischer Kriegskontribution füllte die nach Beendigung des französischen Krieges eingetretene Hochkonjunktur im Erwerbsleben die Staatskasse. Obwohl die von den Wellenbewegungen der Volkswirtschaft nicht oder doch nur wenig berührten Ertragssteuern den Hauptstoß der Einnahmen steuerlicher Art bildeten, die Personalsteuer bei ihrer unvollkommenen Einrichtung der Vermehrung des Volkseinkommens nur sehr unvollkommen zu folgen vermochte und die Erträge der Betriebsverwaltungen nicht entfernt eine so starke Rolle im Einnahmehudget spielten, wie das jetzt der Fall ist, wuchsen die Staatseinnahmen stetig und rasch mit der leider sehr treibhausartigen Blüthe von Handel, Industrie und Verkehr.

Die ordentlichen Staatseinnahmen stiegen von 516,9 Millionen Mark im Jahre 1870 in den drei folgenden Jahren auf 536,3, 646,9 und 705 Millionen Mark, die Erträge der direkten Steuern von 128,6 Millionen Mark auf 130, 132 und

138 Millionen Mark, die Erträge der indirekten Steuern von 54,6 auf 54,8, 55,6 und 66 Millionen Mark, diejenigen der Berg- und Hüttenverwaltung von 68 Millionen Mark auf 73,5, 78,9 und 89,9 Millionen Mark.

Zu dieser Vermehrung der ordentlichen Einnahmen trat eine Fülle von außerordentlichen Einnahmen. Zunächst kamen dem Staatshaushaltsetat reiche Ueberschüsse der Vorjahre zu Gute, 1871 6,1, 1872 18,6, 1873 27,8, 1874 37,3, 1875 39,1, 1876 20,3, 1877/78 21,6 und selbst 1878/79 noch 15,6 Millionen Mark. Ebenso den Etats von 1874 und 1878/79 aus der französischen Kriegskontribution Beträge von 24 und 16,2 Millionen Mark. Aus derselben Quelle wurden weitere 248 Millionen für außerordentliche Aufwendungen verfügbar. Die Aufhebung des Staatsschatzes führte der Staatskasse 90 Millionen, die Uebernahme der Zollkredite auf das Reich 27, die Abgabe der preußischen Bank 25,2 und das auf Preußen entfallene Mehr an Reichskassenscheinen über den Betrag seines Papiergeldes 10,6 Millionen Mark zu.

Finanzpolitische Maßnahmen. Diese Fülle von Einnahmen gaben Camphausen Anlaß zu folgenden Maßnahmen finanzpolitischer Natur:

- a) Reichere Ausstattung der Ausgabeetats, namentlich der sogenannten Staatsverwaltungsausgaben, zwecks vollkommener Lösung der Aufgaben des Staates, namentlich seiner Kulturaufgaben;
- b) mit verbesserter Einrichtung der Steuer verbundene Herabsetzung der Steuerlast;
- c) Verminderung der Staatsschuld durch außerordentliche Schuldentilgung;
- d) starke Vermehrung der einmaligen Ausgaben zwecks erweiterter Fürsorge für die Entwicklung des Verkehrssystems.

Auch in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit, als dem überraschen Aufschwung bereits ein starker Niedergang gefolgt war, fand zum Theil im Zusammenhange mit Rücksichten der

Landesverteidigung eine verstärkte Fürsorge für die Ausdehnung des Staatseisenbahnnetzes statt, welche finanziell zunächst zu einer beträchtlichen Erhöhung der Staatsschuld und des Bedarfs zu ihrer Verzinsung führte.

a. Die Staatsausgaben.

Vermehrung der Staatsausgaben. Der Staatshaushaltsplan sah vor in Millionen Mark:

	Staatsverwaltungs- ausgaben einschl. allgem. Finanzverwaltung	Staatsschuld	Matrikular- beitrag	Extra- ordinarium
1870	225	69,6	56,5	17,5
1871	229	81,5*)	58	18,5
1872	243	80*)	52	38
1873	258	77,5*)	33	70,5

Besonders stark ist die Steigerung im Kultusetat. Er stieg im Ordinarium von 1870 bis 1873 von 18,5 auf 30,7 Millionen Mark, darunter der Aufwand für das Volksschulwesen von 4 auf 11,3 Millionen Mark.

Der Finanzminister selbst begründete nach seiner programmartigen Äußerungen abgeneigten Art seine Vorschläge auf stärkere Dotirung der Verwaltungsetats sehr einfach, indem er allseitiges Einverständnis über die Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit derselben konstatarirte.

Erhöhung der Beamtengehälter. Unter den Erhöhungen der dauernden Ausgaben beansprucht besondere Beachtung die durch den Staatshaushaltsplan von 1872 herbeigeführte allgemeine Aufbesserung der Beamtengehälter. Diese Maßregel ging aus der Erkenntniß hervor, daß die unter dem Drucke ungünstiger Finanzverhältnisse auf einem sehr

*) Wovon abgehen die durchlaufenden Einnahmen bei den allgemeinen Kassen der Finanzverwaltung mit jährlich über 12 Millionen Mark.

niedrigen Niveau gehaltenen Dienst Einkommen gegenüber der jüngsten Besserung des Erwerbslebens und der damit zusammenhängenden allgemeinen Hebung der Lebenshaltung und der Steigerung der Preise wichtiger Lebensbedürfnisse ganz unhaltbar geworden waren und nothwendig erhöht werden mußten, um nicht Gefahr zu laufen, viele besonders tüchtige Kräfte für den Staatsdienst zu verlieren. Zu ihrer Durchführung wurde in den Etat des Finanzministeriums eine Pauschsumme von 14,5 Millionen Mark eingestellt, welche demnächst nach den in einer Denkschrift niedergelegten Grundsätzen auf die einzelnen Beamtenklassen und Verwaltungszweige vertheilt wurde.

Wohnungsgeldzuschuß. Außer dieser Gehaltserhöhung wurde den etatsmäßigen Beamten und den Lehrern an den Hochschulen und den vom Staate unterhaltenen höheren Lehranstalten eine weitere Erhöhung des Dienst Einkommens durch Einführung eines Wohnungsgeldzuschusses zu Theil, welcher nach fünf Rangstufen und den sechs Servisklassen von 1500 Mark bis 60 Mark abgestuft ist. Zur Durchführung des Gesetzes wurde in den Staatshaushaltsetat von 1873 bei dem Finanzministerium ein Betrag von über 13 Millionen Mark eingestellt. Neben einer Verbesserung der Dienstbezüge bezweckte die Einrichtung, den Beamten einen gewissen Ausgleich für die Verschiedenheit der Theuerungsverhältnisse zu bieten. Sie ist dauernder Bestandtheil der preußischen Besoldungsordnung geblieben, und es hat sich in der Folge nur darum gehandelt, ihren Grundgedanken angemessen auszugestalten.

Endlich wurden die Ruhegehälter, Reliktenversorgung sowie die Reisekostenvergütung und die Tagegelder in einer für die Beamten günstigeren Weise regulirt sowie die Fonds für Reisegelder und Hinterbliebenenversorgung entsprechend erhöht.

Volksschule. Obwohl der Staat nach preußischem Rechte nicht Träger der Volksschullast ist, sondern nur aushülfsweise

einzutreten hat, wurden die Volksschullehrer nicht vergessen. Durch den Staatshaushaltsplan von 1872 sind 1 500 000 Mark bereitgestellt worden, um das Dienst Einkommen der Volksschullehrer angemessen aufzubessern, 1873 wieder 1½ Millionen, 1874 150 000, 1875 3 Millionen Mark.

b. Entlastung.

Steuererleichterungen. Die zum großen Theil auf Anregung aus der Mitte der Landesvertretung erfolgten Erleichterungen der Steuerzahler erreichten nach dem Generalbericht der Budgetkommission von 1878/79 den Jahresbetrag von nahezu 33 Millionen Mark.

Sie zerfallen in 3 Gruppen:

a. Entlastungen infolge der Reichsgesetzgebung:

Zeitungsstempel	3 500 000 M.	
Kalenderstempel	370 000 =	
Beseitigung der Doppelbe-		
steuerung	100 000 =	
Aufhebung des Elbzolles . .	450 000 =	4 420 000 M.

b. Ermäßigung oder Aufhebung von direkten oder indirekten Landessteuern:

Aufhebung des Gesindebuch-		
stempels	160 000 M.	
Gewerbsteuer der Müller . .	308 000 =	
Aufhebung verschiedener Stem-		
pel	900 000 =	
Aufhebung der Schlacht- und		
Mahlsteuer und Reform der		
Klassensteuer	9 128 000 =	
Erbchaftssteuer	370 000 =	
Gewerbsteuer	500 000 =	
Aufhebung des Chausseezolls	4 125 000 =	15 491 000 =
Zu übertragen		19 911 000 M.

Uebertrag 19 911 000 M.

e. Zuwendungen an kommunale Körper-
schaften:

Dotationsgesetz vom 30. April

1873 9 000 000 M.

Dotationsgesetz vom 8. Juli

1875 4 000 000 = 13 000 000 =

Im Ganzen also von 32 911 000 M.

Provinzial-Dotation. Von diesen Erleichterungen verdienen besondere Betrachtung die Zuwendungen an kommunale Körperschaften.

Durch Gesetz vom 30. April 1873 ist den Kreisen zur Durchführung der Kreisordnung ein Jahresbetrag von 3 Millionen Mark bewilligt. Zur Dotation der nicht, wie Hannover und Hessen-Nassau, bereits dotirten Provinzen und gleichstehenden Kommunalverbänden wurde vorläufig ein Betrag von jährlich 6 Millionen Mark bereitgestellt und bis zum Erlaß eines Dotationsgesetzes zu Gunsten jener Provinzen und Provinzialverbände zu einem Fonds angesammelt.

Das Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 überträgt den Provinzen sodann eine Reihe wichtiger bisher vom Staate wahrgenommener Aufgaben und überweist ihnen weitere Summen, welche den dem Staate durchschnittlich dafür erwachsenen Ausgaben entsprechen.

Demzufolge erhalten die Provinzen zur Wahrnehmung der Fürsorge für den Neubau von Kunststraßen und die Unterstützung des Kreis- und Gemeindevegebaues, Förderung der Landesmeliorationen, des Landarmen- und Korrigendenwesens, Fürsorge für Irre, Taubstumme, Idioten, Blinde u. s. w. 13 440 000 Mark und für die Uebernahme der Verwaltung und Unterhaltung der Staatschaulseer 15 Millionen Mark.

Beide Summen stellen keine reine Zuwendung an die betreffenden Verbände über den bereits 1873 bewilligten Be-

trag von 6 Millionen Mark hinaus dar, weil ihnen dafür entsprechende, bisher aus Staatskassen getragene Ausgaben erwachsen. Wohl aber liegt eine solche Zuwendung in der Ueberweisung des Bestandes des nach dem Gesetze vom 30. April 1873 gebildeten Fonds im Betrage von über 13½ Millionen Mark und in der Summe von jährlich 4 Millionen Mark, welche den Provinzen für Chausseebauzwecke über den dem Staatsaufwande entsprechenden Betrag von 15 Millionen Mark hinaus nach § 19 a. a. O. überwiesen wird. Diese Zuwendung sowie die 1873 bewilligte Summe von 9 Millionen Mark hat die Wirkung einer Steuererleichterung insofern, als ohne sie die Provinzen für ihre Selbstverwaltung und die durch diese zu leistende Kulturarbeit die Steuerkraft ihrer Bewohner entsprechend stärker in Anspruch zu nehmen gezwungen gewesen wären.

Durch das Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 hat die Mehrzahl der preussischen Provinzen erst wirklichen kommunalen Inhalt und ihre Selbstverwaltung eine zu reicher Entwicklung geeignete Grundlage erhalten. Das Gesetz hat ein Vierteljahrhundert unverändert fortbestanden; inzwischen aber ist theils durch Uebertragung neuer Aufgaben durch die Gesetzgebung, theils durch freiwillige Uebernahme dringlicher Kulturarbeit der Rahmen der provinziellen Selbstverwaltung so erheblich erweitert worden, daß Staatsregierung und Landesvertretung über die Nothwendigkeit einer Erhöhung und Neuregelung der Provinzialdotation einig sind.

c. Außerordentliche Schuldentilgung.

In den Jahren nach 1870 sind im Ganzen 254,6 Millionen Mark an Staatsschulden außerordentlich wirklich getilgt worden, und zwar im Jahre 1872 79,9, 1873 121 und 1874 51 Millionen Mark.

Die Mittel zur Schuldentilgung lieferten theils der Preußen überwiesene Theil der französischen Kriegsschädigung mit 78,5 Millionen Mark, theils die Bestände des aufgehobenen Staatsschatzes mit 79,9 Millionen Mark, theils

die Rechnungsüberschüsse der Jahre 1870 bis 1873 mit zusammen 85 Millionen Mark und endlich jene 10,6 Millionen Mark an Reichskassenscheinen, welche Preußen vom Reiche über den einzuziehenden Betrag an Staatspapiergeld erhielt.

Die in der Hauptsache durch die außerordentliche Schuldentilgung herbeigeführte Zinsersparniß betrug jährlich 15 Millionen Mark, die Verminderung des auch nach dem Konsolidationsgesetz verbliebenen Tilgungsbedarfs 13 Millionen Mark.

Der Finanzminister betonte bei der Erörterung der Maßregel im Landtage vornehmlich, daß es die nothwendige Konsequenz des Konsolidationsgesetzes sei, die zur Deckung des Staatsaufwandes nicht erforderlichen Einnahmen zur Schuldentilgung zu verwenden, und zwar um so mehr, als man zur Verbesserung der Verkehrseinrichtungen in späteren Jahren sicher wieder an den Staatskredit werde appelliren müssen. Die Schuldentilgung aber fortzusetzen, während zugleich bereits Anleihen zu diesem Zwecke nothwendig seien, erklärt er für irrationell.

d. Vermehrung der einmaligen Ausgaben.

Extraordinarium. Während 1870 und 1871 das Extraordinarium des Staatshaushaltsetats 17,5 und 18,5 Millionen Mark betrug, stieg es von da ab auf

1872	38 Mill. M.,	dar. Bauverwalt.	18 Mill. M.,	Eisenbahn	9,0 Mill. M.
1873	70	=	=	=	28,2 = = = 10,4 = =
1874	102	=	=	=	65,2 = = = 34,5 = =
1875	80,8	=	=	=	49,7 = = = 26,2 = =

Im Jahre 1873 wurden aus den Mitteln des Extraordinariums noch 23,4 Millionen Mark Schulden getilgt.

Mit der zunehmenden Ebbe in den Einnahmen sank das Extraordinarium dann wieder bis auf 21,9 Millionen Mark im Jahre 1877/78, um dann 1878/79 noch einmal auf 73 Millionen Mark hinaufzuschwellen. Die Nothwendigkeit, die durch die Reichsjustizgesetzgebung bedingten Justizneu-

bauten so rasch als möglich zu vollenden und zur Erleichterung der wirthschaftlichen Nothlage eine besonders starke Bau- thätigkeit aus Staatsmitteln zu entfalten, veranlaßte diese starke Erhöhung des Extraordinariums trotz der schlechten Finanzlage; zu seiner Deckung mußte außer dem Rest der französischen Kriegskontribution mit 16,5 Millionen Mark noch der Staatskredit mit 42 Millionen Mark herangezogen werden.

Eisenbahnkredit. Neben den aus etatsmäßigen Mitteln bereitgestellten Eisenbahnbaufonds wurden sehr erhebliche außeretatsmäßige Einnahmen zur Erweiterung des Eisenbahnnetzes verwandt. Kredite für Eisenbahnzwecke sind unter Camphausen im Gesamtbetrage von 842 Millionen Mark flüssig gemacht worden.

Von diesen Krediten wurden 27 Millionen Mark auf die einmaligen Einnahmen aus dem Uebergange der Kreditirung der Zölle und Reichssteuern auf das Reich, 169 Millionen Mark auf die französische Kriegskostenentschädigung, 25 Millionen auf die Entschädigung für die Abtretung der Bank an das Reich angerechnet; der Rest mit 620 Millionen Mark blieb zu Lasten des Staatskredits, wovon indessen Ersparnisse im Betrage von mehr als 10 Millionen Mark abgehen.

Von den für Eisenbahnbauten bewilligten Summen waren am 1. Dezember 1878 noch verfügbar 227 Millionen Mark.

Von 1869 bis 1878/79 vermehrte sich das Staatsbahnnetz theils durch Neubauten, theils durch Erwerb von Privatbahnen von 3361 auf 5168 km.

Kritische Schlußbetrachtung.

Die Konsolidation der Staatsschulden, mit der Camphausen sich einführte, hat eine dauernde Verbesserung des preussischen Staatsschuldenwesens herbeigeführt, indem sie den Staat, wenn auch zunächst nur theilweise, von der Verpflich-

tung zur Tilgung gegenüber den Staatsgläubigern befreite und ihm so freie Hand in Bezug auf die Schuldentilgung verschaffte und an Stelle zahlreicher verschiedenartiger Schuldtitel ein einheitliches Rentenpapier setzte. Diese wesentlichen Bestandtheile des Camphausenschen Konsolidationsgesetzes haben dauernde Bedeutung und dauernden Werth behalten, auch nachdem zur gesetzlichen Tilgungspflicht mit dem Schuldentilgungsgesetz von 1897 zurückgekehrt ist. Die Aufhebung dieser Verpflichtung ist auch für die Camphausensche Reform nicht als wesentlich anzusehen, wie denn diese Maßregel ja auch in erster Linie die Beseitigung der vorübergehenden Störung des Gleichgewichts im Staatshaushalt bezweckte. Zur Beseitigung des Mißstandes, daß Schulden getilgt werden mußten, während gleichzeitig Anleihen zu vielleicht ungünstigen Bedingungen aufzunehmen waren, bedurfte es nur der Aufhebung der Tilgungspflicht gegenüber den Staatsgläubigern, nicht aber der von dem Staat aus freier Entschließung selbst vorgesehenen regelmäßigen Tilgung.

Umgekehrt genügt die in dem Konsolidationsgesetze bestimmte Beschränkung der Tilgung auf Ueberschüsse nicht den Anforderungen solider Finanzpolitik. Diese erfordert, das Verhältniß der ordentlichen Einnahmen und Ausgaben so zu halten, daß eine bestimmte Quote der Staatsschuld zu deren Verminderung bezw. zur Verhütung ihrer Vermehrung übrig bleibt, und zwar um so mehr, als Abschreibungen wegen Werthminderungen des Staatsvermögens oder einzelner Theile derselben nicht stattfinden, obwohl Gebäude und andere stehende Anlagen, wie Inventar und Betriebsmittel sowohl des werbenden als des nicht werbenden Staatsbesitzes, durch den Gebrauch im Werth zurückgehen, der Ertrag der Bergwerke sogar direkt eine Verzehrung der Substanz bedeutet. Die Beseitigung dieser Zuthat der Camphausenschen Reform des Staatsschuldenwesens entspricht daher einer gesunden Finanzpolitik, berührt aber auch den guten Kern dieser Reform und die Verdienste Camphausens um diese gar nicht.

Die unter Camphausen verfolgte Behandlung der dauernden Ausgaben war im Allgemeinen durchaus sachgemäß. Es bedurfte einer auskömmlicheren Ausstattung der verschiedenen Staatsverwaltungszweige, als sie bisher möglich gewesen, wenn die Kulturaufgaben des Staates nicht leiden sollten und wenn Preußen die Stellung der Präsidialmacht des Reiches würdig ausfüllen sollte. Dasselbe gilt insbesondere auch von dem Dienst Einkommen der Beamten, das in zahlreichen Fällen nicht nur nicht zu einer standesgemäßen Lebenshaltung, sondern überhaupt nicht zum Lebensunterhalt mehr ausreichte. Es ist daher durchaus zu billigen, daß das starke Steigen der Staatseinnahmen zu einer allgemeinen Erhöhung der dauernden Dotation der verschiedenen Staatsverwaltungen und zu einer allgemeinen Aufbesserung der Gehälter benutzt wurde. Es kann auch als durchaus erwünscht bezeichnet werden, daß gemäß dem idealen Zuge der Zeit unmittelbar nach Wiederherstellung des Reiches das Kultusministerium den Löwenantheil an der Erhöhung des Ordinariums davontrug; denn Unterricht, Kunst und Wissenschaft waren bisher besonders stiefmütterlich bedacht worden. Endlich wird man es auch nicht tadeln können, wenn die Beamtengehälter so erhöht wurden, daß ihre Höhe in den folgenden Zeiten schweren Niedergangs des Erwerbslebens bei den nothleidenden Gewerbetreibenden und Landwirthen mehrfach Anstoß erregte. Denn eine allgemeine Regulirung der Beamtengehälter muß naturgemäß für lange Zeit einen Beharrungszustand herstellen, mithin dem Durchschnitte guter und schlechter Jahre angepaßt sein. Die Einführung des Wohnungsgeldzuschusses bedeutet einen sehr wesentlichen Fortschritt, sie stellt den ersten Schritt zur Lösung des schwierigen Problems dar, bei der Ordnung der Dienst Einkommensverhältnisse der Verschiedenheit der Lebens- und Preisverhältnisse in den einzelnen Landestheilen gebührend Rechnung zu tragen.

Ebenso verdient die Dotirung der Provinzen unter Uebertragung von Staatsaufgaben volle Billigung; sie hat den

Anstoß zur Entwicklung einer reichen und fruchtbaren kommunalen Thätigkeit der Provinzen gegeben, durch welche die meisten derselben erst zu einer einheitlichen Körperschaft mit individuellem Gepräge sich gestalteten. Minister Camphausen hat dabei volles Verständniß für die Bedeutung der Dezentralisation und Selbstverwaltung bekundet.

Winder einwandfrei war die Behandlung der Einnahmen. Sie krankt an Schwäche gegen Popularitätsrückfichten und an einem ebenso schwächlichen Optimismus. Camphausen war bei streng konstitutioneller Gesinnung ein Meister in der Behandlung parlamentarischer Körperschaften und hatte ein besonders feines Gefühl für deren Regungen und Stimmungen; die Rehrseite der Medaille war eine gerade bei einem Finanzminister bedenkliche Neigung, parlamentarischen Wünschen nachzukommen und so wenigstens die Mehrheit in günstiger Stimmung zu erhalten. Unter diesen Gesichtspunkten allein ist es erklärlich, daß gleichzeitig mit der beträchtlichen Erhöhung der Ausgaben eine so starke Ermäßigung der Steuern stattfinden konnte, ohne daß rechtzeitig an einen Ersatz für den Ausfall gedacht wurde. Im Einzelnen wird man manchen der von Camphausen herbeigeführten Steuerermäßigungen unbedingt zustimmen können, so der Steuerbefreiung des Existenzminimums von 420 Mark, den übrigen Ermäßigungen der Klassen- und Gewerbesteuer, der Aufhebung der Schlacht- und Mahlsteuer, den Provinzial- und Kreisdotationen. Bei anderen, wie der Aufhebung der Chausseegelder, stehen den unleugbaren Vortheilen auch erhebliche Nachtheile gegenüber. Andere endlich, wie die Aufhebung des Zeitungstempels, sind Folgen der Reichsgesetzgebung.

Wie immer aber man die Steuerermäßigungen an sich beurtheilen mag, so trifft doch bei allen gleichmäßig die Thatsache zu, daß sie eine dauernde Verminderung der Einnahmen herbeiführten, welche nach dem wenigstens von 1874 an vorauszu sehenden Sinken der finanziellen Hochfluth bis zu einem vollständigen Umschlage nothwendig zu einer schweren

Störung des Gleichgewichts zwischen Einnahme und Ausgabe führen mußte. Bei Camphausens Rücktritt stand einem Anwachsen der Zuschüsse zu den Ausgabeverwaltungen von mehr als 68 Millionen Mark nur ein Mehr an Ueberschüssen der Einnahmeverwaltungen von nicht voll 39,9 Millionen Mark gegenüber, das Verhältniß zwischen Einnahme und Ausgabe hatte sich mithin um mehr als 28 Millionen Mark verschlechtert. Hier nicht rechtzeitig vorgebeugt zu haben, obwohl er in den ersten Jahren seines Ministeriums wiederholt auf die Eventualität einer Vermehrung der indirekten Steuern hingewiesen hatte, muß vom finanziellen Standpunkte als eine schwere Unterlassungssünde Camphausens bezeichnet werden. Ebenso thut man Camphausen nicht Unrecht mit dem Vorwurfe, daß er, auch als Noth an Mann war, über halbe Maßregeln nicht hinauskam. Dies gilt nicht bloß von der finanz-, sondern namentlich auch von der steuerpolitischen Seite der Sache, wie an anderer Stelle dargelegt werden wird. In soweit verdient die Camphausensche Finanzverwaltung die herbe Kritik, welche an ihr anläßlich des Generalberichts der Budgetkommission des Abgeordnetenhauses von 1878/79 von verschiedenen Seiten geübt wurde. Ihre Schwäche in diesem einen Punkte bot den Anlaß, sogar mit starker Uebertreibung von dem gänzlichen Zusammenbruch der Camphausenschen Finanzwirthschaft zu sprechen.

Vom rein fiskalischen Standpunkte kann dagegen die Behandlung der Staatsschuld nur durchaus gebilligt werden. Es war nach Aufhebung der gesetzmäßigen Schuldentilgungspflicht durchaus logisch und sachgemäß, die der Staatskasse zufließenden außerordentlichen Einnahmen in erster Linie und in weitem Maße zur außerordentlichen Tilgung der Staatsschuld zu verwenden. Die Durchführung der Maßregel im Einzelnen steht gleichfalls auf der Höhe der Finanztechnik.

Vom volkswirthschaftlichen Standpunkte sind allerdings Bedenken gegen die rasche und starke Tilgung gerade der für die Staatsgläubiger günstigsten Staatsschulden nicht von der

Hand zu weisen. Sie hat dem Gründungs- und Spekulationsfieber der Milliardenzeit unerwünschte Nahrung und zahlreiche Opfer zugeführt. Ein großer Theil der den Staatsgläubigern zurückgezahlten Summen ist dem Volksvermögen zweifellos verloren gegangen, und so erscheint bei dem engen Zusammenhange zwischen Volkswohlstand und Staatseinnahmen die Camphausensche Staatsschuldenpolitik auch vom staatswirthschaftlichen Standpunkte nicht ganz schattenfrei. Unerwähnt darf allerdings nicht bleiben, daß eine vorübergehende zinsbare Anlegung jener Summen von rund einer Viertelmilliarde bis zu ihrer Verwendung zur Anrechnung auf die Eisenbahnkredite womöglich noch üblere Wirkungen für das Erwerbsleben gehabt hätte.

Die Anspannung des Staatskredits für die Erweiterung des Staatsbahnnetzes und den Ausbau anderer Verkehrsanlagen, in Folge deren die Staatsschuld bei Camphausens Rücktritt ungefähr die Höhe von 1870 wieder erreicht hatte, war grundsätzlich gerechtfertigt, weil es sich durchweg um im engeren Sinne produktive Ausgaben handelte, und volks- und staatswirthschaftlich zweck- und zeitgemäß, weil durch die überwiegend in die Zeit nach 1873 fallende erweiterte Bau- thätigkeit des Staates die verheerenden Wirkungen der industriellen und kommerziellen Krisis namentlich für die Arbeiter einigermaßen gemildert wurden. Die Heranziehung des Staatskredits zur rascheren Durchführung solcher Bauten, deren Kosten sonst aus dem Extraordinarium bestritten werden, ist im letzten Jahre von Camphausens ministerieller Thätigkeit sogar ausdrücklich mit dem herrschenden Mangel an Arbeitsgelegenheit begründet worden. Durch die Verbesserung der Verkehrsmittel wurde ferner die spätere Erholung von der schweren Krisis erleichtert und gefördert. Endlich wurde durch die Erweiterung des Staatsbahnnetzes, insbesondere durch die Verbindung der östlichen Staatsbahnen mit dem westlichen Verkehrsgebiet für die Verstaatlichung der Privatbahnen erst die Grundlage geschaffen, nach Minister Maybachs Auffassung sogar der Uebergang zum Staatsbahnsystem nothwendig ge-

macht; Letzteres allerdings nicht mit Absicht von Camphausen, der sich, wie er ganz Freihändler war, auch mehrfach für die Bethheiligung des Privatkapitals am Bau und Betriebe der Eisenbahnen ausgesprochen hatte.

Die abfällige Kritik, welche an diesem Theil der Camphausenschen Finanzverwaltung 1878/79 von der Mehrheit der Budgetkommission unter Führung des Berichtstatters Rickert geübt wurde, findet in dem letzterwähnten Umstande ihre Erklärung. Die gesammte Anschauungsweise dieser Seite des Abgeordnetenhauses war beherrscht von der Gegnerschaft gegen das Staatsbahnsystem und von Furcht vor der Verstaatlichung; diese Furcht führte denn auch zu dem Antrage auf eine gegen den Ankauf der Privatbahnen gerichtete Resolution, welche indessen im Plenum verworfen wurde.

Der anfangs unternommene Versuch, die Eisenbahnbauten als Ursachen der bei Camphausens Rücktritt vorhandenen Störung des Gleichgewichts im Staatshaushalt hinzustellen, scheiterte alsbald an der Wucht der von den Gegnern beigebrachten Daten über die Ausgabesteigerungen und Einnahmeverminderungen seit 1870. Aber auch der Versuch, die Erweiterung der Staatsbahnen zu einem schweren finanzpolitischen Fehler zu stempeln, muß als mißlungen bezeichnet werden, denn die dadurch herbeigeführte Verschlechterung der Bilanz im Staatshaushalt fällt an sich nicht allzuschwer ins Gewicht, war zum großen Theil nur kurz vorübergehender Natur und wird durch die volkswirthschaftlichen Vortheile der Maßregel weit überwogen. Wie schief die mehr manchesterliche Richtung im Abgeordnetenhause die finanzielle Seite des Eisenbahnwesens beurtheilte, erhellt drastisch aus der Thatfache, daß sie die Warnung vor dem Ankauf der Privatbahnen, dem denkbar glänzendsten Finanzgeschäft, das der preußische Staat je gemacht hat, vornehmlich mit finanziellen Gründen unterstützte!

Ob es unter den obwaltenden Umständen Camphausen bei längerer Wirksamkeit gelungen wäre, den preußischen Staatshaushalt wieder ins Gleichgewicht zu bringen, kann

dahingestellt bleiben. Für die Reichszoll- und Steuerreform und die Eisenbahnverstaatlichung war er jedenfalls nicht die geeignete Kraft, und damit allein war schon sein Schicksal entschieden.

2. Periode.

Finanzpolitik im Dienste der Bismarckschen Reichs- und allgemeinen Politik.

1. Die Zwischenministerien Hobrecht und Bitter.

Finanzlage. Hobrecht sah sich bei seinem Amtsantritte Fehlbeträgen im Staatshaushalt gegenüber. Das Jahr 1877/78 hatte zwar noch einen, allerdings in der Hauptsache durch die nachträgliche Erhöhung der Matrifularumlagen aufgezehrten Ueberschuß von 15,4 Millionen Mark ergeben, der Staatshaushaltsplan von 1878/79 sah dagegen neben außerordentlichen Einnahmen von rund 33 Millionen Mark, etwa zu gleichen Theilen aus dem Ueberschusse von 75 und der französischen Kriegskontribution, zur Herstellung des Gleichgewichts zwischen Einnahme und Ausgabe eine Anleihe von 42 Millionen Mark vor, und auch der Etatsentwurf für 1879/80 balancirte nur mit Hilfe einer solchen von 73 Millionen Mark. Die ordentlichen Einnahmen des Staats reichten nicht mehr aus, um neben dem eigenen Bedarf den Beitrag zu den Kosten des Reiches zu bestreiten. Der Matrifularbeitrag wurde demzufolge als drückende Last empfunden, aber alle Versuche, das Reich durch Erhöhung der Finanzzölle finanziell ganz auf eigene Füße zu stellen, waren bisher mißlungen.

Erst im Dezember 1878 brachte Bismarcks Bauernbrief die Steuerreform im Reiche auf eine ganz neue Grundlage, der Schutz Zoll sollte neben seinem eigentlichen Zweck der nothwendigen Vermehrung der eigenen Einnahmen des Reiches wirksamen Vorspann leisten.

Ebenso war zwar das Reichseisenbahnprojekt gescheitert, auf seinen Trümmern bereitete sich aber der Uebergang Preußens zum Staatsbahnsysteme mit elementarer Gewalt vor.

Finanzpolitische Ziele und Mittel. Die Herstellung des Gleichgewichts im Staatshaushalt ergab sich hiernach als erste und wichtigste Aufgabe des neuen Finanzministers. Hobrecht selbst sprach sich darüber wie über die Mittel zur Lösung der Aufgabe bei Vorlegung des Stats für 1879/80 dem Sinne nach dahin aus: „Bei Prüfung der Frage, inwieweit das für 1879/80 in Aussicht zu nehmende Defizit von 73 Millionen Mark als dauernd anzusehen sei, komme in Betracht, daß zwar bei Besserung der Erwerbsverhältnisse die meisten Einnahmezweige erhöhte Erträge in Aussicht stellten, aber auch auf ein entsprechendes Steigen der Ausgaben zu rechnen sei. Man dürfe deshalb nicht außer Acht lassen, daß unter Camphausen Einnahmeausfälle in Höhe von rund 35 Millionen Mark durch Steuererlasse, namentlich durch Aufhebung oder Ermäßigung von indirekten Steuern stattfanden. Die Hilfsmittel zum Ausgleiche dieses Ausfalls seien in einer Ausbildung der dem Reiche überwiesenen Zölle und Verbrauchssteuern zu suchen, „um den nicht bloß in Preußen, sondern auch in anderen Bundesstaaten hervorgetretenen Schwierigkeiten zu begegnen und um uns in Stand zu setzen, im Interesse der Kommunalverbände Steuerreformen herbeizuführen“.

Im Gegensatz zu Camphausen, welcher noch im Jahre vorher meine Forderung, das Reichsteuersystem so zu entwickeln, daß die Bundesstaaten, anstatt zu den Ausgaben des Reiches beizusteuern, von ihm Zuschüsse erhielten und insbesondere Preußen zum Verzicht auf einen Theil der Grund- und Gebäudesteuer zu Gunsten der Gemeinden in Stand gesetzt würde, entschieden ablehnte, sprach sich also Hobrecht bei diesem Anlasse entschieden für eine ausreichend starke Ausbildung der indirekten Steuern im Reiche aus, ebenso zeigt

auch seine Auffassung über die Ordnung der direkten Staatssteuern und ihr Verhältniß zur Kommunalbesteuerung einen sehr erheblichen Fortschritt gegenüber seinem Vorgänger.

Einführung eines beweglichen Faktors in das Steuersystem. Die Hauptschwierigkeit, diesen nach Lage der Dinge allein richtigen Weg zur Herstellung des Gleichgewichts im preußischen Staatshaushalt zu beschreiten, lag darin, daß das Bedürfniß zur Vermehrung der Einnahmen in den Bundesstaaten bestand, diese Vermehrung aber allein vom Reiche abhing. In Preußen mußte man sich daher damit begnügen, entsprechenden Entschliefungen der gesetzgebenden Faktoren im Reiche, namentlich des Reichstages, die Wege zu ebnen. Sobrecht erkannte im Verlaufe der Diskussion über die mit alleiniger Ausnahme der Konservativen allseitig befürwortete Quotisirung der Personalsteuer, daß ein schweres Hinderniß der Reichssteuerreform hinweggeräumt sein werde, wenn die preußische Volksvertretung die Gewähr erhalte, über die daraus dem preußischen Staate zufließenden Mittel zu Steuererleichterungen verfügen zu können. Entschlossen erwirkte er die königliche Ermächtigung, das ausdrückliche Einverständnis des königlichen Staatsministeriums damit zu erklären: „daß, insoweit durch Steuerreformen des Reiches der Matrikularbeitrag Preußens unter den in unserem Etat vorgesehenen Betrag sinkt oder aus den Reichseinnahmen verfügbare Mittel dem preußischen Staatshaushalt überwiesen werden und über diese Mehreinnahmen bezw. Ausgabeersparnisse nicht mit Zustimmung der Landesvertretung behufs Bedeckung der Staatsausgaben oder behufs Ueberweisung eines Theils des Ertrages der Grund- und Gebäudesteuer an die Kommunalverbände Verfügung getroffen ist, ein — vorbehaltlich der nöthigen Abrundung — gleicher Betrag an der für das betreffende Jahr veranlagten Klassen- und klassifizirten Einkommensteuer zu erlassen ist“.

Auf diese Erklärung beschloß das Abgeordnetenhaus unter Aufrechterhaltung der von der Budgetkommission vorge-

schlagenen Resolution auf Quotisirung der Massen- und Einkommensteuer mit großer Mehrheit, wie folgt:

„Für den Fall einer Vermehrung der eigenen Einnahmen des Reiches erachtet es das Haus der Abgeordneten unter dankbarer Annahme der von der Königlichen Staatsregierung mit Allerhöchster Ermächtigung abgegebenen Erklärung für erforderlich, gesetzlich festzustellen, daß der hierdurch, sei es durch Herabminderung des Matrikularbeitrages unter den im Etat für 1879/80 vorgesehenen Satz, sei es durch direkte Zuweisung verfügbarer Einnahmen vom Reiche disponibel werdende Betrag, soweit über denselben nicht mit Zustimmung der Landesvertretung durch Ueberweisung eines Theils der Grund- und Gebäudesteuer an die Kommunalverbände oder auf andere Weise Verfügung getroffen ist, jährlich unverkürzt zur Herabminderung der Massen- und klassifizirten Einkommensteuer verwendet werde.“

Weitere finanzpolitische Resolutionen des Abgeordnetenhauses. War hiermit, was von Preußen aus zur Förderung der Reichssteuerreform geschehen konnte, erreicht, so stehen dagegen die übrigen anläßlich des Generalberichts der Budgetkommission über die Finanzlage vom Abgeordnetenhaus gefaßten Beschlüsse an Bedeutung weit zurück. Sie zielen üblicherweise auf Vereinfachung der Verwaltung und Verminderung der Beamten ab und richten sich gegen übermäßige Ausdehnung der Bauhätigkeit des Staats und gegen Bauluxus: Alles gutgemeinte Wünsche ohne großen praktischen Werth.

Die Resolution wegen Förderung des Lokalbahnbaues stößt offene Thüren ein, insofern mit der Durchführung des Staatsbahnsystems die Möglichkeit und der Antrieb zu einer Erweiterung des Nebenbahnnetzes von selbst gegeben war, während der von dem Abgeordnetenhaus in Aussicht genommene feste Plan für diese staatliche Thätigkeit sich als unzweckmäßig erwiesen hat.

Die Vertreter der Staatsregierung hatten im Gegensatz zu der Budgetkommission bei der Debatte über die Resolutionen sehr entschiedene Stellung für den Uebergang zum Staatsbahnsystem genommen und Minister Maybach sogar bereits den Beginn der Verstaatlichungsaktion angekündigt. Durch die Verwerfung der gegen den Ankauf von Privatbahnen gerichteten Resolution wurde der Weg dafür frei. In dem im Herbst 1879 neugewählten Abgeordnetenhaus befand sich das bis dahin noch so starke Eisenbahnmanchestertum sodann schon ganz im Hintertreffen.

Gobrecht trat zurück, ehe er die Früchte seiner Aktion ernten konnte, dem Vernehmen nach wegen der Klausel Frankenstein, deren Grundzüge übrigens bereits von Camphausen in einer Rede vom 2. November 1877 skizzirt wurden. Sein kurzes Ministerium konnte naturgemäß weitere Erfolge von dauernder Bedeutung nicht aufweisen, es bedeutet aber namentlich in Bezug auf die Anschauungen über Steuerreform in Reich, Staat und Kommune einen sehr großen Fortschritt gegenüber dem Camphausenschen Regimente.

Ministerium Bitter. — Finanzlage. In den drei Jahren von 1880/81 bis 1882/83, deren Staatshaushaltspläne unter Gobrechts Nachfolger Bitter aufgestellt sind, stiegen die etatsmäßigen Einnahmen und Ausgaben von 805 auf 1007 bezw. 790 auf 996 Millionen Mark. 1880/81 und 1881/82 wiesen Fehlbeträge von 8,8 und 25,8 Millionen Mark auf, 1882/83 ergab einen kleinen Ueberschuß von 0,3 Millionen Mark. Während die dauernden Staatsverwaltungsausgaben und die dazu erforderlichen Zuschüsse sich nur unwesentlich änderten und das Extraordinarium nach Ausführung der in den Vorjahren in Angriff genommenen zahlreichen Bauausführungen von 39,7 wieder auf 26,2 Millionen Mark sank, wiesen folgende Spezialstats charakteristische Aenderungen auf:

Die Einnahmen aus den direkten Steuern sanken von 166 auf 154 und 150 Millionen Mark, wesentlich infolge der Erlasse von Klassen- und Einkommensteuer der Jahre

1881/82 und 1882/83. Die Einnahmen, die Ausgaben und der Ueberschuß der Eisenbahn stiegen von 242 auf 433 bezw. von 148 auf 302 und von 94,4 auf 131,4 Millionen Mark, zum großen Theil infolge der rasch fortschreitenden Verstaatlichung der Privatbahnen. Damit hängt in der Hauptsache auch das Anwachsen der Ausgaben für die Staatsschuld von 77 auf 118,4 Millionen Mark zusammen.

In der Thatfache, daß, während noch 1879/80 die Matrikularumlage von rund 42 Millionen Mark ganz der preussischen Staatskasse zur Last fiel, dieser jetzt steigende Ueberweisungen von 23, 41 und 50,6 zuflossen und dadurch trotz steigender Matrikularumlagen von 38,8, 52,5 und 52,3 Millionen Mark der Beitrag Preußens für das Reich sich in Wirklichkeit auf 15,8, 11,5 und 1,6 Millionen Mark ermäßigte, spiegeln sich endlich die Rückwirkungen der Reichssteuerreform und der Klausel Frankenstein auf die preussischen Finanzen wieder. Mit ihnen stehen wiederum die erwähnten Steuererlasse in ursächlichem Zusammenhange.

Für die hier in Rede stehenden Jahre überwiegt die finanzielle Bedeutung der Reichssteuerreform noch die der Eisenbahnverstaatlichung. Die aus den käuflich erworbenen Privatbahnen fließenden Ueberschüsse wurden noch zum größten Theil von den Zinsen für die für den Ankauf ausgegebenen Konfols aufgezehrt, umgekehrt blieb von dem hohen Matrikularbeitrage des Jahres 1882/83 von mehr als 52 Millionen Mark nur noch ein verschwindender Rest der Staatskasse zur Last.

Ohne den Erlaß von Einkommen- und Klassensteuer würde auch der Fehlbetrag des Jahres 1881/82 sich ungefähr auf dem mäßigen Betrage des Vorjahres gehalten haben.

Die Früchte der Reichssteuerreform fielen Herrn Bitter zu, ohne daß er sich um diese verdient gemacht hätte, wie sein Vorgänger. Auch bei der Eisenbahnverstaatlichung findet man positive Spuren seiner Mitwirkung kaum, abgesehen von der beinahe komischen 2 200 000 Mark-Klausel des sogenannten Eisenbahngarantiegesetzes. Aber er hat wenigstens

das negative Verdienst, Minister Maybach frei schalten gelassen zu haben. Auch hat er seine persönliche Integrität trotz der in einer hohen Verschuldung liegenden starken Versuchung zu wahren gewußt.

Finanzpolitik. Dem Fürsten Bismarck gebührt nach beiden Richtungen der Ruhm der Initiative; die praktische Durchführung der Eisenbahnverstaatlichung ist Maybachs Verdienst. Des Fürsten Bismarck finanzpolitische Pläne beherrschten denn auch die Periode der Bitterschen Finanzverwaltung vollständig. Der leitende Gedanke der derzeitigen preußischen Finanzpolitik war demzufolge der, durch möglichst weitgehende Erleichterung von direkten Steuern die Reichszoll- und Steuergesetzgebung von 1879 populär zu machen und durch gesetzliche Festlegung etwaiger weiterer Zuwendungen aus neuen Reichssteuern zu Steuernachlässen der geplanten umfassenderen Ausgestaltung der indirekten Besteuerung im Reiche die Wege zu ebnen. Der unglückliche Ausfall der Reichstagswahlen von 1881, welcher zum Theil auf die agitatorische Verwerthung der Preiserhöhungen wichtiger Gegenstände des Massenverbrauchs nach dem Zollgesetze von 1879 zurückzuführen war, ließ die möglichst weitgehende Erfüllung der bei Berathung der betreffenden Gesetze innerhalb und außerhalb des Reichstages gemachten Zusagen als politisch angezeigt erscheinen, und die Schwierigkeiten, denen die auf weitere Ausbildung der indirekten Besteuerung gerichteten Vorschläge der verbündeten Regierungen, namentlich Bismarcks Lieblingsplan, das Tabaksmonopol, im Reichstage fanden, wiesen darauf hin, die finanzpolitische Aktion der Regierungen im Reiche von den Bundesstaaten, namentlich von Preußen aus, wirksam zu unterstützen. Der preußische Finanzminister hat so ziemlich Alles vorgeschlagen und erbeten, was Bismarck zur Erreichung dieses Zieles für zweckmäßig hielt; Rücksichten auf das Gleichgewicht im Staatshaushalt oder die sachgemäße Ordnung der Staatssteuern beirrten ihn dabei nicht. Der Erfolg blieb aber aus, und schließlich war von allen weittragenden Plänen nur ein

unorganischer Erlaß von Klassen- und Einkommensteuer übrig geblieben, welcher das ganze System der Personalbesteuerung zu gefährden drohte und überdies zumeist nur durch Schuldenmachen zu ermöglichen war.

Portemonnaiegesetz. Das sogenannte Portemonnaiegesetz von 1880 entsprach der königlichen Zusage von 1879 in der Beschränkung auf die Klassensteuer und die sechs ersten Stufen der Einkommensteuer, der Regierungsentwurf berücksichtigte aber den Gedanken der Einführung eines beweglichen Faktors in das Besteuerungssystem gar nicht. Erst durch Einfügung der Bestimmung, daß die Außerhebungssetzung von Monatsraten jener Steuern nicht von Gesetzes wegen, sondern durch den Etat zu erfolgen habe, hat das Abgeordnetenhaus eine wenn auch lose Verbindung mit dem Quotisationsgedanken hergestellt.

Erlaß von Klassensteuer. Die erste Anwendung des Gesetzes sollte in den Staatshaushaltsplan für 1881/82 durch Außerhebungsstellung von drei Monatsraten der erwähnten Steuern erfolgen, obwohl zur Balancirung des Etats eine Anleihe von über 28 Millionen Mark in Aussicht genommen war, mithin der Steuerausfall von rund 14 Millionen Mark nur mit Schulden ausgeglichen werden konnte. Mit Recht hob der frühere Finanzminister Gobrecht demgegenüber hervor, daß dem Vorschlage der Staatsregierung nur diejenigen beistimmen könnten, welche durch Erhöhung indirekter Reichsteuern Preußen weitere Einnahmen zuzuführen entschlossen seien. Aber das Abgeordnetenhaus folgte dem Vorschlage der Staatsregierung. Zwar fand die mehr als fragwürdige Auffassung des Finanzministers, daß das Gleichgewicht im Staatshaushalt eigentlich schon vorhanden sei, wenn nur die ordentlichen Einnahmen zur Deckung des Ordinariums hinreichen, nirgends Anklang. Die Schutzzöllner und Anhänger eines weiteren Ausbaues des Reichsteuersystems zum Zwecke der Reform der direkten Staatssteuern drängten im Interesse der Schutzzoll- und Steuerpolitik die aus der augenblicklichen

Finanzlage herzuleitenden Bedenken mehr zurück, als rückblickend für richtig anerkannt werden kann. Mir selbst ist es nicht anders ergangen. Man stand eben ganz in dem Banne der Bismarckschen Zoll- und Steuerpolitik, auch wer, wie ich, nur den richtigen Grundgedanken billigte, dessen Ueberreibungen aber verwarf. Allerdings diente uns die völlig zutreffende Annahme, daß infolge der günstigen Wirkung des Zolltarifs auf das Erwerbsleben die Staatseinnahmen, namentlich aus Ueberweisungen vom Reiche erheblich steigen würden und so die dauernde Herstellung des Gleichgewichts im Staatshaushalt gesichert erschien, zur Entschuldigung. Die freisinnige Opposition konnte bei ihrem entgegengesetzten wirthschaftspolitischen Standpunkte zwar den Steuererlaß finanziell nicht rechtfertigen, sie stellte aber die Rücksichten der festen Ordnung der Staatsfinanzen und die konstitutionelle Bedeutung des Steuererlasses mittelst Etat gegenüber den parteipolitischen Zielen völlig zurück; ihr kam es allein darauf an, nicht nur die Absicht des Fürsten Bismarck, seine Reichssteuerpolitik zu fördern, zu durchkreuzen, sondern auch die treibende Kraft der Popularität des Steuererlasses für ihre Partei und Richtung nutzbar zu machen. Sie überbot deshalb die Regierungsvorschläge durch den Richterschen Gegenvorschlag, den Steuererlaß dauernd zu gestalten. Aber die Regierung ging bereitwilligst auf den Vorschlag ein. Dem Fürsten Bismarck paßte es durchaus, daß von der Personalsteuer, deren Beseitigung er in der Hauptsache erstrebte, ein Theil unorganisch herausgebrochen und so das ganze System stark erschüttert wurde. Auch war es ihm wahrscheinlich sehr recht, daß auf diese Weise der Quotationsgedanke von freisinniger Seite selbst ad absurdum geführt wurde. Gründe entgegengesetzter Art und finanzielle Bedenken bestimmten die Mittelparteien zur Ablehnung der dauernden Erlasse, die Mehrheit, Konservative, Centrum und Freisinnige, stimmte aber ebenso wie das Herrenhaus zu, und so wurde vom 1. April 1881 die dauernde Außerhebungssetzung von drei Monatsraten der Klassen- und der untersten Stufen der

Einkommensteuer Gesetz. Im folgenden Jahre trat als Folge der Ueberweisung von 7 Millionen Mark aus der Reichs-
stempelsteuer die Außerhebungssetzung der vierten Monats-
rate dieser Steuerstufen und der fünften der untersten Stufe
der Klassensteuer durch den Etat hinzu, im Widerspruch so-
wohl mit der Finanzlage wie mit dem soeben verabschiedeten
Eisenbahngarantiegesetz.

Soweit ersichtlich, haben alle Theile die politische Wirkung
des Steuererlasses weit überschätzt. Sie war so ziemlich gleich-
null. Finanzpolitisch hatte die Maßregel aber die Wirkung,
die Herstellung des Gleichgewichts im Staatshaushalt zu er-
schweren und die weittragende finanzpolitische Bedeutung,
welche der mit Zustimmung der Regierung abgeänderten
Formulirung des Eisenbahngarantiegesetzes beizubringen, als-
bald an einem ersten praktischen Exempel zu illustriren.

Eisenbahngarantiegesetz. Das Eisenbahngarantiegesetz
war bestimmt, die Zusage der Staatsregierung gegenüber
der bei dem ersten Akt der Verstaatlichung der Privatbahnen
gefaßten finanzpolitischen Resolution des Abgeordnetenhauses
zu erfüllen. Dieser Beschluß beruhte auf dem Grundgedanken,
daß die Verstaatlichung ausschließlich wirthschaftlichen Zwecken
und nicht zur Vermehrung der für Staatszwecke verfügbaren
Mittel dienen sollte, sowie, daß die Finanzen auch vor der
Rückwirkung der ihrer Natur nach schwankenden Ueberschüsse
der Staatsbahn bewahrt bleiben, diese Ueberschüsse daher
nicht zu allgemeinen Staatszwecken, sondern zur Verzinsung
und Tilgung von Eisenbahnschulden Verwendung finden
sollten. Mit diesen richtigen Gesichtspunkten war der Miquel-
sche Lieblingsgedanke der Bildung eines Eisenbahnreserve-
fonds verquickt, bei der Berathung des Entwurfs im Abgeord-
netenhouse aber, wie später bei dem Schuldentilgungsgesetze
von 1897, alsbald endgültig ausgeschaltet worden. Man
ging sodann unter Hinweis auf das Konsolidationsprinzip
so weit, als Form der Schuldentilgung nicht nur, wie dies
korrekt war, die Verrechnung auf bewilligte Anleihen, sondern

auch die Verwendung für Ausgaben anzuerkennen, welche andernfalls aus Anleihen zu bestreiten waren. Damit war die Bahn zur Ausbildung des Eisenbahnüberschusses zu einer regelmäßigen, stetig steigenden Quelle zur Beschaffung der Mittel für den ordentlichen Staatsaufwand eröffnet. Auf dieser Bahn sind wir jetzt glücklich soweit gekommen, aus den Eisenbahnüberschüssen außer den Mitteln zur Verzinsung und Tilgung der Eisenbahnschulden noch 170 bis 180 Millionen Mark zur Deckung des allgemeinen Staatsbedarfs zu entnehmen, d. h. den Eisenbahnverkehr mit einer Beisteuer in dieser Höhe für die Staatskasse zu belasten.

Im Landtage haben wohl nur Wenige diese Wirkung der Abänderungen der Regierungsvorlage ganz übersehen, noch Wenigere sie zielbewußt gewollt. Fürst Bismarck scheint dagegen die Entwicklung des Staatsbahnbesitzes zu einer reich fließenden Staatseinnahmequelle zu jener Zeit bereits als ultima ratio für den Fall ins Auge gefaßt zu haben, daß, wie das Tabaksmonopol, so auch andere Monopolpläne im Reiche scheiterten. Darauf weist, außer Andeutungen von ihm ins Vertrauen gezogener Parlamentarier, auch die nahe Verwandtschaft des Eisenbahnüberschusses mit dem Monopolertrag hin: in beiden Fällen ist die Steuer verhüllt unter der Form des Ueberschusses eines staatlichen Erwerbsinstituts. Nachdem sich gezeigt hatte, daß die Verbrauchssteuern, und zwar noch mehr als die direkten Steuern, sich agitatorisch zur Aufstachelung der deutschen Abneigung gegen finanzielle Leistungen für Reichs- und Staatszwecke, namentlich für Heer und Flotte, verwerthen lassen, lag es nahe, im Interesse der Beschaffung der Mittel zur Deckung des steigenden Reichsbedarfs reichere Einnahmequellen aufzusuchen, bei denen die Form der Steuer ganz vermieden wurde. Ob der damalige Finanzminister die überaus große praktische Bedeutung der Aenderung des Eisenbahngarantiegesetzes ganz erkannt hat, mag dahingestellt sein, sicher war dies bei Herrn v. Scholz, welcher schon damals cum spe succedendi im Finanzministerium den Fürsten Bismarck auch in den preussischen

Finanzfragen berieth, sowie bei Herrn v. Maybach der Fall. Der Letztere wirkte in der Folge planmäßig und mit sehr gutem Erfolge darauf hin, die Staatsbahnen zu einer immer reicher fließenden Einnahmequelle zu machen, selbst auf die Gefahr hin, die Interessen des Verkehrs zu schädigen.

Verwendungsgesetze. Schließlich mag noch kurz der beiden Vorlagen eines Gesetzes über die Verwendung überschüssiger Einnahmen aus Reichssteuern in den Jahren 1881 und 1882 gedacht werden, theils der Vollständigkeit wegen, theils, weil sie trotz ihres vollständigen Fiascos im Abgeordnetenhanse die Reime späterer positiver Maßnahmen finanz- und steuerpolitischer Natur enthielten.

Die Wahrnehmung, daß weder dem Verwendungsgesetz von 1880, noch der auf Grund desselben beschlossenen Außerhebungsetzung einiger Monatsraten der Steuer von den Einkommen bis 6000 Mark die gewünschte Zugkraft für den weiteren Ausbau des Reichsteuersystems beizubringen, führte in Konsequenz der von dem Fürsten Bismarck bei Berathung der Zoll- und Tabaksteuervorlage aufgestellten steuerpolitischen Ziele zu dem Vorschlage, nicht nur die unverkürzte Verwendung der für Preußen vom Reiche noch zu erwartenden Ueberweisungen zur Steuererleichterung gesetzlich festzulegen, sondern auch den Vollzug der Steuererlasse automatisch von Gesetzes wegen erfolgen zu lassen. Nach dem ersten Plane sollten die vier untersten Stufen der Klassensteuer ganz aufgehoben und die Hälfte der Grund- und Gebäudesteuer den Kreisen überwiesen werden, sofern darüber hinaus Mittel vorhanden waren, sollte das Gleiche mit dem Rest der Klassensteuer geschehen. Diese Form der Beseitigung der Klassensteuer und die Zurückstellung der Maßregel in die zweite Linie waren die Konzeptionen, mit denen Minister Bitter sich, trotzdem er entschieden für Beibehaltung der Klassensteuer als Staatssteuer war, mit dem Gesetzesvorschlage abfand.

Die Vorlage scheiterte schon in der Kommission, wurde aber auch zum Theil von der Regierung selbst aufgegeben.

Die Vorlage von 1882 ließ die Ueberweisung von Klassensteuer an die Kreise fallen, schlug dagegen vor, in erster Stelle die vier untersten Stufen der Klassensteuer aufzuheben, weitere Mittel zur Hälfte zur Erleichterung der Volksschul-lasten, insbesondere zur Aufhebung des Volksschulgeldes, je ein Viertel zur Ueberweisung von Grund- und Gebäudesteuer an die Kreise bis höchstens zur Hälfte und zur Erhöhung der Beamtenbesoldungen bis höchstens im Ganzen 25 Millionen Mark zu verwenden.

Fürst Bismarck hatte bereits bei der ersten Lesung der Vorlage von 1881 die Volksschullast, insbesondere das Schulgeld, als eine der drückendsten öffentlichen Lasten bezeichnet, deren Aufhebung besonders dringlich sei. Die Berücksichtigung der Beamten bezweckte wohl, Stimmung bei diesen für das zur Berathung stehende Tabaksmonopol zu machen. Auf diesen Plan war der letzte Entwurf eines Verwendungsgesetzes überhaupt offensichtlich zugeschnitten; dieser Zusammenhang wurde ihm verhängnißvoll. Ohne Kommissionsberathung wurden seine grundlegenden §§ 1 und 2 in zweiter Lesung abgelehnt. Ein von Dziembowski, Derzen und mir namens der freikonservativen Fraktion eingebrachter Gegenantrag bezweckte, den Rahmen des gesetzgeberischen Planes so zu beschränken, daß er auch bei der sicher zu gewärtigenden Ablehnung des Tabakmonopols ausführbar blieb, und den Rest sachlich annehmbar zu gestalten. Zu diesem Zweck waren die Erhöhung der Beamtenbesoldungen, die weite Erstreckung der Vorschläge nach oben und die Spezialisirung zum Zwecke automatischer Durchführung derselben fallen gelassen, dagegen bei Festhaltung des Planes einer Erleichterung der Volksschullasten in Verbindung mit der Beseitigung des Schulgeldes die Gedanken einer organischen Reform der ganzen Personalsteuer nach der Leistungsfähigkeit und des Verzichts des Staates auf einen Theil der Grund- und Gebäudesteuer zu Gunsten der Gemeinden neu eingefügt. Auch dieser Vorschlag theilte das Loos der Vorlage selbst; in ungleich höherem Maße aber als diese hat sein positiver Inhalt

durch die Gesetzgebung von 1888/89 und die Miquelsche Steuerreform praktische Gestalt gewonnen.

Auch bei geschickterer Vertretung als durch Herrn Bitter würden die hier besprochenen Gesetzentwürfe schwerlich Erfolg gehabt haben; die Ziele waren zu weit gesteckt, die Verwendungszwecke zum Theil zu wenig einwandsfrei, zum Theil für die Gesetzgebung noch zu wenig ausgereift, der ganze Plan zu sehr von Rücksichten der Tagespolitik beherrscht und zu unorganisch, um eine Mehrheit im Landtage finden zu können.

2. Finanzministerium v. Scholz.

Finanzminister v. Scholz. Bitter machte Herrn v. Scholz Platz, als die Nothwendigkeit klar zu Tage trat, die Leitung der preussischen Finanzen wieder einem sachkundigen, erfahrenen und geschickten Finanzmann zu übertragen. War Bitter halb unbewußt und manchmal wohl nicht ganz freiwillig den Bismarckschen Absichten gefolgt, so stellte Herr v. Scholz vollbewußt und planmäßig die preussische Finanzverwaltung ganz in den Dienst der Bismarckschen Gesamtpolitik. Er hat eine Stellung in der Staatsregierung, wie sie Camphausen und Herr v. Miquel hatten, niemals erstrebt, sondern sich mit der bescheideneren Rolle des treuen, jederzeit zuverlässigen Gehülfen des leitenden großen Staatsmannes beschieden und hat sie selbst unter Verzicht auf die eigene richtige Ansicht und auf die Gefahr einer Schädigung seines Rufes als Finanzmann und Gesetzgeber getreulich bis zum Ende durchgeführt.

Lage und Entwicklung der Finanzen. Unter seiner Verwaltung sind die Staatseinnahmen von wenig über einer Milliarde auf beinahe $1\frac{3}{4}$ Milliarden, die Ausgaben natürlich ebenso gestiegen. Die drei ersten Jahre waren Defizitjahre, die folgenden fünf Ueberschußjahre. Das Jahr 1889/90 erzielte mit 102 Millionen Mark den höchsten bisher erreichten Ueberschuß. Die kurze Hochkonjunktur in Industrie und

Handel der Jahre 1889/90, durch welche dieses glänzende Ergebnis herbeigeführt worden war, hatte natürlich eine starke Vermehrung der Erträge der meisten Betriebsverwaltungen zur Folge. Im Uebrigen ist aus der Gestaltung der eigenen Einnahmen Preußens von besonderem Interesse die Entwicklung der Erträge der direkten Steuern und der Eisenbahnen. Jene, welche unter Bitter von 166 auf 150 Millionen Mark gesunken waren, stiegen wieder auf 176 Millionen Mark infolge des Gesetzes vom 26. März 1883, durch welches die Personalsteuer unter ein Nothdach gebracht und ihrer weiteren Abbröckelung vorgebeugt wurde. Die Eisenbahneinnahmen wuchsen von 433 auf 887 Millionen Mark, also auf mehr als das Doppelte, die Ausgaben von 301 auf 589 Millionen Mark, also in geringerem Maße, und der Ueberschuß dementsprechend von 131 auf 298 Millionen Mark, also um etwa 128 %. Die Weiterführung der Verstaatlichung, die kräftige einheitliche, auf finanzielle Erfolge gerichtete Verwaltung und die Uebernahme eines großen Theils der Prioritäten auf den Etat der Staatsschuldenverwaltung wirkten zu diesem günstigen Ergebnis zusammen.

Von den Etats der Zuschußverwaltungen hebt sich der Kultusetat besonders ab; die dauernden Ausgaben stiegen von 50 auf 96 Millionen Mark, verdoppelten sich also beinahe, vornehmlich infolge des Lehrerpensionsgesetzes von 1885, der allgemeinen Uebernahme eines Theils der Lehrergehälter auf die Staatskasse aus Anlaß der Gesetzgebung von 1888 und 1889 und der Durchführung des Dienstalterszulage-systems in den Orten mit weniger als 10 000 Einwohnern.

Finanzielles Verhältniß zum Reiche. Vor Allem aber ist in dieser Zeit die Gestaltung des Etats der allgemeinen Finanzverwaltung von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung der preußischen Finanzen gewesen. Die Ueberweisungen vom Reich stiegen von 50 auf 229 Millionen Mark infolge der Aenderungen des Zolltarifs von 1885 und 1887 und des Reichsstempelgesetzes sowie der Einführung der

Branntweinverbrauchsabgabe. Gleichzeitig wuchsen, namentlich infolge des Mehrbedarfs für Heereszwecke, die Matrifularumlagen von 52 auf 182 Millionen Mark, aber in der ganzen Zeit überstiegen die Ueberweisungen die Matrifularumlagen regelmäßig, während noch 1882/83, wenn auch im geringen Betrage, diese überwogen hatten. Das Mehr wechselte von 5,8 im Jahre 1887/88 bis 80 Millionen Mark im Jahre 1889/90. Im letzten Jahre des Ministeriums Scholz belief es sich auf 46 Millionen Mark. Das war aber keine reine Freude mehr, denn seit 1885 wurden die Ueberweisungen aus dem Ertrage der landwirthschaftlichen Zölle in stetig rasch steigendem Betrage von den Ueberweisungen an die Kreise aufgezehrt; der Betrag war von 4 Millionen Mark im Jahre 1885 auf über 47 Millionen Mark im Jahre 1890/91 gestiegen, mithin noch um mehr als eine Million Mark mehr, als der ganze Ueberschuß der Ueberweisungen über die Matrifularumlagen betrug. Für seine eigenen Ausgaben verblieb dem preußischen Staate also nicht nur nichts von diesem Ueberschuß, er mußte, wie 1882/83, noch mehr als eine Million Mark zuzahlen.

Staatsschuld. Wenn auch nicht von gleicher, so doch auch von erheblicher finanzieller Bedeutung ist endlich die Gestaltung des Etats der Schuldenverwaltung. Die Staatsschuld stieg von 2686 auf 5692 Millionen Mark, der Bedarf für ihre Verzinsung von 108 auf 201 Millionen Mark. Neben der regelmäßigen Tilgung von rund 12 Millionen Mark im Jahre fanden außerordentliche Schuldentilgungen im Gesamtbetrage von rund 380 Millionen Mark statt.

Die Vermehrung der Staatsschuld war die Folge des Erwerbs von Privatbahnen, des Ausbaues des Nebenbahnnetzes und anderer Verkehrsanlagen sowie der Konvertirung von Eisenbahnprioritäten in Konsols. Nur in verhältnißmäßig geringem Betrage sind Anleihen für andere Zwecke, namentlich zur Deckung von Fehlbeträgen solche mit beinahe 100 Millionen Mark, aufgenommen worden. Die außer-

ordentliche Schuldentilgung ist vornehmlich durch die Ueberschüsse der Jahre 1886/87 bis 1890/91 ermöglicht worden. Daß der Bedarf zur Verzinsung der Staatsschuld nur um 88 %, bei einem Anwachsen des Schuldkapitals um 112 %, gestiegen war, ist zu einem guten Theile der Herabsetzung des Zinsfußes der 4½ % Anleihen und der Umwandlung der Eisenbahnprioritäten in Konjols zuzuschreiben.

Finanzpolitisches Ziel. Herr v. Scholz hatte bei seinem Amtsantritt einen balancirenden Etat vorgefunden, aber das Gleichgewicht war nur durch Einstellung eines Ueberschusses von 29 Millionen Mark aus dem Vorjahre, welcher durch Flüssigmachung der zur Balancirung des Etats vorgesehenen Anleihe über den wirklichen Bedarf hinaus erzielt war, herbeigeführt worden. In Ermangelung außerordentlicher Hülfsmittel in solcher Höhe mußte wiederum zu Anleihen gegriffen werden, um den Ausgabebedarf ohne Beseitigung der Steuererlasse bestreiten zu können. Zur Fortführung der Politik weitgehender Aufhebung direkter Steuern und Erleichterung von Schul- und Kommunallasten, zu der Herr v. Scholz sich mit der Bemerkung, daß er in den direkten Steuern das Rückgrat des preußischen Staatshaushalts nicht zu erblicken vermöge, vollinhaltlich bekannte, waren Mittel überhaupt nicht vorhanden. Dazu standen beträchtliche eigene Mehrbedürfnisse im Reiche und eine entsprechende Erhöhung der Matrikularbeiträge in sicherer Aussicht. So blieb denn trotz der Mißerfolge der letzten Jahre eine starke Vermehrung der Reichseinnahmen aus indirekten Steuern nach wie vor das vornehmste Ziel der preußischen Finanzpolitik, und die preußische Steuerpolitik blieb zunächst ganz in dessen Dienste gestellt.

Steuervorlage von 1882; Mittel zur Erreichung derselben.

War also das Ziel an sich unverändert geblieben, so machten die schlechten Erfahrungen mit den Verwendungsgesetzen in Verbindung mit dem Umstande, daß es sich nicht mehr um die Unterstützung einer gegenwärtigen, sondern um die Vor-

bereitung einer künftigen Aktion im Reiche handelte, einen Wechsel in der Wahl der Mittel nöthig. Während die Erleichterung der Schul- und Kommunallasten mit Recht auf den Weg organischer Gesetzgebung verwiesen, somit zugleich aber aus der Reihe der Aufgaben des Tages ausgeschieden wurde, sollte das politisch wirksamste Glied des Verwendungsprogramms, die Steuerbefreiung aller 1200 Mark nicht übersteigenden Einkommen, alsbald praktische Bedeutung erhalten. Herr v. Scholz war ein zu guter Finanzmann, um bei der ungünstigen Lage der Finanzen in den Verzicht auf 12 Millionen Mark Einnahme aus der aufzuhebenden Klassensteuer ohne vollwerthigen Ersatz zu willigen. Der Weg, der eingeschlagen wurde, um dem preußischen Staat die erforderliche Mehreinnahme zuzuführen und zugleich die Reichssteuerpläne zu fördern, war sinnreich genug: es wurde eine Vertriebsabgabe für geistige Getränke und Tabak vorgeschlagen, welche aber bei entsprechender höherer Besteuerung des Verbrauches dieser Genußmittel im Reiche wieder in Wegfall kommen sollte. Bei Annahme dieses Vorschlages würde die Landesvertretung Preußens sich grundsätzlich für eine stärkere Besteuerung der geistigen Getränke und des Tabaks ausgesprochen haben. Das Interesse der breiten Massen an der Aufhebung ihrer Einkommensteuer wäre in den Dienst der Bismarckschen Steuerpläne gestellt und ebenso das Interesse der von der Vertriebssteuer betroffenen Gewerbetreibenden für die stärkere Besteuerung der geistigen Getränke und des Tabaks im Reiche wachgerufen worden. Der gesetzgeberische Plan führte zwar nicht, wie die Pläne der Verwendungsgesetze, zu einem ganz negativen Ergebnis, aber der Abschluß lag sehr weit von dem Ausgangspunkte und dem Ziele desselben ab. Die Vertriebssteuer fiel, theils weil man sich nicht für eine höhere Besteuerung des Konsums von Tabak und geistigen Getränken engagiren wollte, theils aus rechtlichen und steuertechnischen Bedenken, vornehmlich aber deshalb, weil die große Mehrheit weder in der Steuerbefreiung bis zur vierten Stufe gehen, noch darüber hinaus

zu einer weiteren Abbröckelung der Personalsteuer die Hand bieten, vielmehr eine planmäßige Reform dieser Steuer anbahnen wollte.

Gesetz vom 26. März 1883. In der Kommission wurde, vornehmlich von Bennigsen und mir, ein völlig neues Gesetz nach folgenden Gesichtspunkten ausgearbeitet: die Steuerbefreiung wird nach Uebereinstimmung mit dem von dem Fürsten Bismarck in der Rede vom 4. Februar 1881 aufgestellten Leitsatz, wonach steuerfrei sein soll, wer zu seinem Lebensunterhalt nichts besitzt als seine eigenen beiden Hände, auf die Einkommen bis 900 Mark beschränkt, die bestehenden Steuererlasse sollen um den zur Befreiung dieser Einkommen erforderlichen Betrag gekürzt werden, durch Aufhebung der Kontingentirung der Klassensteuer endlich soll diese wieder mit der Zunahme des Wohlstandes und der Bevölkerung steigerungsfähig gemacht werden. Eine Resolution stellte ferner klar, daß mit diesen Vorschlägen die Personalsteuer nur unter ein Nothdach gegen weiteren Abbruch gebracht werden solle, eine planmäßige Reform unter Entlastung der Einkommen unter 6000 Mark und wirksamer gleichmäßiger Veranlagung aller Einkommenszweige und Einführung einer Kapitalrentensteuer aber geboten und dringlich sei.

Die steuerpolitische Bedeutung dieses Gegenvorschlages wird an anderer Stelle zu würdigen sein; nach der finanzpolitischen Seite bildet er insofern einen Markstein, als er den Versuchen, das preußische Steuersystem wesentlich als Mittel zur Erzielung neuer Reichseinnahmen zu behandeln, ein Ende machte. Wohl hat Herr v. Scholz noch einmal in der Etatsrede von 1886 für das Branntweinmonopol Stimmung durch Aufstellung eines Verwendungsprogramms zu machen gesucht. Er stellte für den Fall der Vermehrung der Reichseinnahmen durch das Monopol um 300 000 000 Mark außer Erhöhung der Beamtengehälter Ueberweisung der ganzen Grund- und Gebäudesteuer an Kommunalverbände, Uebernahme der Hälfte der Schullasten auf den Staat

und Einführung einer einheitlichen, selbst für fundirtes Einkommen den Satz von 3 % nicht übersteigenden Einkommensteuer in Aussicht; aber die Rede hatte keinerlei gesetzgeberische Konsequenzen. Herrn v. Scholz' Verdienst ist es, daß er trotz seiner abweichenden Kundgebungen sich der Bedeutung eines von der Landesvertretung mit so großem Nachdruck gefaßten Beschlusses und dem Gewicht der Begründung desselben nicht verschloß, sondern die Zustimmung der Staatsregierung, insonderheit des Fürsten Bismarck nicht nur zu dem fraglichen am 26. März 1883 verkündeten Gesetze, sondern auch zur Inangriffnahme einer planmäßigen Reform der Personalsteuer auf der Grundlage jener Resolution des Abgeordnetenhauses erwirkte.

Einkommensteuer- und Kapitalrentensteuvorlage. Die Vorlage eines Einkommen- und Kapitalrentensteuergesetzes führte 1884 aber nicht zum Ziele, hauptsächlich weil man im Abgeordnetenhause sich nicht mit der Beschränkung der Deklarationspflicht auf die Kapitalrentensteuer begnügen, diese vielmehr auf alle Einkommen von mehr als 3000 Mark erstreckt wissen wollte. Dies führte zu einer weitgehenden Umarbeitung des Regierungsentwurfs in der Kommission, an der namentlich Herr v. Rauchhaupt und ich mitgearbeitet haben. Die Arbeit kam zum Abschluß, der Landtag aber wurde geschlossen, bevor der Bericht der Kommission erstattet werden konnte. Die neue Vorlage, welche in der Thronrede von 1885 angekündigt war, kam sodann ebenso wenig wie der 1889 in der Thronrede angekündigte Entwurf eines Einkommensteuergesetzes auf der Grundlage der Deklarationspflicht. Erst 1890 wurde hier die Bahn frei; für die Gesetzgebung für 1891 sind die Kommissionsbeschlüsse von 1884 vielfach vorbildlich geworden, in noch höherem Maße dürfte sie von den Materialien zu dem Gesetzentwurfe von 1889 profitirt haben.

Erleichterung der Kommunallasten — lex Huene. In Bezug auf die Erleichterung von Volksschullasten und Kom-

munalabgaben blieben zunächst zwar die angekündigten organischen Gesetze noch aus, aber das Jahr 1885 brachte mit der lex Huene einen Schritt vorwärts aus der Initiative des Abgeordnetenhauses. Der Vorschlag, die Mehrerträge der zu erhöhenden landwirthschaftlichen Zölle zu einem Drittel nach der Bevölkerung, zu zwei Dritteln nach der Grundsteuer den Kreisen zu überweisen, verfolgte in erster Linie den parteipolitischen Zweck, dem Centrum für die Bewilligung der verdreifachten Getreidezölle den Rücken zu decken, sodann aber den steuerpolitischen Zweck, die aus den landwirthschaftlichen Zöllen zu erwartenden Mehrüberweisungen der Verwendung zu Staatsausgaben zu entziehen und sie für Zwecke der Steuerreform, namentlich zur Verminderung der kommunalen Realsteuern, zu reserviren. Herr v. Scholz hatte anfänglich ziemlich scharf Stellung gegen den Plan genommen, weil die Anweisung bestimmter Ausgaben auf bestimmte Einnahmen mit dem seit den zwanziger Jahren durchgeführten Prinzip der Einheit der Finanzen unvereinbar sei und im Betrage schwankende Ueberweisungen sich im Interesse der Kommunalverbände nicht empfehlen. Für Fürst Bismarck wogen diese zweifellos begründeten Bedenken aber nicht annähernd so schwer wie die Erwägung, daß das Zustandekommen des Gesetzes die Annahme der höheren landwirthschaftlichen Zölle im Reichstage erleichtern und die Vorbelastung des Grund und Bodens mit Steuern zu vermindern geeignet erschien. Herr v. Scholz stellte nach seiner Gesamtauffassung nunmehr seine Bedenken zurück, und das Gesetz wurde, nachdem jeder Kreis zahlenmäßig ersehen hatte, was es ihm bringen werde, in beiden Häusern des Landtages mit großer Mehrheit votirt. Es war, abgesehen von dem bereits erwähnten grundsätzlichen Bedenken, auch insofern finanzpolitisch bedenklich, als es in Verbindung mit den steigenden eigenen Bedürfnissen des Reiches dem preußischen Staate so ziemlich jeden Antheil an dem Mehrertrage der Reichssteuern entzog und so erheblich zu der Finanznoth der nächsten Jahre sowie zu der steigenden Ausbeutung der Eisen-

bahnen als Finanzquelle beitrug, während die dem Staate fehlenden Gelder wenigstens zum Theil an Verbände flossen, welche einer Vermehrung ihrer Einnahmen gar nicht bedurften. Vielen Kreisen ist durch die zehn Jahre fortgesetzten Zuwendungen allerdings erst die Möglichkeit geboten worden, ihren Kulturbedürfnissen einigermaßen gerecht zu werden; namentlich hat infolgedessen der Kunststraßen- und Wegebau in den ärmeren und verkehrschwächeren Landestheilen einen kräftigen Aufschwung genommen. Umgekehrt sind aber manche Kreise sicher zu unnöthigen Ausgaben und vor Allem zu einem zu großen Zuschnitt ihres Haushalts verleitet worden, welcher nach Wegfall der Ueberweisungen schwer empfundene Erhöhungen der Kreissteuern nöthig machte. Der steuerpolitische Zweck endlich wurde erreicht, freilich erst durch die Miquelsche Steuerreform.

Lehrerpensionsgesetz. Im Jahre 1885 wurde ferner durch das von Schmidt-Sagan und mir beantragte Lehrerpensionsgesetz auch der erste Schritt zu der starken finanziellen Betthätigung des Staates auf dem Gebiete der Volksschule unternommen, welche charakteristisch für die Gestaltung des preußischen Ausgabebudgets bis 1890/91 ist und auch weiter hinaus ihre Kreise gezogen hat, und zwar nach beiden Seiten; der Besserung der materiellen Lage der Volksschullehrer und ihrer Hinterbliebenen wie der Erleichterung der Volksschullasten durch Uebernahme eines Theils der persönlichen Kosten auf den Staat. Auch für die Form dieser Staatsbeiträge ist das Lehrerpensionsgesetz vom 6. Juli 1885 insofern vorbildlich geworden, als es zuerst einen festen Staatsbeitrag von 600 Mark zu jedem Ruhegehalt vorsieht. Herr v. Scholz, welcher schon als Rath im Kultusministerium und dann als Etatsrath im Finanzministerium sich um die Bereitstellung höherer Staatsmittel für die Volksschule und namentlich für die Verbesserung der materiellen Lage der Lehrer Verdienste erworben hatte, ging trotz der Bedenken, welche die dauernde und rasch steigende Mehrbelastung der Staatskasse bei der Kürzung der Staatseinnahmen durch die lex Huene erregen

mußte, angesichts der Dringlichkeit des Bedürfnisses auf die Initiative des Abgeordnetenhauses ein und half so die Gesetzgebung in Fluß bringen, welche nach der einen Seite mit dem Lehrerbefoldungs- und Reliktengesetze unlängst ihren Abschluß gefunden hat, nach der anderen in dem Schuldotationsgesetze demnächst finden soll.

Allgemeine Erleichterung der Volksschullasten. Die starke Vermehrung der Reichseinnahmen und der Ueberweisungen an Preußen infolge der Reichssteuer- und Zollgesetzgebung des Jahres 1887 gab sodann den Anlaß zu einer groß angelegten Aktion zum Zwecke der Erleichterung der Volksschullasten im Allgemeinen und zur Beseitigung des Volksschulgeldes im Besonderen. Die Ueberweisungen stiegen von 106 Millionen im Jahre 1889/90 in den folgenden Jahren auf 168, 215 und 229 Millionen Mark, der Ueberschuß über die Matrikularumlagen wuchs bis 1889/90 von 6 auf 41 und 80 Millionen Mark und wurde zunächst auch von den Ueberweisungen an die Kreise mit 29 und 47 Millionen Mark nur zum Theil aufgezehrt. In Uebereinstimmung mit dem Grundgedanken der Bismarckschen Finanz- und Steuerpolitik, nach Möglichkeit Einnahmen aus Reichssteuern zur Erleichterung drückender direkter Abgaben zu verwenden, und dem von Herrn v. Scholz bei Befürwortung des Branntweinmonopols aufgestellten Programm wurde eine allgemeine Erleichterung der Volksschullasten durch Gewährung fester Stellenbeiträge zu den Lehrergehältern unter Verbot der Erhebung von Schulgeld in Aussicht genommen. Der anfänglich gehegte Gedanke, damit eine Verbesserung der Lehrergehälter zu verbinden, wurde im Interesse möglichst wirksamer Gestaltung der Erleichterung wieder aufgegeben. Die Vorlage fand trotz heftigen Widerstandes und trotz Verfassungsbedenken, namentlich seitens des Centrums, mit unwesentlichen Aenderungen Annahme und wurde 1889 durch Erhöhung der Sätze des Stellenbeitrages erweitert. Die Gesamtbelastung der Staatskasse betrug jährlich 26 Millionen Mark mit einer jährlichen Steigerung von 500 000 Mark.

Verbesserung des Einkommens der Volksschullehrer.

Die erwähnte Verbesserung der Lehrergehälter wurde aber nicht aufgegeben, sondern demnächst durch Erhöhung des Fonds für Bedürfniszuschüsse und Erhöhung der Dienstalterszulagestufen von 2 auf 3 und 5 und des Höchstbetrages der Zulage von 200 auf 300 und 500 Mark vermittelt der Etats von 1889/90 und 1890/91 herbeigeführt. Infolge dieser Maßnahmen steigerte sich der Staatsbeitrag zu den Kosten der Volksschule von 14 Millionen oder 12 % im Jahre 1886 auf 46,5 Millionen oder beinahe 32 % im Jahre 1890/91. Die direkte Erleichterung der Kommunal- und Volksschul-lasten durch die lex Huene, das Lehrerpensionsgesetz und die Gesetze wegen allgemeiner Erleichterung der Volksschullasten betrug 1890/91 mindestens 77 Millionen Mark zu Lasten der Staatskasse. Zugüglich der Steuererlasse aus dem Gesetze vom 26. März 1883 stellt sich die Ermäßigung der direkten Staats- und Kommunalsteuern bei Herrn v. Scholz' Rücktritt mithin auf mehr als 100 Millionen Mark, während der Ueberschuß der Ueberweisungen über die Matrifularbeiträge nur 46 Millionen Mark betrug.

Allgemeine Erhöhung der Beamtenbesoldungen. Im Jahre 1890 wurde sodann trotz des von vornherein stark einsetzenden Rückganges dieses Ueberschusses der seit dem Fallen der Verwendungsgesetze ruhende Gedanke einer allgemeinen Verbesserung der Beamtengehälter wieder aufgenommen und zunächst 15 Millionen zur Aufbesserung der Unterbeamtengehälter bereitgestellt. Die Preissteigerung wichtiger Lebensbedürfnisse und das Steigen der Löhne wie der Lebenshaltung der gesellschaftlich den Unterbeamten vergleichbaren Schichten der Bevölkerung fielen, abgesehen von dem taktischen Zwecke, dem auf agitatorische Verwerthung dieser Umstände gerichteten Bestreben der Oppositionspartei den Boden zu entziehen, für die Maßregel entscheidend ins Gewicht, die mit der rasch aufsteigenden Bewegung von Handel, Industrie und Verkehr zusammenhängende günstige

Wendung in den Einnahmen, namentlich aus den Bahnen und Bergwerken, ließ sie finanziell angängig erscheinen. In wie hohem Maße die Staatseinnahmen in dieser Zeit stiegen, zeigt die Thatsache, daß die Rechnungsjahre 1888/89 und 1889/90 Ueberschüsse von 70 und 102 Millionen Mark lieferten. Fortsetzung und Abschluß hat die allgemeine Beamtenbesoldungserhöhung aber erst mit dem Eintritt der letzten Hochkonjunktur in Handel und Industrie erfahren können.

Staatsschuld. Die Staatsschulden haben schließlich insofern zu finanzpolitischen Maßregeln Anlaß geboten, als 1885 die Zeit der Unkündbarkeit der Konsols ablief und zugleich der Kursstand die Umwandlung der 4½ prozentigen Konsols in 4prozentige ohne Prämie gestattete. Diese Umwandlung hat ohne Verzug und mit vollem Erfolge stattgefunden. Die Zinssparniß betrug 2,7 Millionen Mark.

Sodann sind auf Grund gesetzlicher Ermächtigung diejenigen Prioritäten verstaatlichter Bahnen, welche kündbar und mit höher als 4% verzinslich waren, in 4prozentige Konsols verwandelt worden. Bereits 1886 konnte Herr v. Scholz eine Zinssparniß von 5 Millionen Mark konstatiren.

Zugleich mit der Einführung des zunächst Vortheile versprechenden, aber für den künftigen Staatskredit nicht ganz unbedenklichen Gedankens, daß die Staatsgläubiger sich eine Herabsetzung ihrer Renten bei sinkendem Zinsfuße gefallen zu lassen haben, wurde so auch thatsächlich zuerst mit dem Gedanken des Camphausenschen Konsolidationsgesetzes, nach welchem Schulden nur aus Ueberschüssen getilgt werden sollen, gebrochen und zu der regelmäßigen Tilgung zurückgekehrt, insofern als Regierung und Landesvertretung sich verständigten, die in den Privilegien der konsolidirten Prioritätsanleihen vorgeschriebene Tilgung freiwillig fortzusetzen, und als von dieser Uebung auch in Defizitjahren nicht abgegangen wurde.

In Bezug auf die Gestaltung der übrigen Einnahmen und Ausgaben sind finanzpolitische Bemerkungen von Belang nicht zu machen.

Schlußbetrachtung. Herr v. Scholz hat zwar weder das Tabak- noch das Branntweinmonopol erreicht, aber doch sehr wesentlich dazu mitgewirkt, daß die steigende schutzöllnerische und börsengegnerische Tendenz sowie auch die Septennatswahlen von 1887 zur Erreichung des Hauptzieles der von ihm durchweg unterstützten Bismarckschen Finanzpolitik benutzt wurde. An dem Branntweinsteuergesetze von 1887 gebührt ihm ein Hauptantheil; insbesondere ist es sein Verdienst, daß durch hohe Bemessung der Vergütung für Verwaltung und Erhebung der Branntweinverbrauchsabgabe die in der Vertheilung des Ertrages nach dem Matrikularfuße liegende Ungerechtigkeit gegen Preußen einigermaßen gemildert wurde. Zur Zeit seiner Amtsführung sind die Ueberweisungen vom Reiche von 50 auf 229 Millionen Mark gestiegen, was einer Vermehrung des Ertrages der Ueberweisungssteuern um rund 300 Millionen Mark gleichkommt. Trotz gleichzeitigen Anschwellens der Matrikularbeiträge von 52 auf 182 Millionen Mark hatte sich die Spannung von 1,6 in einen Ueberschuß von 46 Millionen Mark verwandelt.

Ebenso hat er planmäßig darauf hingewirkt, daß die Mehreinnahme Preußens aus Reichssteuern programmgemäß zur möglichst weitgehenden Erleichterung von direkten Steuern und Verbesserung der materiellen Lage der Beamten und Lehrer benutzt wurde. Durch die lex Guene, das Lehrerpensionsgesetz und die beiden Schulentlastungsgesetze waren 1890/91 im Ganzen mehr als 77 Millionen Mark zur Erleichterung der Kommunal- und Schullasten zur Verfügung gestellt. Die Besoldungserhöhungen erforderten mehr als 24 Millionen Mark; im Ganzen sind auf die erhöhten Ueberweisungen hin somit mehr als 100 Millionen Mark Mehrausgaben beschlossen, also mehr als doppelt so viel, als Preußen von jenen Mehriüberweisungen verblieben war.

Die Rehrseite dieser Finanzpolitik war die Nothwendigkeit, einen großen Theil jener Aufwendungen zu Steuererleichterungen und Besoldungserhöhungen aus eigenen Einnahmen zu bestreiten und die Folge die immer stärkere Inanspruchnahme der Eisenbahnüberschüsse zur Bestreitung laufender Staatsausgaben. In wie hohem Maße dies der Fall war, lehrt eine Vergleichung der Etats von 1882/83 und 1890/91. In jenem ist ein Ueberschuß der Eisenbahneinnahme über die dauernden und einmaligen Ausgaben der Eisenbahnverwaltung von rund 98,5 Millionen Mark, für die Verzinsung und Tilgung der Staatsschuld eine Ausgabe von rund 107 Millionen Mark vorgesehen. Der Eisenbahnüberschuß reichte also noch nicht zur Deckung der Kosten der Staatsschuld aus, 1890/91 stand dagegen einer Ausgabe für Verzinsung und Tilgung der Staatsschuld von 247 Millionen Mark ein Eisenbahnüberschuß von 312 Millionen gegenüber, mithin waren aus diesem über den ganzen Bedarf für die Staatsschuld noch 65 Millionen Mark für andere Staatszwecke, namentlich für die Zuschüsse zu den Staatsverwaltungsausgaben, in Anspruch genommen. Bei einem Gesamtbetrage der Staatsverwaltungsausgaben von 284 Millionen Mark mußten diese Zuschüsse also nachgerade zu einem Viertel auf die Eisenbahnüberschüsse basirt werden. Dieses mißliche Verhältniß wurde noch dadurch verschärft, daß die verfügbaren Ueberschüsse der Eisenbahn durch Bestreitung eines Theils der einmaligen Ausgaben für die im Betriebe befindlichen Bahnen aus Anleihen künstlich vermehrt zu werden pflegten. So enthielt das Sekundärbahngesetz von 1890 Bewilligungen von 80 Millionen Mark für solche Ausgaben.

Das war finanzpolitisch bedenklich. Wenn auch nicht in dem Maße, wie Herr v. Miquel es darzustellen liebte, so sind die Eisenbahnüberschüsse doch Schwankungen ausgesetzt, welche, wie die nächsten Jahre zeigen, leicht das Gleichgewicht im Staatshaushaltsetat stören. Vor Allem ist es unerwünscht, daß durch die Nothwendigkeit, die Eisenbahnüberschüsse in so

hohem Maße zur Deckung der allgemeinen Staatsausgaben heranzuziehen, die fiskalischen Gesichtspunkte in der preussischen Eisenbahnverwaltung vor den volkswirtschaftlichen Zielen der Verstaatlichung entschieden den Vorrang gewannen und sich häufig zum Schaden der Verkehrsinteressen und selbst bis zur Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit und Betriebssicherheit geltend zu machen wußten. Daß allein fiskalische Rücksichten die Einführung des Rohstoffstarifs für Kohlen und andere Brennstoffe im Jahre 1891, wo diese Frachtermäßigung zur rascheren Ueberwindung der auf den überraschen Aufschwung folgenden Absatzstockung wesentlich beitragen konnten, verhinderten, ist ebenso bekannt, wie daß die bestehenden Anlagen und die Betriebsmittel der Staatsbahnen den Bedürfnissen des mit der Wiederbelebung von Handel und Industrie rasch wachsenden Verkehrs nicht gewachsen waren, sondern erst nachträglich durch hohe Kredite auf die Höhe des Verkehrsbedürfnisses gebracht werden mußten. Diese Mängel treten indessen erst in dem letzten Jahrzehnt deutlich hervor und werden bei dessen Behandlung eingehend erörtert werden.

Da die Landessteuern für Herrn v. Scholz nach der Richtung der Einnahmevermehrung ein Krätlein „Nühr mich nicht an“ waren, blieb ihm nur bei der Staatsschuld die Möglichkeit, den Staatshaushalt sicherer zu fundiren. Diese Möglichkeit hat er auch durch die erwähnten Konvertirungen und Zinsherabsetzungen sowie durch Verwendung der Jahresüberschüsse zur Schuldentilgung bestens ausgenützt. Daß die Erleichterungen der Schul- und Kommunallasten nicht organisch in das Besteuerungssystem eingeordnet wurden und daß das Staatssteuerhystem ein in seinem wichtigsten Theile dem Verfall ausgelegter Torso blieb, ist indeß Herrn v. Scholz nicht voll in Rechnung zu stellen; eine stärkere Hand hielt die Klinke der Gesetzgebung zurück.

3. Periode.

1890 bis 1900. Ministerium Miquel.

Gestaltung des Staatshaushalts. Der preußische Staatshaushalt hat sich im letzten Jahrzehnt folgendermaßen entwickelt.

Während 1890/91 die etatsmäßigen Staatseinnahmen sich auf 1747, die Ausgaben auf 1733 Millionen Mark beliefen und ein rechnungsmäßiger Ueberschuß von 12,9 Millionen Mark sich ergab, balancirt der Staatshaushaltsplan für 1900 in Einnahme und Ausgabe mit 2472,3 Millionen Mark; die dauernden Ausgaben sind mit 2305,8, die einmaligen mit 166,4 Millionen Mark angesetzt. Ein Ueberschuß von 80 bis 85 Millionen steht in Aussicht.

Ertrag, Ausgabe und Ueberschuß der sogenannten Ueberschußverwaltungen betrug 1890/91 1396, 804,6, darunter einmalige 16, und 591,4 Millionen Mark. Im Etat für 1900 ist die Einnahme mit 1993,3, die Ausgabe mit 1236,9, darunter einmalige 96,2, und der Ueberschuß mit 756,4 Millionen Mark angesetzt. Das rechnungsmäßige Ergebnis wird sich, namentlich betreffs der Einnahmen und des Ueberschusses, erheblich höher stellen.

Die direkten Steuern brachten 1890/91 176,5, die indirekten 73,8 Millionen Mark; für 1900 ist ihr Ertrag auf 198,3 und 83,3 Millionen Mark veranschlagt, wobei zu beachten ist, daß jetzt die Verkehrsabgaben im Etat der Bauverwaltung figuriren, daher in der letzten Summe nicht einbegriffen sind.

Die Staatsbahnen lieferten 1890/91 bei 887,8 Millionen Mark Einnahme und 552,7, darunter einmalige 13 Millionen Mark Ausgabe einen Ueberschuß von 298,2 Millionen Mark; 1900 ist der Eisenbahnüberschuß auf 449 Millionen Mark bei 1364 Millionen Mark Einnahme und 915, darunter einmalige 86,8 Millionen Mark Ausgaben veranschlagt, stellt sich in Wirklichkeit aber beträchtlich höher.

Die Ausgabe für die Staatsschuld betrug 1890/91 246,7, für 1900 ist ein Bedarf von 272,7 etatisirt.

In jenem Jahre gewährten die Ueberweisungen vom Reiche über die Matrifularumlagen einen Ueberschuß von 46 Millionen Mark, da aber 47,3 Millionen an die Kreise abzuführen waren, verblieb der Staatskasse ein Minus von über 1 Million. Für 1900 ist eine Zahlung an das Reich von 7,1 Millionen Mark vorgesehen. Im Jahre 1890/91 bedurften die Staatsverwaltungen bei 360 Millionen Mark Ausgabe, darunter einmalige 22, und 75,4 Millionen Mark Einnahme eines Zuschusses von zusammen 284,6 Millionen Mark, für 1900 ist ein solcher bei 563,3, darunter 70 Millionen einmaliger Staatsverwaltungsausgaben und 123,8 Millionen Mark Verwaltungseinnahmen vorgesehen in Höhe von 439,5 Millionen Mark.

Die Erhöhung der Zuschüsse vertheilt sich auf alle Staatsverwaltungen, aber deren Antheil hat sich absolut und relativ sehr verschieden gestaltet. Die höchste Zunahme weist das Finanzministerium mit rund 53 Millionen Mark auf, sein Zuschuß hat sich verdoppelt; ihm folgt das Kultusministerium mit 48,7 Millionen, was aber für dieses Ressort nur eine Zunahme um kaum die Hälfte bedeutet. Sodann die Bauverwaltung mit 17,4 Millionen oder etwas über 50 % und die landwirthschaftliche und Geseütsverwaltung mit 15,4 Millionen oder über 110 %. Der Zuschuß für das Ministerium des Innern stieg um 10,4 Millionen oder rund 25 %. Die absolut zweitniedrigste, aber relativ stärkste Zunahme weist das Ministerium für Handel und Gewerbe mit 4,4 Millionen oder rund 130 % auf, während das Justizministerium mit rund 4 Millionen oder wenig über 10 % die absolut und relativ letzte Stelle einnimmt, zum Theil infolge des Steigens der eigenen Einnahme der Justizverwaltung.

Finanzlage. Als Herr v. Miquel Finanzminister wurde, bot die augenblickliche Lage der preußischen Finanzen ein ungleich ungünstigeres Bild als in den unmittelbar vorhergehenden Jahren, und auch die Ausichten für die nächste Zukunft waren nichts weniger als rosig. Die rasch aufsteigende Bewe-

gung der Ueberschüsse der Betriebsverwaltungen hatte einer Stockung, ja selbst einer wenn auch geringen rückläufigen Bewegung Platz gemacht. Insbesondere war der Ueberschuß der Eisenbahnverwaltung von 1889/90 auf 1891/92 von 313 auf 304 Millionen, der der Berg- und Hüttenverwaltung von 21,4 im Jahre 1890/91 auf 14,6 im folgenden Jahre zurückgegangen. Ebenso gingen die Reinerträge der indirekten Steuern und der Forsten zurück. Dazu sank der Ueberschuß der Ueberweisungen über die Matrikularumlagen von Jahr zu Jahr rasch; während noch 1891/92 mit einem Mehr von 41 Millionen gerechnet werden konnte, ergab schon das Jahr 1893/94 ein Minus von 20 Millionen. Umgekehrt stiegen zunächst noch die Ueberweisungen an die Kreise und auch nach Herabsetzung der landwirthschaftlichen Zölle verblieb ein steigendes Mißverhältniß zu den Ueberweisungen vom Reiche. Im Jahre 1893/94 hatte der preußische Staat statt Deckung für die Ueberweisungen an die Kreise in Höhe von 29,9 Millionen Mark in Zuschüssen vom Reiche zu finden, an dieses über 20 Millionen Mark zu zahlen, war mithin genöthigt, außerdem noch alle auf Grund der früheren höheren Einnahmen vom Reiche gewährten Steuererleichterungen mit mehr als 100 Millionen Mark aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Zugleich wuchsen viele dauernde Ausgaben, für Pensionen, Reliktenversorgung, Erleichterung der Volksschullasten von selbst und unabhängig von der Finanzlage, von Gesetzes wegen und in Bezug auf Beamten-, Lehrer- und Pfarrerbesoldungen waren schwere Wechsel auf die Zukunft gezogen. Das Gesammtergebniß dieser Faktoren war für den Staatshaushalt des Jahres 1891/92 ein Fehlbetrag von nicht weniger als 12,8 Millionen Mark.

Finanzpolitisches Ziel und Mittel zu dessen Erreichung.

Der neue Finanzminister sah es demzufolge als seine dringendste finanzpolitische Aufgabe an, das dauernde Gleichgewicht des Staatshaushalts besser, als bisher, zu sichern. Er legte aber, so großes Gewicht er auch auf eine bessere

und festere Gestaltung des finanziellen Verhältnisses zum Reiche legte, doch lange nicht in dem Maße das entscheidende Gewicht hierauf, wie seine Amtsvorgänger, sondern suchte vornehmlich die sichere Fundamentirung des Staatshaushalts aus sich selbst heraus zu bewirken.

Steuern. In erster Linie war er darauf bedacht, die nicht aus der Verwaltung des werbenden Vermögens fließenden Staatseinnahmen, vornehmlich also diejenigen steuerlicher Natur, zu heben, weil diese nicht in dem Maße wie die Einnahmen der Eisenbahnen und Bergwerke von Konjunkturen abhängen und eine größere Einwirkung der Staatsgewalt gestatten, als jene.

Finanzpolitische Bedeutung der Steuerreform. Die Reform der direkten Steuern verfolgte zwar in erster Linie an anderer Stelle zu würdigende steuerpolitische Ziele, aber sie besitzt doch daneben eine nicht zu unterschätzende finanzielle Bedeutung. Handelte es sich auch zunächst nur darum, denselben Betrag an Steuern gerechter zu vertheilen, so wurde doch auch dafür gesorgt, daß in der Folge die Staatskasse an der Hebung des Volkswohlstandes ihren vollen Antheil erhalte. Die Abstoßung der zum Theil ganz unbeweglichen, zum Theil nur in geringem Maße beweglichen Ertragssteuern, das wirksamere und gleichmäßige Resultate sichernde Veranlagungsverfahren, die stärkere Progression der Einkommensteuer sowie die Sonderbesteuerung der Aktien- u. s. w. Gesellschaften wirken sämmtlich in der Richtung, das Anwachsen des Volkseinkommens voll für die Staatskasse nutzbar zu machen. In wie hohem Maße dies der Fall war, erhellt aus der Thatsache, daß die Einkommensteuer, welche in dem Jahre industrieller und kommerzieller Hochkonjunktur 1890/91 nicht voll 80 Millionen Mark abwarf, jetzt mehr als den doppelten Ertrag liefert.

Die Beseitigung der Ueberweisungen an die Kreise betraf ferner eine Belastung der Staatskasse von mit dem Anwachsen der Bevölkerung steigender Tendenz, und die gerechte

und gleichmäßige Vertheilung der Steuer nach der Leistungsfähigkeit enthält nicht nur die Gewähr für längere Dauer der bestehenden Ordnung des Steuerwesens, sondern eröffnet auch die Möglichkeit, bei besonderen Nothfällen, wie in dem alten Preußen, als ultima ratio wieder zu Steuerzuschlägen greifen zu können.

Stempelsteuer. Mit der Reform der Stempelsteuer war sogar direkt eine wenn auch nicht erhebliche Steigerung des Ertrages beabsichtigt, die Abänderungen, welche der Landtag an der Vorlage vornahm, beruhten aber auf der Auffassung, daß auch auf diesem Gebiete die Reform vornehmlich eine gerechtere Vertheilung, nicht aber eine Erhöhung des Steueraufkommens bezwecken sollte. Trotzdem ist die starke Vermehrung des Ertrages der Steuer von 23 Millionen vor der Revision des Stempelgesetzes bis auf 34,5 Millionen Mark im Jahre 1898/99, also um 50 % in vier Jahren, zu einem, wenn auch geringen Theil unmittelbar auf die Aenderung des Tarifs, zum größeren Theil aber darauf zurückzuführen, daß infolge der Neuordnung der Stempel die Hebung des Verkehrs finanziell stärker wirkte, als dies früher der Fall war.

Verkehrsabgabe. Die Verkehrsabgaben, welche jetzt unter den Verwaltungseinnahmen etatisirt sind, anfänglich aber noch zu den indirekten Steuern zählten, sind planmäßig zum Zwecke der Herstellung einer besseren Rentabilität der staatlichen Schiffsfahrtsanlagen durchgesehen, und es ist, wenn dabei auch der erwartete Erfolg zum Theil ausblieb, doch ein mäßiger Mehrertrag gesichert worden.

Verwaltungseinnahme. Ebenso ist auf eine besonders pflegliche Behandlung der eigenen Einnahmen der Zuschußverwaltung Bedacht genommen worden. Sie sind, wie der Finanzminister in dem Immediatbericht über die Finanzverwaltung bis 1. Juli 1897 hervorhebt, namentlich als Folge der Erhebung von Bauleitungs- und Bauaufsichtsgebühren sowie des Gerichtskostengesetzes vom 25. Juni 1895

bis jetzt von 75,4 auf 123,8, also um 48,4 Millionen Mark oder um 64 % gestiegen.

Betriebsverwaltungen, namentlich Eisenbahnverwaltung.

Bei den Betriebsverwaltungen im engeren Sinne ist zur Erhaltung eines möglichst hohen Ueberschusses neben pfleglicher Behandlung der Einnahmen auf möglichste Herabsetzung der Betriebsausgaben hingewirkt worden. Vor Allem machte sich diese Einwirkung bei der Eisenbahnverwaltung nach dem Rücktritte Manbachs, welcher wohl hauptsächlich durch die Inanspruchnahme einer einschneidenden Einwirkung auf die Eisenbahnverwaltung seitens Herrn v. Miquels herbeigeführt ist, geltend. Die Eisenbahnausgaben sanken bei dem gleichen Verkehr von 1891/92 zu 1892/93 von 617 auf 582 Millionen Mark und stiegen bis 1896/97 nur auf 638,7 Millionen Mark oder nicht voll 10 %, während die Einnahmen von 922 auf 1107 Millionen Mark oder um 20 % anwuchsen. Die Folge war eine Vermehrung des Eisenbahnüberschusses von 304 auf 468 Millionen Mark.

Aber dieser finanzielle Erfolg war zu Lasten der Volkswirtschaft, des Verkehrs und selbst der Betriebssicherheit erzielt und hatte sogar vom rein staatswirthschaftlichen Standpunkte schwere Nachenschläge zur Folge. Ihm zu Liebe wurde 1891 die von der Industrie zur besseren Ueberwindung der schweren Absatzstockung dringend gewünschte Einführung des Rohstofftarifs für Kohlen und andere Brennstoffe abgelehnt. Weit davon entfernt, wie 1878 und 1879, durch vermehrte staatliche Bauthätigkeit und besonders reichliche Anschaffungen den beschäftigungslosen industriellen Betrieben und Arbeitern Beschäftigung und Verdienst zu verschaffen, ließ man nach beiden Richtungen erhebliche Beschränkungen eintreten, obwohl der niedrige Stand der Eisenpreise und Löhne selbst einen Vorgriff in die Zukunft staatswirthschaftlich zweckmäßig erscheinen ließ. Infolge dieser kurzfristigen Fiskalität traf der starke Aufschwung des Verkehrs von 1896 ab die preussischen Staatsbahnen nicht ausreichend zur Be-

wältigung desselben gerüstet, und es mußte, nachdem das Unfalljahr 1897 das Moment der Betriebsicherheit nachdrücklich und auch den fiskalischen Tendenzen gegenüber wirksam zur Geltung gebracht hatte, das Versäumte eiligst und mit einem ungleich stärkeren Kostenaufwande nachgeholt werden. Jetzt stiegen naturgemäß die Ausgaben zunächst sprungweise: die Istaussgabe, welche 1896/97 sich noch auf 638,8 Millionen Mark belaufen hatte, betrug schon im folgenden Jahre 738,3, also nahezu 100 Millionen mehr; in einem Jahre war mithin die Ausgabe beinahe doppelt so viel gestiegen als in dem vorhergehenden Jahr. 1898/99 brachte eine weitere Vermehrung auf 817,1 Millionen oder nahezu 80 Millionen Mark. Für 1900 endlich sind die Ausgaben auf 915, also wiederum um beinahe 100 Millionen höher, veranschlagt. Bei der übermäßigen Dotirung des Extraordinariums von 1900 gewinnt man aber ein richtigeres Bild durch Vergleichung der dauernden Ausgaben. Diese betragen 1898/99 nahezu 759 Millionen Mark, sie sind für 1900 mit 828,2, also nur um etwa 70 Millionen Mark höher als die Istaussgabe des vorletzten Jahres, angesetzt; ein Beweis, daß die Zeit der hastigen Nachholung früherer Versäumnisse überwunden und wieder eine Art von Beharrungszustand erreicht ist.

Daß außer den etatsmäßigen Mitteln der Eisenbahnverwaltung bis zum vorigen Jahre, aus dessen Ueberschüsse wiederum 30 Millionen Mark der Eisenbahnverwaltung zur Verfügung stehen, noch 140 Millionen Mark aus den Rechnungsüberschüssen und in vier Jahren im Ganzen 388 Millionen Mark für die Erweiterung und Vervollständigung der Anlagen und die Vermehrung ihres Fuhrparks, darunter 130 Millionen Mark für große Bahnhofsumbauten und 152 Millionen Mark für Betriebsmittel, verwendet werden mußten, illustriert zur Genüge die Sachlage. Wer sich vergegenwärtigt, um wie viel höher die Preise in diesem Jahrviert standen, als in den vorhergehenden Jahren, wird nicht bezweifeln können, daß die Zusammendrängung der Aus-

führungen und Anschaffungen in die Zeit industrieller Hochkonjunktur der Staatskasse sehr theuer zu stehen kam und daher auch vom staatswirthschaftlichen Standpunkt ein Fehler war.

Verhältniß des Eisenbahnüberschusses zu den allgemeinen Finanzen. In den ersten Jahren der in Rede stehenden Periode waren Regierung und Landesvertretung, wie aus einer 1894 mit Zustimmung der Regierung angenommenen Resolution hervorgeht, unter dem Eindrucke der Schwankungen der Eisenbahnüberschüsse in der Absicht einig, durch eine festere Abgrenzung des Eisenbahnüberschusses von den allgemeinen Finanzen zum Zwecke der Einschränkung der Inanspruchnahme dieses Ueberschusses für allgemeine Staatszwecke einer Störung des Gleichgewichts im Staatshaushalt vorzubeugen.

Allgemeiner Reservefonds. Aber in der Zeit wiederkehrender Hochfluth der Einnahmen ließ der Finanzminister den Gedanken wieder fallen, nahm dagegen in dem Entwurfe eines Schuldentilgungsgesetzes seinen alten Lieblingsplan eines Reservefonds, und zwar zum Ausgleich von wirklichen (Rechnungs-) Fehlbeträgen wieder auf. Ohne Glück; Kommission und Plenum des Abgeordnetenhauses wiesen, wie bei Berathung des Eisenbahngarantiegesetzes, den Gedanken mit Recht entschieden ab, weil in der gesetzlich vorgeschriebenen Verwendung sämtlicher Ueberschüsse zur Schuldentilgung bereits der völlig ausreichende Ausgleich für etwaige Rechnungsdefizits gegeben ist. Von Dr. Sattler und mir in der Kommission entworfene Vorschläge zur Feststellung eines Höchftbetrages, bis zu dem die Eisenbahnüberschüsse zu allgemeinen Staatsausgaben verwendet werden dürfen, wurden von dem Finanzminister im Ganzen wie im Einzelnen bekämpft, von der Kommission und im Plenum zwar nicht als spruchreif, aber doch insoweit für sachlich erwägenwerth befunden, daß die Regierung zu erneuter Prüfung der Frage und Vorlegung eines entsprechenden Ent-

wurfs aufgefördert wurde. Bei dieser platonischen Zustimmung verblieb es zunächst, namentlich deshalb, weil inzwischen Mittel und Wege gefunden waren, im Wesentlichen die Ziele jener Anträge auch ohne formalrechtliche Bestimmung zu erreichen. Es ist aber wahrscheinlich, daß die Anregung im Anschlusse an die wasserwirthschaftliche Vorlage wieder auf die Tagesordnung kommen wird.

Feste Abgrenzung des Extraordinariums der Eisenbahnverwaltung von den Eisenbahnkrediten. Schon bald nach dem Amtsantritt des Ministers der öffentlichen Arbeiten wurde von der Staatsregierung in Uebereinstimmung mit den vorher mehrfach, namentlich von freikonservativer Seite, im Abgeordnetenhaus gegebenen Anregungen grundsätzlich beschlossen, alle durch das Steigen des Verkehrs auf im Betriebe befindlichen Bahnen bedingten einmaligen Ausgaben in den Etat zu übernehmen und nur die Ausgaben für die Erweiterung des Staatsbahnnetzes aus Anleihen zu bestreiten. Das Abgeordnetenhaus, welches in der Zusammensetzung der letzten Jahre überhaupt stets willig und verständnißvoll auf die auf sichere Fundamentirung der Staatsfinanzen gerichteten Absichten des Finanzministers einging, trat bei, und so wurde diese Behandlung der einmaligen Ausgaben der Eisenbahnverwaltung feststehende Uebung. Sie bot die Handhabe, in den letzten Jahren durch überreiche Dotirung des Extraordinariums einer steigenden Fundirung der allgemeinen dauernden Staatsausgaben auf Eisenbahnüberschüsse vorzubeugen und die Inanspruchnahme dieser Ueberschüsse für allgemeine Staatszwecke über einen gleichbleibenden Höchstbetrag nicht hinausgehen zu lassen.

Auf Grund dieser Uebung war das Extraordinarium der Eisenbahnverwaltung selbst in den schlechten Jahren bis 1895/96 von 12,6 auf 25,7 Millionen Mark gestiegen; seit der günstigen Wendung in den Finanzen ist es stetig rasch gewachsen bis auf 86,6 Millionen Mark im Jahre 1900 und 101 Millionen Mark im laufenden Jahre. Infolge-

dessen hat der im Etat für andere Staatsausgaben verfügbare Ueberschuß der Eisenbahneinnahmen über die dauernden und einmaligen Eisenbahnausgaben sich auch in den überreichen Jahren 1899 und 1900 so ziemlich genau in der Höhe des 1898 wirklich erzielten Ueberschusses von 449 Millionen mit 449,6 und 449 Millionen Mark erhalten.

Finanzielles Verhältniß zum Reiche. Einen ähnlichen Verlauf, wie die Bestrebung auf Sicherung der Finanzen gegen Schwankungen der Eisenbahnüberschüsse, nahmen die gleichfalls 1894 in einer Resolution niedergelegten Bestrebungen, durch reinliche Scheidung zwischen den Finanzen des Reiches und Preußens die Sicherheit und Ordnung des Staatshaushalts vor störenden Eingriffen von Seiten des Reiches zu bewahren. Die Gefahr einer solchen Störung wurde allerdings sehr nahe gelegt, als der Ueberschuß der Ueberweisungen, welcher schon 1892/93 von 80 auf 25 Millionen gesunken war, im folgenden Jahre zu einem Mehrbetrage der Matrifularbeiträge von über 20 Millionen Mark umschlug, infolge der Trennung der Heersverstärkung von 1893 von der Deckungsfrage. Schwerer noch als Preußen sahen sich hierdurch die mittleren und kleinen, finanziell minder kräftigen Bundesstaaten bedroht.

Unter maßgebendem Einfluß des preußischen Finanzministeriums vereinigten sich deshalb die verbündeten Regierungen zu einem Gesetzesvorschlage, durch welchen den Bundesstaaten auf alle Fälle ein fester Reichszuschuß von 40 Millionen Mark gesichert und das Reich für seinen Mehrbedarf auf seine eigenen Finanzquellen verwiesen werden sollte. Der Versuch mißlang. Ebenso der 1894 unter Verzicht auf den Reichszuschuß unternommene Versuch, den Bundesstaaten einen gesetzlich festbegründeten Schutz vor durch Ueberweisungen nicht gedeckten Matrifularumlagen zu verschaffen. Der Reichstag konnte sich zwar der Berechtigung der Forderung nicht ganz verschließen, wollte aber von einer dauernden gesetzlichen Bindung nichts wissen, sich vielmehr

die Entschliebung von Jahr zu Jahr wahren, theils um sie der jeweiligen Finanzlage anpassen zu können, theils im Interesse der Macht und des Einflusses des Reichstages im Reiche und über dasselbe hinaus. Durch die jetzige finanzielle Uebung des Reiches sind die Bundesstaaten bisher vor unliebsamen Ueberraschungen im Etat gesichert gewesen, und sie haben bis zum vorigen Jahre sogar ein bescheidenes Maß an Ueberweisungen über die Matrifularumlagen hinaus erhalten. Im vorigen Jahre hat man aber begonnen, den Ueberfluß der Ueberweisungssteuern über den Etatsansatz zunächst zur Verminderung des Anleihebedarfs desselben Etatsjahres heranzuziehen. Infolgedessen ist den Bundesstaaten für 1899 so ziemlich der ganze im Etat vorgesehene Beitrag ans Reich zur Last geblieben.

Wie sich die Dinge in Zukunft entwickeln werden, ist nicht mit Sicherheit vorherzusehen, insbesondere hat die jetzige Uebung im Reiche die Probe magerer Jahre, wie sie unmittelbar bevorzustehen scheinen, noch nicht bestanden. Indeß ist vorerst an eine Menderung sicher nicht zu denken. Im Gegentheil denkt man im Reichstage sogar daran, die Bundesstaaten mit Matrifularumlagen zur Tilgung der Reichsschuld zu belasten.

Staatsschuld, Tilgung, Zinsherabsetzung. Die Rückkehr zur gesetzlichen Schuldentilgung und die Zinsherabsetzung der vierprozentigen Konsols gehört zwar einer Periode an, in welcher es nicht mehr galt, das Gleichgewicht zwischen Einnahme und Ausgabe wiederherzustellen, beide Maßregeln sind aber, da sie gleichfalls die sichere Fundamentirung der Finanzen bezwecken, zweckmäßig in diesem Zusammenhange zu besprechen. In beiden Fällen handelt es sich um die Weiterführung schon von Herrn v. Scholz verfolgter finanzpolitischer Gedanken. Er hatte die regelmäßige Tilgung bei den in Konsols konvertirten Eisenbahnprioritäten zuerst thatsächlich wieder eingeführt. Jetzt wurde sie gesetzlich festgelegt und auf $\frac{3}{5}$ % des jeweiligen Betrages der ganzen

Staatsschuld erweitert. Die Festlegung der sämtlichen Rechnungsüberschüsse zur Schuldentilgung verallgemeinert endlich einen schon im Eisenbahngarantiegesetz enthaltenen und unter Herrn v. Scholz mehrfach praktisch gewordenen Gedanken. Die Erhöhung der Tilgungsquote von $\frac{1}{2}$ auf $\frac{3}{5}$ % im Abgeordnetenhaus geschah zum Theil im Hinblick auf den buchmäßigen Tilgungssatz von $\frac{3}{4}$ % im Eisenbahngarantiegesetz, theils mit Rücksicht auf die regelmäßiger Tilgung entbehrende Reichsschuld, von der der auf Preußen entfallende Antheil damals etwa $\frac{1}{6}$ der preussischen Staatsschuld ausmachte. Man würde fehlgehen, wenn man glauben wollte, daß in Preußen nunmehr eine effektive Schuldentilgung gesichert wäre. Solange neben dem Etat regelmäßig Kredite laufen, aus denen mehr als der Gesamtbetrag der zur Schuldentilgung in dem betreffenden Jahr verfügbare Betrag flüssig zu machen ist, wird dieser auf jene Kredite angerechnet, und auch wenn zur Balancirung des Etats oder der Rechnung in Zukunft wieder einmal ein Kredit nöthig würde, müßten auf denselben die zur Schuldentilgung verfügbaren Summen verrechnet werden. Wie die Dinge heute liegen und voraussichtlich noch für absehbare Zeit liegen werden, bedeutet somit die Einstellung einer Summe von $\frac{3}{5}$ % der jemaligen Staatsschuld zur Schuldentilgung in den Etat in Wirklichkeit nichts Anderes, als die Bereitstellung dieses Betrages aus laufenden Einnahmen für einmalige Ausgaben, welche zur Vermehrung des wachsenden Vermögens des Staats dienen und daher sonst aus Anleihen bestritten werden. Immerhin hat die Maßregel auch so ihren Werth; sie verbessert den Vermögensstand des Staates genau so wie die wirkliche Schuldentilgung und beschränkt den Anreiz zur Erhöhung der dauernden Staatsverwaltungsausgaben, ohne die wirklich werthvollen Bestimmungen des Konsolidationsgesetzes von 1869 preiszugeben.

In den Jahren 1897/98 und 1898/99 sind auf Grund des Schuldentilgungsgesetzes 156,8 Millionen zur Schuldentilgung verwendet worden, obwohl von den Ueberschüssen

vorweg 100 Millionen für außerordentliche Ausgaben der Eisenbahnverwaltung disponirt wurden. 1899 haben weitere 96 Millionen für diesen Zweck Verwendung gefunden und auch im Jahre 1900 werden außer dem im Etat ausgebrachten Betrage von 39,5 Millionen Mark 50 Millionen Mark verfügbar.

Zinsherabsetzung. Die Konvertirung der 4 prozentigen Konsols ist vom rein finanziellen Standpunkte als richtig zu bezeichnen, insofern sie die Zinslast des Staates um 12,7 Millionen Mark im Jahr vermindert. Auch der Zeitpunkt erscheint unter diesem Gesichtspunkte richtig gewählt, weil die Maßregel vollständig gelang. Gleichwohl ist es sehr zweifelhaft, ob die Konvertirung nicht doch besser unterblieben wäre. Die vom Standpunkte des Staatskredits dagegen sprechenden Bedenken liegen auf der Hand; sie haben Herrn v. Miquel auch veranlaßt, den Anregungen aus den Kreisen der Produzenten und namentlich der Agrarier, welche von einer Zinsherabsetzung der Konsols sich eine Verbilligung des Kredits im Allgemeinen versprachen und vielfach eine Konversion auf 3 % wünschten, lange keine Folge zu geben, trotzdem andere Staaten und viele Korporationen bereits mit Zinsherabsetzungen vorangegangen waren, und erst dann vorzugehen, als man annehmen durfte, daß der Landeszinsfuß dauernd auf höchstens $3\frac{1}{2}$ % gesunken sei, eine Beibehaltung des 4 prozentigen Typus bei den Konsols mithin die Wirkung eines künstlichen Hochhaltens des Zinsfußes hätte haben können. Aber diese Annahme, so allgemein sie damals getheilt wurde, traf durchaus nicht zu. Sehr bald nach der Zinsherabsetzung schlug der Zinsfuß mit der steigenden Hochkonjunktur der Industrie wieder eine aufsteigende Richtung ein. Der Reichsbankzinsfuß stieg von 3,139 % im Durchschnitt des Jahres 1895 und 3,656 % im Jahre 1896 in den drei folgenden Jahren auf 3,806, 4,267 und 5,036 %. $3\frac{1}{2}$ % war daher schon bald nach der Zinsherabsetzung keine dem Stande des Geldmarktes entsprechende Verzinsung für

ein Pari erworbenes Papier mehr und wurde es von Jahr zu Jahr weniger. Dies fiel um so schwerer ins Gewicht, als zugleich die industriellen Werthe von Jahr zu Jahr reichere Dividende abwarfen. Daß diese den Konfols selbst für Anlagezwecke vorgezogen wurden, ja daß sich viele um des höheren Zinsgenußes willen ihres Besitzes an Konfols entäußerten, um Industriepapiere zu erwerben, von den zur Beschaffung der Mittel zu Spekulationszwecken abgestoßenen Konfols gar nicht zu reden, ist somit erklärlich. In der Konversion ist daher in ungleich höherem Maße, als in der Einführung des 3 % Typus, den das Publikum nach dem Kursstande den 3½ prozentigen Konfols sogar vorzuziehen scheint, eine der Ursachen des Rückganges des Kurses der Staatspapiere und der Schwierigkeiten zu suchen, welchen die Begebung größerer Reichs- und Staatsanleihen seit einiger Zeit begegnete. Die Verminderung des Nationalvermögens infolge des Rückganges des Kurses allein von über 8½ Milliarden Reichs- und Staatsschuldverschreibungen und die Vertheuerungen des Reichs- und Staatskredits sind, wenn sie auch nicht entfernt der Konversion allein zur Last fallen, doch so schwere Nachtheile, daß dagegen die Zinsersparniß für die Staatskasse nicht entscheidend ins Gewicht fallen kann.

Infolge sowohl der Schuldentilgung wie der Konversion war die Zinslast von 242,7 Millionen Mark im Jahre 1896/97 auf 221,7 im Jahre 1898/99 herabgegangen. Für 1900 waren zur Verzinsung der Staatsschuld 230,7 Millionen Mark vorgesehen.

Finanzpolitische Aufgaben in den reichen Jahren. War bis zum Jahre 1896/97 die Haupt Sorge der Finanzverwaltung auf Vermehrung der Mittel zur Bestreitung des Staatsbedarfs gerichtet, so trat mit dem außergewöhnlich reichen Fließen der Einnahmequellen des Staates die Verhütung einer übermäßigen Mehrbelastung mit dauernden Ausgaben in den Vordergrund. Obwohl die Unzulänglichkeit der Einnahmen anfänglich von selbst zur Beschränkung der Ausgabe-

vermehrung auf das nothwendige Maß führte, waren doch in den sechs Jahren seit 1890/91 die Staatsverwaltungsausgaben von 360 auf 432,6, im Ordinarium von 338 auf 402, im Extraordinarium von 22,1 auf 30,7 Millionen Mark, der Zuschuß von 284,6 auf 324,7 Millionen Mark gestiegen. An diesem Anwachsen hatten die Gesetze über Ruhegehälter der Beamten und Lehrer, über Reliktenversorgung für Beamte und wegen Erleichterung der Volksschullasten mit ihren stetig steigenden Ansprüchen an die Staatskasse einen hervorragenden Antheil. Der steigende Bedarf an Ruhegehältern, Wittwen- und Waisengeldern hatte in erster Linie die starke Vermehrung der Ausgaben des Finanzministeriums von 56 auf 80 Millionen Mark verursacht; auf den Mehrbedarf auf Grund jener gesetzlichen Verpflichtungen ist die Erhöhung der Ausgaben des Kultusministeriums von 102,4 auf 115,9 Millionen Mark vornehmlich zurückzuführen.

Erhöhung des Dienstinkommens der Beamten, Lehrer und Geistlichen. Jetzt, wo dem Staate reichere Mittel zur Verfügung standen, machten sich dringende große Mehrausgaben erfordernde Aufgaben in unabweisbarer Weise geltend. Die 1890 eingeleitete allgemeine Erhöhung der Beamtengehälter war nach einem kleinen weiteren Schritte betreffs der Kanzleibeamten wegen mangelnder Deckungsmittel gänzlich ins Stocken gerathen; sie mußte nunmehr ohne weiteren Verzug zum Abschluß gebracht werden. Die Regelung der Besoldungsverhältnisse der Lehrer war bei der Beschränkung der staatlichen Dienstalterszulagen auf Orte mit weniger als 10 000 Einwohnern ein Torso geblieben, bei dem weder der verfassungsmäßige Anspruch der Lehrer auf ein ausnahmslos den örtlichen Verhältnissen entsprechendes Dienstinkommen ausreichend gesichert, noch den Grundsätzen der Gerechtigkeit und Billigkeit voll entsprochen war. Ein Lehrerbefoldungsgesetz zur Erfüllung der Zusage des Artikels 25 Abs. 2 der Verfassung war zum unabweisbaren Bedürfniß geworden. Als dessen unmittelbare Konsequenz

ergab sich die Nothwendigkeit, durch verstärkte staatliche Zuwendungen eine der Bedeutung und Würde des geistlichen Amtes entsprechende Regelung der Einkommensverhältnisse der Geistlichen beider Konfessionen zu ermöglichen.

Die zunächst in Angriff genommene Aufbesserung der mittleren und höheren Beamten erforderte schon im ersten Jahre erheblich mehr als 20 Millionen Mark, und zur Durchführung der als Abschluß gedachten abermaligen Verbesserung der Gehälter der Unterbeamten waren weitere 12 Millionen Mark nothwendig. Schon 1899 war die Ausgabe für die Besoldung der Beamten um rund 90 Millionen Mark höher als 1890/91. Die Zunahme der Ausgaben für das Volksschulwesen von 1896/97 bis 1899 um fast 16 Millionen oder rund 24 % rührt vornehmlich von dem Lehrerbefoldungsgesetze her, und die Folge der Pfarrerbefoldungsgesetze von 1898 war eine weitere dauernde Mehrausgabe von $5\frac{1}{2}$ Millionen Mark. Daneben wuchs mit der Höhe der Besoldungen der steigende Bedarf des Civilbeamten-Pensions- und Reliktenfonds; bei letzterem kam noch die Wirkung der Erhöhung der Wittwen- und Waiengelder durch das Gesetz von 1897 hinzu. Diese Fonds betragen 1890/91 24,5 und 6,5, zusammen 31 Millionen Mark, in dem Etat für das Jahr 1900 sind sie mit 44,5 und 17, zusammen 61,5 Millionen Mark ausgebracht, haben sich in dem zehnjährigen Zeitraume also nahezu verdoppelt, der Aufwand für Reliktenversorgung ist sogar um mehr als 150 % gewachsen.

Bei dieser Lage der Dinge war die Befürchtung nicht abzuweisen, daß, wenn dem Anreize zu Mehrausgaben, welchen die Hochfluth der Einnahmen sowohl in der Verwaltung wie bei der Volksvertretung auszuüben pflegt, nicht eine feste Schranke gezogen würde, die dauernde Belastung des Staates mit Mehrausgaben nicht mehr nach den Regeln weiser Sparsamkeit bemessen und man sich infolge unnöthiger und luxusartiger Mehrausgaben nach Ablauf der Hochfluth, wie am Schlusse der Aera Camphausen, einem Defizit und der Nothwendigkeit einer Erhöhung der Steuern gegenüber gesehen

haben würde. Es galt deshalb, die für die Dotirung des Ordinariums der Staatsverwaltung verfügbaren Mittel möglichst einzuschränken und zwar so, daß dadurch zugleich Reserven für spätere magere Jahre gebildet wurden.

Verhütung übermäßiger Vermehrung dauernder Ausgaben. Die Hauptmittel, welche Herr v. Miquel zu diesem Zwecke anwandte, waren, abgesehen von der Festlegung einer beträchtlichen Summe zur Schuldentilgung durch das Schuldentilgungsgesetz, vor Allem die planmäßig überaus oder richtiger mehr als vorsichtige Veranschlagung der Einnahme und die überreiche Dotirung des Extraordinariums.

Niedrige Veranschlagung der Einnahme. Wie in ersterer Hinsicht verfahren wird, mag aus der Etatisirung der Einnahme aus der Einkommensteuer für das Jahr 1900 ersehen werden. Das Aufkommen ist ungefähr in der gleichen Höhe, wie das Soll des Vorjahres eingestellt, obwohl in den letzten Jahren der Ertrag der Steuer regelmäßig um 10 bis 12 Millionen gestiegen war und der Veranlagung für 1900 die drei Jahre höchster Blüthe von Industrie und Handel von 1897 bis 1899 zu Grunde liegen. Die Veranlagung hat denn auch einen beträchtlich das Statsoll übersteigenden Ertrag geliefert.

Die hohen Ueberschüsse der letzten Jahre sind in erster Linie dieser übervorsichtigen Veranschlagung der Einnahmen auf die Rechnung zu setzen. Da sie, abgesehen von den der Eisenbahnverwaltung aus den Ueberschüssen zur Verfügung gestellten Summen, zur Schuldentilgung zu verwenden sind, ist die Wirkung dieses Verfahrens dieselbe, wie wenn die Einnahme mehr der Wirklichkeit entsprechend veranlagt und das Mehr zur außerordentlichen Schuldentilgung im Etat selbst bestimmt worden wäre. Das letztere Verfahren wäre zweifellos sachlich richtiger und entspräche mehr dem Sinne des Artikels 101 der Verfassung, der Finanzminister befürchtete aber von einer solchen Statsaufstellung, aus welcher aller

Welt klar werden müßte, daß die Einnahmen höher sind als die derzeitigen Ausgaben, einen bedenklichen Ansturm sowohl in der Regierung, wie im Landtage zum Zwecke von Mehrausgaben, namentlich populärer Art. Mir scheint diese Befürchtung übertrieben, und ich zweifle nicht daran, daß der Finanzminister, welcher seine Kollegen wie die Landesvertretung in so hohem Maße beherrschte, es wagen konnte, eine außerordentliche Schuldentilgung aus laufenden Mitteln oder, was auf dasselbe hinauskommt, die Uebernahme von Eisenbahnbauten aus dem Kreditgesetze auf den Etat vorzuschlagen. Man würde damit neben dem Vorzuge formeller Korrektheit einen Schritt vorwärts in der Selbstzucht zu solidester Finanzwirthschaft gekommen sein.

Ueberreiche Dotirung des Extraordinariums. Vielleicht noch wirksamer war die starke von Jahr zu Jahr steigende Dotirung des Extraordinariums. Das Extraordinarium der Ueberschußverwaltungen betrug 1890/91 16, 1895/96 30,8 und 1900 96,2 Millionen Mark, dasjenige der Zuschußverwaltungen 22, 28 und 70 Millionen Mark. Das Extraordinarium des Jahres 1900 im Betrage von 166,6 Millionen Mark erreicht eine bis dahin nicht dagewesene Höhe und läßt selbst die Extraordinarien der Milliardenzeit weit zurück, obwohl damals die jetzt von Gesetzes wegen stattfindende außerordentliche Schuldentilgung aus Ueberschüssen meist durch das Extraordinarium erfolgte. Der Etat für 1901 sieht sogar eine weitere Vermehrung des Extraordinariums auf 201 Millionen Mark vor. Das Extraordinarium der Staats- (Zuschuß-) Verwaltungen hat sich in dem letzten Jahrzehnt mehr als verdreifacht, in dem letzten Jahrzehnt ist es um 150 % gewachsen, das der Betriebsverwaltungen hat sich in dem ersten Jahrzehnt nicht ganz verdoppelt, obwohl von diesem Zeitraum die Einstellung aller einmaligen Ausgaben der im Betrieb befindlichen Bahnen in den Etat fällt, in dem zweiten Jahrzehnt aber mehr als verdreifacht, in der ganzen zehnjährigen Periode versechsfacht.

Seit 1898/99 werden Extraordinarien sowohl der Betriebs- wie der Zuschußverwaltungen nicht mehr danach bemessen, was in dem betreffenden Jahre zur Erreichung des Verwendungszwecks, insbesondere zur wirthschaftlichen Durchführung der Baupläne nothwendig ist, selbst nicht mehr danach, was in dem betreffenden Jahre noch zweckmäßig verwendet, namentlich also verbaut werden kann. Man bemißt die Extraordinarien vielmehr planmäßig höher und zwar mit der bewußten, auch dem Landtage bekannten Absicht, Reserven für eine dauernd starke Bauthätigkeit bei eintretender Ebbe in den Finanzen anzusammeln. Dieses Verfahren bietet den unzweifelhaften Vortheil, daß alsdann, sofern es im Interesse der Erhaltung des Gleichgewichts nothwendig erscheint, das Extraordinarium sehr stark eingeschränkt werden kann, ohne daß dringende Bedürfnisse unbefriedigt bleiben oder die Bauthätigkeit des Staates in einem für das Erwerbsleben unerwünschten Maße beschränkt werden müßte. Denn es werden in der reichen Zeit viele Bauten bewilligt, deren Inangriffnahme erst in der nächsten Zeit dringlich sein würde, und es werden nach Eintritt der Ebbe erhebliche Reste an Baugeldern aus dem Vorjahre zur Verfügung stehen.

Aber diesen Vorzügen stehen auch Nachtheile von Belang gegenüber. Auf die aus Artikel 101 der Verfassung herzuleitenden formalen Bedenken ist vorstehend bereits hingewiesen worden. Die Bereitstellung reicher Baumittel hat ganz von selbst eine verstärkte Bauthätigkeit des Staates zur Folge. Werden die Bauraten auch nicht aufgebraucht, so wird doch in den Jahren so starker Extraordinarien auf Staatskosten sehr viel mehr verbaut, als sonst. Der Staat baut aber nicht nur in den Jahren industrieller Hochkonjunktur sehr viel theurer als in anderen Zeiten, sondern er entzieht der privaten Thätigkeit dadurch auch in unerwünschter Weise Kapital und Arbeitskräfte. Das war in der letzten Zeit von besonderem Nachtheil Angesichts des Mangels an Kapital und Arbeitskräften, unter dem die deutsche Produk-

tion ohnehin so stark litt. Man muß diese Nachtheile in den Kauf nehmen, wo es, wie bei den meisten Eisenbahnbauten, gilt, dringende Bedürfnisse des steigenden Verkehrs so rasch als möglich zu befriedigen, sie fallen aber voll ins Gewicht bei den meisten staatlichen Hochbauten, und es hätte sicher ernste Erwägung verdient, ob nicht eine minder überreichliche Bemessung der Baugelder und die Verwendung der Ersparnisse zu außerordentlicher Schuldentilgung vorzuziehen gewesen wäre. Auf Grund dieser Ersparnisse hätte sich finanziell eine stärkere Bauthätigkeit in mageren Jahren unbedenklich selbst dann rechtfertigen lassen, wenn dazu die Inanspruchnahme des Staatskredits erforderlich gewesen wäre, wie in den Jahren 1878/79 und 1879/80.

Aber die Befürchtung eines schwer abzuwehrenden starken Anreizes zu einer in ungünstigen Jahren für das Gleichgewicht des Staatshaushalts gefährlichen Steigerung der dauernden Ausgaben überwog auch hier, obwohl der Finanzminister nach meiner Meinung bei seinem ausschlaggebenden Einflusse in der Regierung und im Landtage einer solchen Vermehrung der Ausgaben entgegenzutreten wohl in der Lage gewesen wäre. In dem starken Ueberwiegen der fiskalischen Rücksichten gegenüber den volkswirtschaftlichen liegt eben eine schwache Seite der Miquel'schen Finanzverwaltung.

Richtig aber ist, daß infolge dieser Finanzpolitik überaus starke Reserven für magere Jahre vorhanden sind.

Finanzpolitischer Erfolg. Der wirkliche Ueberschuß der Betriebsverwaltungen kann sich um 60 bis 80 Millionen ungünstiger gestalten, als in den letzten Jahren, ohne daß sich gegen den Etatsanlag ein Fehlbetrag ergäbe. Das Extraordinarium kann ferner ohne die Gefahr, dringenden Bedürfnissen die Befriedigung versagen zu müssen, in knappen Zeiten unbedenklich um 100 Millionen Mark und mehr gekürzt werden. Die Bilanz des Staatshaushalts kann sich mithin schon um 160 bis 180 Millionen verschlechtern, ohne

daß das Gleichgewicht desselben gestört wird. Die preußischen Finanzen sind daher nach einer nur der Milliardenzeit vergleichbaren finanziellen Hochfluth ganz anders fundamentirt, als gegen Ende der Aera Camphausen. Damals konnte die Unzulänglichkeit der Einnahmen nur durch Heranziehung außerordentlicher Deckungsmittel aus der französischen Kriegskontribution und dem Ueberschusse von 1876 verdeckt werden. Camphausens Nachfolger stand aber vor der Defizitwirthschaft, wenn nicht beträchtliche Mehreinnahmen geschaffen wurden. Jetzt besteht auch für Zeiten der Ebbe nicht die mindeste Besorgniß vor Defizit, obwohl keines der Mittel, mit denen man sich früher zu helfen suchte, Einstellung von Kapitalbeständen und Ueberschüssen früherer Jahre in den Etat, Einstellung der Schuldentilgung, Verschiebung einmaliger Eisenbahnausgaben auf die Sekundärbahnvorlage, mehr zur Verfügung steht.

Bemessung der Ausgaben. Dabei ist im Ganzen nicht etwa, wie fälschlich öfter behauptet wird, in Bezug auf die Befriedigung dauernder Kulturaufgaben gekargt worden. Die dauernden Staatsverwaltungsausgaben sind seit 1896/97 von 402 auf 493 Millionen, also um 91 Millionen oder 22½ %, gestiegen, während sie in dem zwei Jahre längeren Zeitraum von 1890/91 bis dahin nur von 338 auf 402, also um 64 Millionen oder noch lange nicht 20 % gestiegen waren. In dem jüngsten Jahrzehnt sind sie von 338 auf 491, mithin um 155 Millionen oder 45 % gewachsen, während im Jahrzehnt vorher nur eine Zunahme von 239 auf 338, also von 99 Millionen oder 41 % stattgefunden hatte.

Der Löwenantheil der reicheren Dotirung der letzten vier Jahre fällt auf das Kultusministerium mit einem Mehr von 30 Millionen. Aber auch die Justiz hat eine Vermehrung der dauernden Ausgaben um 13 Millionen Mark erfahren. Das Ordinarium der Handels- und Gewerbeverwaltung ist von 7 auf 12 Millionen, also um 70 % gestiegen, vornehmlich im Interesse des gewerblichen Unterrichtswesens, und auch

Landwirthschafts- und Gestiitzwesen haben sich eine Verbesserung ihres Ordinariums von 19,4 auf 22,7 Millionen Mark und überdies starker Zuschüsse zu den Meliorationsfonds aus dem Extraordinarium zu erfreuen gehabt.

Starke Mehrausgaben stehen noch für Erhöhung der Provinzialdotationen, für Schuldnotationsgesetz und Medizinalwesen in sicherer Aussicht.

Obwohl die Fürsorge des Staates nicht gleichmäßig allen Theilen der Kulturmission des Staates zu Gute kam, wird daher doch anzuerkennen sein, daß Herr v. Miquel mit der Versicherung, die Kulturaufgaben litten unter seiner Finanzverwaltung nicht, im Ganzen Recht hat.

Stellung des Finanzministers. Herrn v. Miquel würde die Beseitigung des Defizits und die Verhütung eines übermäßigen Anwachsens der dauernden Staatsverwaltungsausgaben schwerlich möglich gewesen sein, wenn es ihm nicht gelungen wäre, die centrale Stellung und den vorwiegenden Einfluß des Finanzministers in allen Zweigen der Verwaltung wieder herzustellen, welche Camphausens Nachfolgern unter dem Drucke des Bismarckschen Uebergewichts verloren gegangen waren. Ob die anscheinend unter Bismarck aufgehobene Kabinettsordre aus der Zeit Friedrich Wilhelms IV., durch welche bestimmt war, daß der Finanzminister in Staatsfinanzsachen im Staatsministerium nicht majorisirt werden darf, erneuert ist, kann dahingestellt bleiben. Thatsächlich hatte Herr v. Miquel sich eine so einschneidende, bis ins Einzelne gehende Einwirkung auf alle Zweige der Staatsverwaltung einschließlich der Eisenbahnverwaltung zu verschaffen gewußt, wie sie nur jemals unter der Herrschaft jener Ordre bestanden hat. Man kann sogar zweifelhaft sein, ob die verfassungsmäßige volle Verantwortlichkeit der einzelnen Minister für ihr Ressort noch im ganzen Umfange bestand.

Gesetz über den Staatshaushalt. Für ihn hätte es eines Gesetzes über den Staatshaushalt nicht bedurft. Er hat aber durch dieses Gesetz dafür gesorgt, daß auch einem

schwächeren Nachfolger, wenn auch nicht ganz die von ihm selbst geübte, aber doch eine weitgehende Einwirkung auf die anderen Verwaltungsressorts gesichert ist, und daß der Finanzminister bei Wahrung seiner centralen Stellung eine Stütze in dem Landtage findet. Abgesehen von dem Vortheile, daß das Rechtsverhältniß zwischen Regierung und Landtag in Bezug auf den Staatshaushalt völlig zweifellos gestellt und so die Möglichkeit von Kompetenzstreitigkeiten auf diesem Gebiete beseitigt ist, liegt hierin die wichtigste praktische Bedeutung dieses Gesetzes, welches nach der formal rechtlichen Seite die Miquelsche Aktion zur besseren Sicherung der Staatsfinanzen zum Abschluß bringt.

Kritischer Rückblick und Ausblick. Die Miquelsche Finanzpolitik hatte sich hiernach das Ziel der dauernden Sicherung des preußischen Staatshaushalts gesteckt; als Mittel zur Erreichung dienten, abgesehen von dem erfolglosen Versuche reinlicher Scheidung von den Finanzen des Reichs planmäßige Erhaltung, pflegliche Behandlung und Fortentwicklung der eigenen Einnahmen Preußens und ebenso planmäßiges Vorbeugen übermäßiger Belastung des Staats durch dauernde Ausgaben und Schulden. Nach beiden Richtungen ist mit großer Sachkenntniß, Geschicklichkeit und zäher Energie vorgegangen und ein vollständiger Erfolg erreicht worden. Zu keiner Zeit seit Friedrich dem Großen waren die preußischen Finanzen so fest und sicher fundamentirt, wie nach einem Jahrzehnt Miquelscher Finanzverwaltung.

Aber den glänzenden Lichtseiten dieser Finanzverwaltung stehen auch Schattenseiten von Erheblichkeit gegenüber. Wie bereits erwähnt, überwogen bei ihr die fiskalischen Rücksichten die volkswirthschaftlichen, die Rücksichten auf die gegenwärtige Vermehrung der Deckungsmittel für die Staatsausgaben diejenigen auf die Entwicklung der Urquelle aller unserer Staatseinnahmen, des Erwerbslebens unseres Volkes. Dazu kam eine übermäßige Empfänglichkeit für ungünstige Momente in der Gestaltung der preußischen

Finanzen und eine daraus sich ergebende zu pessimistische Auffassung der Finanzlage. Das zeigte sich zunächst, als der Rückschlag nach der kurzen industriellen Blüthe vor zehn Jahren sich bei den Erträgen der Betriebsverwaltungen geltend machte, sodann bei der Verschlechterung des finanziellen Verhältnisses zum Reiche und schließlich am stärksten bei der starken Zunahme der Ausgaben der Eisenbahnverwaltung vom Jahre 1897 ab. Im ersten Fall war die Folge eine ängstliche Zurückhaltung in Bezug auf Ausgaben und Erleichterungen im Interesse des Verkehrs, während eine kräftige Förderung des Erwerbslebens durch den Staat nach dem Beispiele Camphausens von 1878 die Ueberwindung der Stockung erleichtert und die Wiederkehr guter Jahre, mithin auch die Beseitigung der Ebbe in der Staatskasse, voraussichtlich beschleunigt hätte. In dem zweiten Falle ließ die Staatsregierung, insbesondere der Finanzminister selbst, sich verführen, die leitende Rolle in einer erfolglosen Finanzkampagne im Reiche zu übernehmen und so die Folgen des Mißerfolges in erster Linie Preußen und seiner Stellung im Reiche zuzuziehen.

Im letzten Falle führte der allzustarke Eindruck des raschen Anwachsens der Ausgaben der Eisenbahnen zu der Auffassung, daß eine starke Zunahme des Verkehrs und Betriebes finanziell nicht günstig wirke, vielmehr selbst die Ueberschüsse der Staatsbahnen zu verringern geeignet sei. Diese pessimistische und schon jetzt durch die Thatsachen widerlegte Auffassung war insofern verhängnißvoll, als auf sie die finanzielle Begründung der Kanalvorlage von 1899 sich stützte. Wäre es richtig, daß bei weiter steigendem Verkehr die Betriebskosten den jetzt verfügbaren Eisenbahnüberschuß mehr und mehr verzehren, so würde allerdings der Uebergang großer Massen von Gütern auf den Mittellandkanal und die dann zu erwartende, damals auf 53 Millionen Mark veranschlagte Verminderung des Eisenbahnüberschusses nicht mehr finanziell bedenklich sein, vielleicht selbst zur Erhaltung dieses Ueberschusses beitragen. Nur aus diesem von Herrn

v. Miquel wiederholt ausgeführten Gedankengange ist es erklärlich, daß der Finanzminister sich so vollständig, wie es thatsächlich der Fall ist, mit einer Vorlage befreunden konnte, welche andernfalls im unbereinharen Widerspruch mit dem Leitsatze seiner Finanzpolitik von der pfleglichen Behandlung der Staatseinnahmen stehen würde. Die Kanalvorlage beruhte für Diejenigen, welche jenem Miquelschen Gedankengange im Hinblick auf die wirkliche Sachlage nicht zu folgen vermögen, auf dem Grundgedanken, daß es zur Erleichterung der Produktion und des Konsums wichtiger Gebiete der Monarchie staatswirthschaftlich gerechtfertigt ist, nicht bloß das Risiko der Verzinsung der Baukosten, sondern auch einem im Vergleich zu der zu erzielenden Frachtersparniß sehr erheblichen Ausfall an Eisenbahneinnahmen zu tragen. Dieser Grundgedanke ist, sofern man seine Konsequenzen für das ganze Verkehrssystem zieht und die Erleichterung des Verkehrs in richtigem Verhältniß zu dem Einnahmeausfall steht, sicher ernstlichster Erwägung werth. Aber er ist der bisher von Herrn v. Miquel befolgten Finanzpolitik völlig fremd, und es ist daher erklärlich, wenn man vielfach nicht glauben wollte, daß es ihm ernst mit der Vertretung der Kanalvorlage gewesen ist. Aber jene auf Momenteindrücken beruhende pessimistische Auffassung der finanziellen Zukunft unserer Staatsbahnen bildete eben für den Finanzminister die Brücke über die scheinbar unüberbrückbare Kluft zwischen der Finanzierung der Kanalvorlage und der bisherigen Finanzpolitik. Wer diese pessimistische Anschauung nicht theilen kann, hat 1899 in dieser Vorlage aber einen so starken Bruch mit der mit Zustimmung des Landtages im letzten Jahrzehnt befolgten Finanzpolitik wie mit der bisherigen Verkehrspolitik erblicken müssen. Inzwischen ist Herr v. Miquel selbst von seiner pessimistischen Auffassung über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Staatsbahnen in Etwas zurückgekommen. Denn er erklärte die Uebernahme des finanziellen Risikos der wasserwirthschaftlichen Vorlage angesichts der glänzenden dauernd gesicherten Finanzlage für ganz unbe-

denklich. Die vollen volkswirtschaftlichen Konsequenzen aus dieser Vorlage zu ziehen, hat er aber noch nicht über sich gewinnen können. Abgesehen von dieser Frage, welche auch heute noch als ein etwas fremdes Element in der Miquel'schen Finanzverwaltung erscheint, läßt sich aber das Urtheil über seine finanzministerielle Wirksamkeit dahin zusammenfassen, daß, während mit dem Rückgange der Blüthe des Erwerbslebens in den Jahren nach 1875 und 1890 der preußische Staatshaushalt sich der Defizitwirtschaft gegenüber sah, jetzt die Finanzen dauernd so fest fundamentirt sind, daß auch bei Eintritt von Ebbe in dem Wirtschaftsleben das Gleichgewicht im Staatshaushalt völlig gesichert ist. Das ist Herrn v. Miquel's großes unbestreitbares Verdienst um die Finanzen Preußens und damit um den preußischen Staat selbst. In Verbindung mit der Steuerreform sichert es ihm in der Geschichte einen hervorragenden Ehrenplatz unter den großen Finanzmännern Preußens.

II. Theil.

Steuerpolitik.

1. Kapitel.

Vorgeschichte.

Die Einrichtung der direkten Steuern bei der großen Neuordnung der Staatsfinanzen um das Jahr 1820 war zwar minder vollkommen, als die der indirekten Steuern, bedeutete aber doch einen sehr erheblichen Fortschritt. Dies gilt namentlich von der Ersetzung der Kopfsteuer durch die Klassensteuer. Durch diese wurden die Grundsätze der Allgemeinheit der Personalsteuer, der Degression nach der Wohlhabenheit und einer möglichst der Wirklichkeit angepaßten Veranlagung, wenn auch zunächst in sehr schonender und daher ziemlich roher Form, in Preußen eingeführt und so die Keime fruchtbarer Fortentwicklung gelegt. Die als Ergänzungsteuer gedachte Gewerbesteuer suchte möglichst nach der Eigenart der Gewerbe zu individualisiren; die noch immer den Hauptstoß bildende Grundsteuer sollte ausgeglichen werden, allein es blieb vorerst bei dieser Absicht. Nur für Rheinland und Westfalen wurde die Katastrirung und gleichmäßige Veranlagung durchgeführt.

Bis 1870 wurde auf dieser Grundlage durch Einzelverbesserungen fortgebaut. In Uebereinstimmung mit der Kritik, welche bereits Kaiser Wilhelm I., damaliger Prinz Wilhelm, in seiner Eigenschaft als Mitglied des Staatsrathes an dem Entwurfe des Klassensteuergesetzes geübt hatte, wurde 1851 behufs gerechterer Besteuerung der wohlhabenden Minorität die Einkommensteuer über 3000 Mark ziemlich

lose als Oberbau auf die Klassensteuer aufgesetzt, zugleich aber durch die Bestimmung, daß die Veranlagungsorgane sich jeden lästigen Eindringens in die Vermögens- und Einkommensverhältnisse zu enthalten hätten, und durch die Organisation dieser Organe für die neue Steuer ein Rückschritt in Bezug auf die Sicherheit der Veranlagung gemacht und so der organische Zusammenhang der ganzen Personalsteuer empfindlich gestört.

Mit ähnlichem Flickwerk begnügte man sich bei der Gewerbesteuer; zwecks besserer Besteuerung der Großbetriebe wurde auf die Steuer vom Handel eine neue Oberstufe aufgesetzt und diese Form der Gewerbesteuer unter Beseitigung der anfänglichen Spezialisirung mehr und mehr auf andere Gewerbebezüge ausgedehnt.

In ungleich einschneidenderer Weise wurde 1861 die Grundsteuer durch Einführung einer einheitlichen Liegenschafts- und Gebäudesteuer unter Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen und -Vorrechte für den ganzen Staat reformirt und durch Erhöhung ihres Gesamtbetrages behufs Deckung der Kosten der Armeeorganisation noch mehr als bisher zum Hauptstück des Staatssteuerystems gemacht.

2. Kapitel.

Periode des Flickwerks.

Auch nach dem Uebergange der Zölle und Verbrauchssteuern auf den Norddeutschen Bund und das Reich wurde zunächst in den bisherigen Gleisen fortgefahren. Der Gesichtspunkt thunlichster Erleichterung der ärmeren Schichten der Bevölkerung überwog unter den Eindrücken zuerst der reichen Finanzjahre der Milliardenzeit und dann des Krachs sowohl bei der Regierung wie bei der Landesvertretung die Gesichtspunkte gleichmäßiger und gerechter Vertheilung der Steuerlast noch durchaus.

Camphausens Steuergesetze. So wurde neben einzelnen Verbesserungen und Erleichterungen der Gewerbesteuer die Schlacht- und Mahlsteuer als Staatssteuer aufgehoben, die Klassensteuer in eine Steuer vom Einkommen unter Freilassung der Einkommen von weniger als 420 Mark verwandelt und allgemein durchgeführt, zur Vermeidung einer zu scharfen Veranlagung aber auf einen bestimmten Betrag kontingentirt. Die Grund- und Gebäudesteuer blieb unberührt. Wohl hatte Gneist die Parole ausgegeben, „die Personalsteuer dem Staate, die Realsteuern den Gemeinden“, und Herr v. Benda in einer Broschüre empfohlen, die Provinzialdotationen in Form der Ueberweisung von Grund- und Gebäudesteuern zu gewähren, Beide haben aber ihren Gedanken im Landtage keine praktische Folge gegeben. Erst bei der Generaldebatte zu dem letzten von Camphausen vorgelegten Staatshaushaltsetat im Herbst 1877 ist von mir im Auftrage der freikonservativen Fraktion die Forderung der Ueberweisung eines Theiles der Grund- und Gebäudesteuer an die Kommunalverbände im Zusammenhang mit der Ausbildung des Reichsteuersystems erhoben und mit der steuerlichen Ueberlastung des Grundbesitzes, der übermäßigen Inanspruchnahme der Realsteuern für Staatszwecke und der Nothwendigkeit begründet, die Kommunalverbände durch Ueberweisung eines Theils der staatlichen Realsteuern zu einer Herabsetzung der Kommunalzuschläge zu denselben in den Stand zu setzen. Aber der Finanzminister Camphausen verhielt sich gegen diesen Vorschlag, den Eugen Richter alsbald, nur zum Theil zutreffend, als den Finanzplan des Fürsten Bismarck bezeichnend, und zwar nach beiden Seiten desselben durchaus ablehnend; die Anregung hatte zunächst auch im Abgeordnetenhause keine weitere Folge. Erst durch Camphausens Rücktritt wurde wie im Reiche so in Preußen die Bahn für eine planmäßige Neuordnung des Steuerwesens frei.

3. Kapitel.

Die preußische Steuerpolitik im Dienste der Bismarckschen Finanz- und Steuerpolitik.

Jetzt griff Fürst Bismarck zunächst bahnbrechend ein, um später das schwerste Hinderniß für die planmäßige Neuordnung unseres Steuerwesens zu werden.

Fürst Bismarcks Programm. Fürst Bismarck hat seine steuerpolitische Auffassung, was die direkten Staatssteuern anlangt, nach einigen Einzeldarlegungen bei der Generaldebatte über den Zolltarif am 2. Mai 1879 in ein Programm dahin zusammengefaßt:

Ueberweisung der Grund- und Gebäudesteuer an Provinzen, Kreise und Gemeinden,

Aufhebung der Klassensteuer als Staatssteuer,

Beschränkung der Steuer von 3000 bis 6000 Mark Einkommen auf fundirtes Einkommen,

von da auch Besteuerung der nicht fundirten Einkommen, aber niedriger als fundirte,

Freilassung des Dienst Einkommens der Beamten von der Einkommensteuer.

Dieses Programm beruht auf folgenden, durchaus richtigen Leitsätzen:

1. Mit der Ausgestaltung der indirekten Besteuerung im Reiche muß die direkte Landessteuer die steuerpolitische Rolle gerechter Belastung der stärkeren Schultern übernehmen.
2. Die Realsteuern eignen sich nicht als Staatssteuern, dagegen sehr zu Kommunalsteuern und sind daher den Kommunalverbänden zu überlassen.
3. Das Staatssteuersystem ist allein auf das Einkommen unter stärkerer Belastung des fundirten Einkommens zu gründen.

Aber aus diesen Vorderätzen zog Fürst Bismarck gemäß seiner Abneigung gegen die direkten Steuern theils nicht

die vollen, theils sehr übertriebene Schlußfolgerungen. Diese Abneigung ließ ihn verkennen, daß es zur Erreichung des Zieles vor Allem einer gerechten und gleichmäßigen Erfassung der vollen Steuerkraft durch eine sachgemäße Veranlagung bedarf, und verführte ihn dazu, die Befreiung von der Personalsteuer auch auf weite Kreise der Bevölkerung auszudehnen, welche die breiten Massen an Leistungsfähigkeit weit übertreffen, und diese Steuer zu einer losen Anstandssteuer zu verflüchtigen.

Die Nichtberücksichtigung der Gewerbesteuer beruht sicher auf einem bloßen Uebersehen, wie es sich übrigens auch die meisten Zeitgenossen zu Schulden kommen ließen.

Das Bismarcksche Programm war daher nicht bloß finanziell zur Zeit völlig unausführbar, wie der Finanzminister Hobrecht alsbald durch die Bezeichnung als Zukunftsmusik hervorhob, sondern mußte in steuerpolitischer Hinsicht zunächst auf das richtige Maß zurückgeführt werden, bevor ein positives Ergebnis erzielt werden konnte.

Finanzminister Hobrechts Pläne. Hobrecht selbst befandete ein ungleich größeres Verständniß als sein Amtsvorgänger für das Verhältniß von staatlicher und kommunaler Besteuerung und die Stellung der Real- und Personalsteuern im Staatssteuersysteme. Er wollte zunächst die Hälfte der Grund- und Gebäudesteuer den Kommunalverbänden überweisen, Ermäßigungen der Personalsteuer im Gesamtbetrage von 20 Millionen Mark und solche der Gewerbesteuer in Höhe von 3 Millionen Mark herbeiführen. Aber er ist über diese allgemeinen Gesichtspunkte nicht hinausgekommen, und es läßt sich daher nicht mit Sicherheit beurtheilen, wie er sich die Ausführung im Einzelnen gedacht hat.

Auffassung des Landtages. Die Landesvertretung hatte sich ausweislich der Beschlüsse zu dem Generalberichte der Budgetkommission von 1878/79 zwar den Gedanken der

Ueberweisung der Grund- und Gebäudesteuer an Kommunalverbände angeeignet, war aber betreffs der Personalsteuer noch allein von dem Gedanken einer Erleichterung der Steuerlast in Verbindung mit der Quotifizierung beherrscht.

Periode erfolgloser Versuche. Die jetzt folgende Periode bis zu dem Gesetze vom 26. März 1883 ist erfüllt von Versuchen, das große Problem zu lösen, im Reiche eine so beträchtliche Vermehrung der Zölle und indirekten Steuern herbeizuführen, daß auch die Bundesstaaten daraus einen namhaften Theil ihres Ausgabebedarfs bestreiten könnten, um Zug um Zug damit Verminderungen von direkten Steuern, in Preußen in der Richtung des Bismarckschen Programms vom Mai 1879, vornehmen zu können. Es ergingen in rascher Folge das Verwendungsgesetz von 1880, die dauernde Außerhebungsetzung von Einkommen und Klassensteuer von 1881 und die einmalige durch den Etat von 1882 sowie die beiden Entwürfe zu Verwendungsgesetzen von 1881 und 1882. Von allen diesen gesetzgeberischen Anläufen hat keiner dauernden Bestand gehabt, selbst der dauernde Steuererlaß ist nur in sehr veränderter Form in das Gesetz vom 26. März 1883 übergegangen. Dagegen haben die von Bismarck im Verlaufe der Verhandlungen aufgenommenen Gedanken der Befreiung des Existenzminimums von Klassensteuer, der Uebernahme eines Theils der Schullasten auf den Staat und der allgemeinen Erhöhung der Beamtengehälter später praktische Folge gefunden.

Wendung durch das Gesetz vom 26. März 1883. Von dem Gesetze vom 26. März 1883 ab datirt sodann eine entscheidende Wendung. Das Abgeordnetenhaus, das bis dahin sich mit der Abwehr zu weit gehender oder unreifer Vorschläge der Regierung begnügt hatte, übernahm jetzt die leitende Rolle, indem es durch dieses Gesetz den Versuchen unorganischer Abbröckelung von direkten Steuern durch Gelegenheitsgesetze endgültig einen Niegel vorschob und die Forderung einer organischen Reform der Personalsteuer nach

der Leistungsfähigkeit unter Einführung eines alle Arten von Einkommen gleichmäßig erfassenden Veranlagungsverfahrens sowie der Ergänzung des Ertragssteuer-systems durch eine Kapitalrentensteuer erhob. Die Befreiungsgrenze wurde statt auf 1200 Mark, wie Bismarck wollte, auf 900 Mark Einkommen festgesetzt, wobei man davon ausging, daß als steuerfreies Existenzminimum das Einkommen des un-gelernten Arbeiters anzusehen sei. Fürst Bismarck selbst hat später anerkannt, daß diese Herabsetzung der Befreiungsgrenze namentlich bei den Einkommensverhältnissen des flachen Landes und der kleinen Städte durchaus gerechtfertigt war. Die Steuersätze für die Einkommen von 900 bis 3600 Mark wurden so festgesetzt, daß sie sich leicht in eine systematische, nach der Leistungsfähigkeit abgestufte Steuer-skala einordnen lassen; die Einkommen- und Klassensteuer scharf trennende Kontingentirung der letzteren wurde beseitigt und so der Vereinigung beider zu einer einheitlichen Steuer vom Einkommen vorgearbeitet.

Die Regierung stimmte zwar dem von dem Abgeordneten-hause angenommenen Gesetzentwurfe zu und gab auch seiner weiteren Anregung durch Vorlegung von Entwürfen eines Einkommen- und Kapitalrentensteuergesetzes Folge, aber sie ließ dabei die Forderung einer die gleichmäßige Erfassung aller Arten von Einkommen sichernden Verbesserung des Veranlagungsverfahrens unerfüllt. Herr v. Scholz wollte, wohl unter dem Einflusse des Generalsteuerdirektors Burghardt, eines Gegners der Fassion, sich nur für die Kapitalrentensteuer zur Einführung der Deklarationspflicht verstehen und die richtige Veranlagung der Einkommensteuer durch Uebertragung derselben an eigene, mit weitgehenden Befugnissen gegenüber den Steuerpflichtigen ausgerüstete Steuerbeamte sichern. Dieser Theil seines Entwurfes war aber schon im Staatsministerium ohne Ersatz gestrichen worden. Auch hier erwies sich das Abgeordnetenhaus wieder als treibende Kraft; es forderte entschieden die Einführung

der Deklarationspflicht, und seine Kommission arbeitete den ganzen Regierungsentwurf auf dieser Grundlage um. Auch der Entwurf eines Kapitalrentensteergesetzes begegnete technischen Schwierigkeiten. Der Landtag aber wurde geschlossen, bevor der Kommissionsbericht an das Haus gelangte, und man wird in der Annahme nicht fehl gehen, daß dies hauptsächlich deshalb geschah, weil die Staatsregierung, insbesondere Fürst Bismarck, sich mit der Deklarationspflicht für alle Zweige des Einkommens nicht befreunden konnte.

Diese Auffassung findet ihre Bestätigung in der That-
sache, daß trotz mehrfacher Anregungen aus der Landesvertretung bis 1889 der Plan einer Reform der Einkommensteuer nicht wieder aufgenommen und in diesem Jahre der in der Thronrede angekündigte Entwurf eines Einkommensteuergesetzes auf der Grundlage der Deklarationspflicht, obwohl er bereits landesherrlich vollzogen war, nicht eingebracht, sondern der Landtag plötzlich geschlossen wurde. Es ist bekannt, daß dieser auffällige, politisch höchst bedenkliche Vorgang auf die Einwirkung des Fürsten Bismarck zurückzuführen ist. In der That steht die Deklarationspflicht mit ihrer weitgehenden Offenlegung der Privatverhältnisse im scharfen Gegensatze mit der Art von loser Anstandssteuer, welche dem Fürsten Bismarck nach seiner programmatischen Erklärung vom Mai 1879 als Ideal der künftigen Einkommensteuer vorschwebte, wie mit der laxen Uebung des Veranlagungsgeschäfts unter der Einwirkung dieser Bismarckschen Auffassung. Erst mit Bismarcks Rücktritt wurde die Bahn zu einer grundlegenden Reform der Einkommensteuer frei.

Realsteuern. Lex Huene. Auch das Problem richtiger Abgrenzung der Staats- und Kommunalbesteuerung durch geringere Inanspruchnahme der vornehmlich für die Besteuerung für die Gemeinden geeigneten Steuerquellen für Staatszwecke wurde bis zu diesem Zeitpunkte seitens der Regierung nicht gefördert. Herr v. Scholz

hat sich im Zusammenhange mit dem geplanten Spiritusmonopol zwar programmäßig für die Ueberweisung der ganzen Grund- und Gebäudesteuer an die Gemeinden ausgesprochen, aber diesen Worten ist keine That gefolgt. Ebenso ist die Frage, was unter dieser unbestimmten Formel zu verstehen ist, insbesondere wie und an wen die Ueberweisung zu erfolgen habe, von der Regierung ihrer Lösung nicht entgegengeführt worden.

Ebenso wenig aber war dies der Fall bei der Initiative des Abgeordnetenhauses durch die lex Huene. Diese wählt vielmehr die roheste Form der Ueberweisung, die Staatsdotations nach dem Maßstabe der Grund- und Gebäudesteuer und zwar einer in ihrem Betrage wechselnden Dotation, und greift überdies zu dem Verlegenheitsbehelf der Ueberweisung an die Kreise, weil man die Ueberweisung an die Gemeinden gesetzgeberisch nicht zu konstruiren vermochte. Unter dem Gesichtspunkte organischer Steuerreform bedeutet daher die lex Huene sogar einen starken Rückschritt gegenüber dem zuerst in dem freikonservativen Gegenantrage gegen das zweite Verwendungsgesetz enthaltenen Gedanken des Verzichts des Staates auf Realsteuern zu Gunsten der Gemeinden. Praktisch war diese gesetzgeberische Improvisation für den Abschluß der Reform aber doch insofern von Bedeutung, als die lex Huene den Mehrertrag der erhöhten Getreidezölle für diese reservirte und den Gedanken der Theiligung der Kommunalverbände an dem Ertrage der Realsteuern festhielt.

Kommunalsteuergesetzgebung. Auch zu dem sogenannten Kommunalnothsteuergesetz von 1885, welches nach dem Scheitern des 1879/80 verfolgten gesetzgeberischen Planes eines vollständigen Kommunalsteuergesetzes die einzige gesetzgeberische Leistung des Jahrzehnts auf diesem Gebiete war, hat das Abgeordnetenhaus, und zwar unter wesentlicher Mitwirkung der Freikonservativen, namentlich meines Freundes Stengel, den Anstoß gegeben. Es galt, den übrigen

Gemeinden dasjelbe Recht der Besteuerung des Einkommens des Staates und anderer juristischer Personen zu sichern, welches die Städte bereits besaßen, und zugleich einige schwierige Fragen, wie die kommunale Besteuerung des Eisenbahneinkommens, zum Austrage zu bringen.

4. Kapitel.

Steuerreform.

1. Vorbemerkung.

Als mit dem Rücktritte des Fürsten Bismarck die Bahn für eine planmäßige Reform der direkten Staatssteuern frei wurde, war auch in manchen Beziehungen der Boden für sie sowohl im Landtage, wie in der öffentlichen Meinung geebnet.

Man war darüber einig,

1. daß die Neuordnung des preußischen Steuersystems zwar unter dem leitenden Gesichtspunkte, die direkten Steuern hätten die indirekte Besteuerung im Reiche nach der Richtung der vollen Erfassung der Leistungsfähigkeit zu ergänzen, im Uebrigen aber unabhängig von der Reichsfinanzpolitik und aus sich heraus organisch zu erfolgen habe;
2. daß eine einheitliche Einkommensteuer den Mittelpunkt des Steuersystems zu bilden habe, daß die Steuer bei Steuerbefreiung des Existenzminimums nach der Leistungsfähigkeit abzustufen und auf der Grundlage der Deklarationspflicht gleichmäßig zu veranlagern sei;
3. daß die übrigen direkten Steuern unter dem Gesichtspunkte der höheren Besteuerung des fundirten Einkommens zu behandeln und demzufolge namentlich die Realsteuern zu Gunsten der Gemeinden zu ermäßigen seien;

4. daß die Gewerbesteuer von Grund aus nach dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit zu reformiren sei.

Dagegen herrschten noch Unklarheit und Meinungsverschiedenheiten sowohl über das Verhältniß der Einkommensteuer zum fundirten Einkommen sowie ob und in welcher Höhe die gegebenenfalls durch eine Kapitalrentensteuer zu ergänzenden Ertragssteuern zum Zwecke der Vorbesteuerung des fundirten Einkommens beizubehalten seien. Noch weniger war die Frage in der öffentlichen Meinung und im Landtage geklärt, in welcher Form die Kommunalverbände an den Ertragssteuern zu betheiligen wären. Bald dachte man sich die Ueberweisung nach dem Vorgange der *lex Guene* als nach dem Maßstabe der Realsteuer zu vertheilende feste Staatsdotations, bald als Ueberweisung zur selbständigen Erhebung, theils mit dem Rechte autonomer Aus- und Umgestaltung, theils ohne dasselbe. Der Gedanke, daß der Staat durch Verzicht auf die Erhebung der Realsteuern diese für die Besteuerung der Gemeinden freizugeben habe, war zwar vereinzelt, namentlich auf freikonservativer Seite, im Landtage ausgesprochen worden, hatte aber noch keineswegs sich allgemein durchgerungen.

Bei dieser Lage der Dinge kam es darauf an, daß zu Herrn v. Scholz' Nachfolger im Finanzministerium ein Mann gewählt wurde, welcher den Willen und die Kraft hatte, das Gold der *communis opinio* bildenden steuerpolitischen Leitsätze in gangbare, gesetzliche Münze umzuprägen und die noch bestehenden Unklarheiten und Meinungsverschiedenheiten zum Austrage zu bringen.

Miquels Programm. Herr v. Miquel hatte im Herrenhause in der Sitzung vom 1. April 1889 ein vollständiges steuerpolitisches Programm entwickelt, welches ihn in Verbindung mit seiner in langer parlamentarischer und kommunaler Wirksamkeit erprobten hervorragenden staatsmännischen Begabung und Erfahrung sowie seinem großen

taktischen Geschick als den richtigen Mann zur Durchführung einer gründlichen planmäßigen Reform des gesammten preußischen Steuerwesens erscheinen ließ. Er führte damals aus:

„Meine Herren. Ich bin von jeher der Meinung gewesen, daß die Grund- und Gebäudesteuer sich so recht besonders für eine kommunale Steuer eignet, aber ich bin noch nie der Meinung gewesen, daß man dem Staate zumuthen kann, solche sichere Einnahme unter solchen Umständen, wie ich sie geschildert habe, ohne Ersatzmittel preiszugeben. Diese Ersatzmittel sind aber nicht allein als Ersatzmittel nöthig, sondern auch nöthig, um eine gerechte Besteuerung unter den steuernden Klassen der Bevölkerung herbeizuführen. Es war gegenüber dem Steigen der indirekten Einnahmen die Forderung erhoben, im Reiche eine Einkommensteuer einzuführen. Der Reichstag hat sie abgelehnt, offenbar in der Erwartung, daß, was Preußen beträfe, durch Reform der direkten Steuern die schärfere oder gerechtere Heranziehung der besitzenden Klassen in Preußen werde durchgeführt werden. Preußen ist in dieser Beziehung hinter den übrigen deutschen Ländern zurückgeblieben. In Sachsen, in den süddeutschen, in den thüringischen Staaten, überall ist diese Reform durchgeführt; wir stehen immer noch vor der Reform und kommen nicht weiter.

„Meine Herren, die Frage der Ueberweisung der Grund- und Gebäudesteuer hängt nicht bloß finanziell mit der Frage der Reform der Besteuerung des, wenn ich so sagen soll, mobilen Kapitals und der sonstigen Einnahmen aus dem Erwerbe zusammen, sondern sie hat auch noch einen andern materiellen Zusammenhang, der uns zeigt, daß einseitig diese Frage garnicht gelöst werden kann. Wenn wir, wie der Herr Finanzminister, glaube ich, es früher als die Absicht der Königlichen Staatsregierung bezeichnet hat, bei dieser Reform zwischen fundirten und nicht fundirten Einnahmen, zwischen dem aus dem Erwerbe und der Arbeit, die mit dem Menschen stirbt, resultirenden Erwerbe unterscheiden

wollen, so wird von dem Momente an, wo das geschieht, die Grund- und Gebäudesteuer ein ganz anderes Gesicht bekommen. Man wird da eben weiter gehen müssen in Bezug auf die Entlastung des Grundbesitzes, wenn man andrerseits ihn auch höher heranzieht.

„Die Grund- und Gebäudesteuerüberweisung kann aber auch angesehen werden unter dem Gesichtspunkte einer Ausgleichung der verschiedenen Belastungen, wie sie sich historisch herausgebildet haben, der verschiedenen Eigenthumsarten, also hauptsächlich mit dem Zweck, den Grundbesitz zu entlasten gegenüber dem mobilen Kapital. Insofern halte ich sie für berechtigt, aber nur in Verbindung, als Theil einer organischen Reform unseres Steuersystems.

„Ich hoffe daher zweierlei, einmal, daß der Herr Minister meine Frage, ob und wann, und namentlich, ob noch in dieser Session die Reform der Einkommensteuer uns vorgelegt wird, bejahend wird beantworten. Und zweitens, daß er auch seinerseits — und der Herr Finanzminister ist ja in dieser Beziehung noch mehr als wir berufen, die Staatsfinanzen zu schützen gegen unberechtigte Ansprüche — die Frage der Ueberweisung der Grund- und Gebäudesteuer im Zusammenhange mit dieser Reform der Einkommensteuer für berechtigt hält und nur insofern der Frage praktisch nähertreten wird. Ich glaube, daß selbst diejenigen Klassen — und ich kann das aus meinen Erfahrungen vielfach bezeugen —, welche hauptsächlich von dieser Steuerreform betroffen werden, indem durch eine gerechte, die wahren Einnahmen richtig treffende Besteuerung, die Belastung Einzelner erheblich größer wird, daß selbst die von dieser ihnen zugemutheten Mehrbelastung in erster Linie betroffenen Klassen keine Gegner der Steuerreform sind. Diese günstige Stimmung liegt vor Allem in unserem deutschen Gerechtigkeitsgefühl. Man beschwert sich nicht so sehr über hohe Steuern, wenn man sie nur gerecht findet, wohl aber, wenn sie ungleich sind.“

2. Reformgesetzgebung von 1891.

Sehr zweckmäßiger Weise beschränkte Herr v. Miquel sich zunächst auf die Inangriffnahme derjenigen Theile der Aufgabe, über welche innerhalb und außerhalb der Landesvertretung bereits völlige Uebereinstimmung herrschte und für welche er bereits vielfach brauchbare Vorarbeiten vorfand, so daß er das Eisen schmieden konnte, solange es warm war. Er brachte nicht ganz fünf Monate nach seinem Amtsantritte die Entwürfe eines Einkommen- und eines Gewerbesteuergesetzes sowie eine Novelle zum Erbschaftsteuergesetze ein, durch welche diese Steuer auch auf Erbanfälle an Ascendenten, Ehegatten und Descendenten ausgedehnt werden sollte, aber zunächst mit niedrigen Sätzen und wesentlich zur Kontrolle für die Einkommensteuer.

Der Abschluß der Steuerreform mußte einem späteren Zeitpunkte um so mehr vorbehalten werden, als die weiteren Schritte sehr wesentlich davon abhingen, welchen Ertrag die neugeordnete Einkommensteuer liefern werde. Hierüber gingen die Meinungen weit auseinander, Entschlüsse aber konnten füglich erst auf der Grundlage sicherer Daten gefaßt werden, denn wenn die Steuerreform auch nach Herrn v. Miquels Ansicht nur eine gerechte Vertheilung des bisherigen Steuereinkommens, nicht entfernt aber eine Vermehrung desselben bezweckte, so war andernfalls doch eine Verminderung des Gesammtetrages der direkten Steuern ohne Störung des Gleichgewichts im Staatshaushalt und ohne Schwächung der soliden Fundamentirung der Staatsfinanzen nicht möglich.

Erbschaftsteuer. Daß Herr v. Miquel selbst schon damals sich mit dem Gedanken trug, die Ertragssteuern in ihrer Eigenschaft als Ausgleich für die größere Steuerkraft des fundirten Einkommens durch eine neue nach dem Vermögen bemessene Steuer zu ersetzen, scheint aus der Einbringung der Novelle zum Erbschaftsteuergesetze hervorzugehen. Denn die Steuer auf die direkten Erbanfälle hätte sich, wenn der

Gedanke Anklang fand und die Finanzlage es gestattete, leicht zu einer vollwerthigen Ergänzung der Einkommensteuer ausbilden lassen. Daß die Gegner jeder nach dem Vermögen zu bemessenden Steuer wie jeder Sondersteuer von der Kapitalrente sich mit den grundsätzlichen Gegnern der Besteuerung der Erbanfälle in direkter Linie zu erfolgreichem Widerstande gegen die Erbschaftssteuer vereinigten, zeigt, daß man auch im Landtage dem Finanzminister solche Absichten zutraute und ihnen von vornherein einen Kiegel vorschieben zu sollen glaubte. So fiel zwar die Erbschaftsteuervorlage oder wenigstens doch ihr Hauptstück, aber dessen Fall ist nach keiner Richtung dem Fortgang der Steuerreform zum Hinderniß geworden.

Gewerbesteuergesetz vom 24. Juni 1891. Die Gewerbesteuvorlage wollte die Kleinbetriebe steuerfrei machen, die Großbetriebe mit 1% vom Reinertrage, die mittleren Betriebe mit einer mit der Größe sinkenden geringeren Steuer belegen. Sie war als eine reine Ertragssteuer gedacht, so daß Schuldabzug ausgeschlossen war, und so bemessen, daß sie auch bei Ueberweisung des größeren Theils der Grund- und Gebäudesteuer an die Kommunalverbände unverändert als Staatssteuer fortbestehen konnte. Auch der namentlich von Herrn Eugen Richter erhobene Vorwurf, daß das Gesetz sich zur allgemeinen Grundlage für die kommunale Besteuerung der Gewerbe nicht eigne, schießt über das Ziel hinaus, weil bei der Verschiedenheit der thatsächlichen Verhältnisse sich schwerlich eine allgemein für die Gemeindebesteuerung anwendbare Form der Gewerbesteuer konstruiren läßt. Auf diesem Gebiete wird der kommunalen Autonomie immer die Hauptrolle zufallen, bisher hat sich diese aber gerade hier nur in geringem Maße bewährt.

Diese Seite der Sache trat zunächst auch noch nicht in den Vordergrund; im Uebrigen erfüllte die Vorlage diejenigen Forderungen, über welche in Bezug auf die Reform der Gewerbesteuer allseitiges Einverständnis herrschte, und präjudicirte der Fortsetzung der Steuerreform nach keiner

Seite. So wurde denn die Regierungsvorlage mit unwesentlichen Abänderungen im Abgeordnetenhaus nahezu einstimmig angenommen, ebenso im Herrenhause.

Einkommensteuergesetz vom 24. Juni 1891. Schwere Kämpfe rief das Einkommensteuergesetz hervor. Seine leitenden Grundsätze, Veranlagung auf Grund der Deklaration bei Einkommen über 3000 Mark, sonst auf Grund einer Voreinschätzung durch eine einheitliche Veranlagungskommission, einheitlicher und vereinfachter Rechtsmittelzug, von einem bestimmten Einkommen systematisch mit dem Einkommen abfallende Steuerkala, weitgehende Berücksichtigung der besonderen die Steuerkraft mindernden Verhältnisse, Freilassung der Einkommen unter 900 Mark stimmten zwar mit der Auffassung der Mehrheit in beiden Häusern des Landtages überein und fanden daher an sich nur geringen Widerspruch.

Steuerkala. Wohl aber wurde im Abgeordnetenhaus bemängelt, daß das Steigen des Steuerfußes schon mit 3 % und 10 000 Mark Einkommen aufhört. Man wollte wenigstens die großen Einkommen höher besteuern und demzufolge die Steuerkala von 30 000 Mark Einkommen ab wieder aufsteigend gestalten, theils bis zu 4 % bei 100 000 Mark Einkommen und darüber, theils selbst bis zu 5 % bei Millioneneinkommen. Der Vorschlag wurde mit der höheren Steuerkraft der großen Einkommen, mit dem *nobile officium* des aus einem nach der Steuerleistung abgestuften Wahlrecht hervorgegangenen Abgeordnetenhauses, deren volle Erfassung herbeizuführen, sowie mit der Absicht begründet, durch den von der Erhöhung der Steuer der großen Einkommen zu erwartenden Mehrertrag die Mittel zu einer stärkeren Entlastung der mittleren und kleineren Einkommen zu erlangen. So sachlich zutreffend diese Erwägungen sowohl vom grundsätzlichen wie vom praktischen und politischen Standpunkte aber auch waren, so fanden sie doch schon im Abgeordnetenhaus und mehr noch im Herrenhause lebhaften

Widerspruch. Abgesehen von einer Minderzahl von Interessenpolitikern, welche sowohl der wirksamen Ermittlung des Einkommens, wie einer stärkeren Heranziehung der großen Einkommen widerstrebten, wurden namentlich auch von Gneist grundsätzliche Bedenken gegen eine Erhöhung des Normalsatzes von 3 % aus dem Grunde erhoben, weil damit der Boden der Degressivsteuer verlassen und zu einer die Gefahr sozialistischer Einkommenskonskation enthaltenden Progressivsteuer übergegangen werde. Praktische Bedenken wurden ferner aus dem Gesichtspunkte erhoben, daß bei zu scharfem Anziehen der Steuerschraube zahlreiche begüterte Personen ihren Wohnsitz außerhalb Preußens verlegen würden und so die Steuerkraft des Landes und der Gemeinden geschwächt werden könnte. Endlich wurde hervorgehoben, daß es die Durchführung der strengen Veranlagung und die Einlebung in das Gesetz ernstlich erschweren müßte, wenn außerdem noch eine Erhöhung des Steuersatzes über den altgewohnten Höchstsatz von 3 % hinaus erfolge.

Von diesen Gegengründen wird der Finanzminister wohl nur dem letzten eine gewisse Berechtigung zuerkennen haben. Wenn er der Progression auf 4 % ernstlich widerspricht, so war für ihn sicher in erster Linie die Befürchtung bestimmend, daß das Gesetz wegen einer nicht auszugleichenden Meinungsverschiedenheit zwischen den beiden Häusern des Landtages scheitern könnte. Ich habe im Gegensatz zu der Taktik, dem Abgeordnetenhaus das Zurückweichen von dem die Progression auf 4 % ablehnenden Beschlusse des anderen Hauses anzufinnen, empfohlen, mit möglichst starker Mehrheit an dem ersten Beschlusse festzuhalten, weil das Herrenhaus einem von der Vertretung der Steuerzahler aus Gründen der Gerechtigkeit mit starker Mehrheit gefaßten Beschlusse keinen dauernden Widerstand entgegensetzen könne. Das Abgeordnetenhaus ist meinem Rathe gefolgt, und das Herrenhaus hat dem von diesem mit 231 gegen 80 Stimmen gefaßten Beschlusse in Sachen des Höchstsatzes von 4 % nachgegeben.

Jetzt wird die Erhöhung des Steuersatzes bis 4 % bei Einkommen von 100 000 Mark allgemein als richtig anerkannt, und fragt es sich nur noch, ob der Zeitpunkt bereits gekommen ist, zu einer noch höheren Besteuerung der ganz großen Einkommen überzugehen.

Der Mehrertrag wurde zur Herabsetzung der Steuersätze für die Einkommen von 2400 bis 9000 Mark gegenüber der Regierungsvorlage verwandt, welche diese Sätze sowohl im Vergleich mit der Besteuerung der höheren Einkommen als mit den rasch fallenden Steuersätzen der kleineren Einkommen zu langsam abfallen ließ. Weitergehende Anträge auf Ermäßigung der Steuer für diese und auch die höheren Einkommensteuerebenen selbst bis zu 40 000 Mark, welche von nationalliberaler und namentlich von freisinniger Seite gestellt waren, wurden mit Recht abgelehnt, weil dadurch umgekehrt das richtige Verhältniß zwischen der Besteuerung der mittleren und kleinen Einkommen zu Ungunsten der letzteren verrückt und überdies der Mehrertrag der reformirten Steuer sehr geschmälert und damit die Durchführung des zweiten Theiles des Reformwerkes ernstlich erschwert worden wäre. Auch in der Folge wird es wohl bei der jetzigen Steuerkala verbleiben müssen. Dagegen erscheint es sehr der Erwägung werth, ob nicht bei einer Revision des Gesetzes zum Ausgleich von Härten und Ungleichheiten bei der Besteuerung der mittleren Einkommen die die individuelle Steuerfähigkeit beeinträchtigenden Momente noch weiter zu berücksichtigen sein werden, als dies ohnehin schon geschieht.

Das Abgeordnetenhaus hat die ihrerseits über die bisherigen Bestimmungen hinausgehenden Regierungsvorschläge noch dadurch erweitert, daß der Abzug von 50 Mark von den 3000 Mark nicht übersteigenden Einkommen für jedes Familienglied unter 14 Jahren jedenfalls zur Ermäßigung um eine Stufe führen muß, wenn die Zahl dieser Familienglieder drei oder mehr beträgt, und daß die Berücksichtigung besonderer die Leistungsfähigkeit des Steuer-

pflichtigen beeinträchtigender wirthschaftlicher Verhältnisse, welche die Regierungsvorlage nur bei Einkommen von 3000 bis 6000 Mark zulassen wollte, für alle Einkommen bis 9500 Mark stattfindet. Gleichwohl erscheint namentlich eine größere Berücksichtigung der Kinderzahl und die Ausdehnung dieses Ermäßigungsgrundes bis zu Einkommen von 9500 Mark vom Standpunkte möglichster Anpassung der Steuer an die Leistungsfähigkeit gerechtfertigt.

Einkommenbesteuerung der juristischen Personen. Besonders scharf umstritten war die in der Regierungsvorlage neu vorgeschlagene Sonderbesteuerung des Einkommens der Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Bergwerksgesellschaften, welche ihren Sitz in Preußen haben, sowie derjenigen eingetragenen Genossenschaften, deren Geschäftsbetrieb über den Kreis ihrer Mitglieder hinausgeht, soweit dasselbe $3\frac{1}{2}\%$ des Aktienkapitals übersteigt. Abgesehen von den grundsätzlichen Bedenken, welche von manchen Seiten gegen die Heranziehung anderer als physischer Personen zur Einkommensteuer geltend gemacht sind, wurde eingewendet, daß die Freilassung von $3\frac{1}{2}\%$ des Aktienkapitals die zwar nicht formell aber thatsächlich vorhandene Doppelbesteuerung der im Inlande verbleibenden Dividenden zwar mildere, aber nicht ganz aufhebe, dagegen den ausländischen Aktionären und Besitzern von Geschäftsanteilen betreffs ihres Antheils an den Rücklagen einen ungerechtfertigten Steuervorzug gewähre. Diese Auffassung gelangte in einem von mir formulirten Antrage Dr. v. Achenbach und Gen. zum Ausdruck, nach welchem unter gewissen Voraussetzungen die auf die Dividenden fallenden Steuerbeträge den Steuerpflichtigen erstattet werden sollten gegen Fortfall der Steuerfreiheit von $3\frac{1}{2}\%$ des Aktienkapitals. Der Antrag wurde in zweiter Lesung angenommen, in der dritten aber die Regierungsvorlage wiederhergestellt. Die Rehrseite des an sich richtigen gesetzgeberischen Gedankens des Antrages Achenbach ist die unleugbare Weitläufigkeit und

Schwierigkeit der Durchführung im Einzelnen. Weniger gewichtig erscheint der andere Einwand, daß auf diesem Wege sehr wohlhabende Steuerpflichtige, wenn ihr ganzes Einkommen oder doch ein großer Theil desselben aus Dividenden bestehe, ganz oder doch zu einem großen Theil von der Steuerzahlung befreit würden.

Mögen, wie die Abstimmungsverhältnisse zeigten, die Gründe für und wider auch so ziemlich gleich wiegen, so wird doch anzuerkennen sein, daß auch dieser Theil des Einkommensteuergesetzes sich eingelebt hat und zwar viel leichter, als es nach der starken Bekämpfung der Regierungsvorlage innerhalb und außerhalb des Landtages erwartet werden durfte. In den guten Jahren wird die Steuer eben von den Erwerbsgesellschaften nicht drückend empfunden, in den schlechten Jahren aber vermindert sie sich dank der Freilassung von $3\frac{1}{2}\%$ des Aktienkapitals sehr rasch, ja die Steuerpflicht hört vielfach selbst ganz auf. Ein dringender Anlaß zur Aenderung des Gesetzes in diesen Punkten liegt daher nicht vor.

Beranlagungsverfahren. Ebenso wird nicht bestritten werden können, daß das Veranlagungsverfahren sich, abgesehen von den Rechtsmitteln, über Erwarten bewährt hat. Der weitaus größte Theil des unverhofft hohen Mehrertrages der reformirten Einkommensteuer ist die Folge der verbesserten Veranlagung; auf ihren Antheil entfallen von dem Gesamtplus von 35 Millionen Mark volle 31 Millionen, während auf die Erhöhung des Steuersatzes bis 4% 8,9 Millionen Mark entfielen, denen aber ein Ausfall von 4,9 Millionen Mark infolge der Ermäßigung der Steuersätze für die Einkommen von 9500 Mark abwärts gegenüberstehen. Das Veranlagungsverfahren hat auch ausgereicht, den Ertrag der Steuer den Einnahmevermehrungen der Jahre der industriellen und kommerziellen Blüthe anzupassen; das Veranlagungsoll für das Jahr 1900 ist auf rund 170 Millionen gegenüber von 124 Millionen bei der erstmaligen Veran-

lagung für 1892/93 gestiegen. Man ist daher zu der Annahme berechtigt, daß die Deklarationspflicht im Großen und Ganzen gewissenhafter erfüllt wird, als dies nach den Erfahrungen anderer Länder zu erwarten war, zumal die Steuerzahler, insbesondere die Reicheren unter ihnen, sowie die Kapitalisten durch die Jahrzehnte währende laxen Praxis bei der Einschätzung außerordentlich verwöhnt waren. Das Verdienst, daß der immerhin gewagte Versuch der Gründung der Veranlagung auf die Steuererklärung der Steuerpflichtigen gelang, gebührt in erster Linie der sorgsam und sachkundigen Nachprüfung der Steuererklärungen durch die Veranlagungsorgane. Daß dabei einzelne Mißgriffe seitens übereifriger oder ungeschickter Beamten vorkamen, liegt in der Natur der Sache und darf, da von den höheren Organen der Steuerverwaltung, insbesondere von dem Minister selbst begründeten Beschwerden regelmäßig abgeholfen wird, nicht allzu tragisch genommen werden. Die meisten Klagen, welche innerhalb und außerhalb des Landtages über die Beanstandungen und ihre Zahl erhoben werden, beruhen entweder auf der Verwechslung der Deklarationspflicht mit der Selbsteinschätzung oder rühren aus solchen Kreisen her, deren Einkommen vor 1891 sich zum großen Theil der Besteuerung entzog. Ohne scharfe Kontrolle geht es eben nicht, soll nicht die Deklarationspflicht zu einer Prämie auf die Gewissenlosigkeit werden und die Steuerehrlichkeit ernstlich Gefahr laufen.

Rechtsmittel. Der im Interesse der Steuerzahler sehr ausgebildete Rechtsmittelzug giebt durch die lange Zeit, welche die Entscheidungen, insbesondere die letztinstanzlichen Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts bisher erforderten, zu berechtigten Beschwerden Anlaß. Daß solche Entscheidungen sich selbst über das Steuerjahr hinaus verschieben, ist in der That ein arger Mißstand. Andererseits lassen die Erfahrungen der ersten Jahre noch keinen sicheren Schluß darüber zu, ob dieser Mißstand dauernder oder nur vorüber-

gehender Natur ist. Denn im Anfang ist naturgemäß nicht nur die Zahl der Steuerbeschwerden besonders groß, sondern auch deren Erledigung mangels fester Rechtsübung besonders schwierig. In der That mindert sich auch die Zahl der Streitfälle von Jahr zu Jahr und ebenso die Zeit bis zur Erledigung des ganzen Beschwerdeverfahrens. Man wird daher wohl vorerst noch weitere Erfahrungen abzuwarten haben.

Das Gesammturtheil über das Einkommensteuergesetz läßt sich hiernach dahin zusammenfassen, daß es vom steuerpolitischen und steuertechnischen Standpunkte im Ganzen so vollkommen wie nur denkbar ist und der preußischen Steuerordnung mit einem Schlage wieder die erste Stelle in Deutschland verschafft hat, welche sie mit dem ersten Klassensteuergesetz von 1820 errungen, in den letzten Jahrzehnten des Stillstandes aber wieder verloren hatte. Bis auf die Fortbildung einiger Einzelgedanken, wie die Erhöhung der Progression der Steuersätze betreffs der ganz großen Einkommen und die Erweiterung der Berücksichtigung die individuelle Steuerkraft beeinträchtigender Momente ist mit dem Einkommensteuergesetze sicher eine feste Grundlage für die direkte Besteuerung auf mehr als ein Menschenalter gewonnen.

3. Der Abschluß der Steuerreform im Jahre 1893.

Galt es bei der Gesetzgebung von 1891 in der Hauptsache gesetzgeberische Gedanken, welche bereits Gemeingut der öffentlichen Meinung waren, an der Hand gründlicher Vorarbeiten zweckmäßig zu formuliren, so bedurfte es zum Abschluß des Reformwerkes vornehmlich der Klärung und Entscheidung von Prinzipienfragen, betreffs deren noch nicht entfernt sich eine *communis opinio* gebildet hatte, namentlich also der beiden Kardinalfragen, wie zweckmäßig die höhere Steuerkraft des fundirten Einkommens steuerlich zu behandeln sei und wie die Gemeinden an den Erträgen der Realsteuern zu theilhaben wären.

Nach beiden Richtungen hatte auch die Gesetzgebung von 1891 der Zukunft noch nach keiner Seite präjudizirt und, wenn in die zur Vorbereitung des Schlußabschnitts der Steuerreform bestimmten Uebergangsbestimmungen des Einkommensteuergesetzes auch zuerst vom Herrenhause der Gedanke der Beseitigung der Grund- und Gebäudesteuer als Staatssteuer hineingebracht war, so ging doch daneben der vieldeutige Ausdruck „Ueberweisung an die Kommunalverbände“ her. Das Verdienst, mit entschlossener Hand ganze Arbeit gemacht zu haben, als der über Erwarten günstige Ausfall der ersten Veranlagung der Einkommensteuer nach dem Gesetz vom 24. Juni 1891 die finanzielle Möglichkeit hierzu bot, gebührt dem Finanzminister Dr. v. Miquel. Er trat, als mit einem Mehr an Einkommensteuer von 40 Millionen Mark im Jahre gerechnet werden konnte, alsbald mit einem festen, konsequent durchgedachten Plan hervor, welcher von jeder Halbheit frei war und die schwebenden Streitfragen mit beinah radikaler Kühnheit in der grundsätzlich richtigen Richtung erledigte.

Aufhebung der Ertragssteuern als Staatssteuer. Herr v. Miquel schlug die gänzliche Aufhebung der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer sowie der Bergwerksabgaben als Staatssteuern, unter Beibehaltung der staatlichen Veranlagung und Verwaltung im Interesse der Gemeindebesteuerung und der sonstigen auf die staatliche Veranlagung und Einrichtung der Realbesteuerung aufgebauten Institutionen, namentlich des Realkredits, — und die Sonderbesteuerung des fundirten Einkommens durch eine Ergänzungsteuer von $\frac{1}{2}$ pro Mille steuerbaren Vermögens vor.

Beide Vorschläge sind in der mit den betreffenden Entwürfen und dem des Kommunalabgabengesetzes vorgelegten, vermuthlich von Herrn v. Miquel zum Theil selbst verfaßten Denkschrift meisterlich und durchaus überzeugend begründet.

In der That waren die preußischen Ertragssteuern nicht nur lückenhaft und der Ergänzung durch eine Kapitalrenten-

steuer bedürftig, sondern auch nach Einrichtung und Höhe zu verschieden, um ohne Umgestaltung von Grund aus einem organischen Ertragssteuer-systeme eingefügt werden zu können. Die Grund- (Liegenschaft-) Steuer war allgemein gleich, unveränderlich und kontingentirt, ohne Zulassung von Steuernachlässen oder Ermäßigungen, die Gebäudesteuer nach zehnjährigem Durchschnittsertrage veranlagt, alle 15 Jahr allgemein neu zu veranlagten, die Gewerbesteuer beschränkt auf die Betriebe mit 1500 Mark Jahresertrag oder 3000 Mark Kapitalwerth, die in einer Hand vereinigten Betriebe nach dem Reinertrage mit einem nach unten abfallenden Steuerfuß besteuert und daher eigentlich nur in der Unzulässigkeit des Schuldenabzugs noch den Charakter der Ertragssteuer tragend. Die Grundsteuer betrug 4 bis 5 %, die Gebäudesteuer 4, die Gewerbesteuer höchstens 1 % des Reinertrages. Die unerlässliche Voraussetzung einer Reform der Ertragssteuern würde mindestens die Einrichtung einer periodischen Neuveranlagung der Grundsteuer gewesen sein. Was das bedeute, zeigt die Thatsache, daß die erstmalige Veranlagung der Grundsteuer einen Kostenaufwand von nahezu 60 Millionen Mark erfordert hat.

Schwerer noch fällt ins Gewicht, daß neben einer fein ausgebildeten bis zu einem Steuerfuß von 4 % gehenden Einkommensteuer für eine nach dem Rohertrage ohne Schuldenabzug bemessene Objektsteuer, welche nicht entfernt der persönlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen folgt, kein Platz in einem rationell gestalteten Steuer-system mehr ist. Gerade der von den Bewegungen des Erwerbslebens fast unabhängige, gleichmäßige Ertrag der Realsteuern, welche Minister Camphausen vom fiskalischen Standpunkte so überaus hoch bewertete, ist unter dem steuerpolitischen Gesichtspunkte ein schwerer Nachtheil, weil er von dem Mangel ausreichender Anpassung an die persönliche Leistungsfähigkeit herrührt. Mit dem einfachen Verzicht des Staates auf die Ertragssteuern endlich wird der gordische Knoten von Streitfragen, welche sich an den Ueberweisungsgedanken

knüpfen, auf das Einfachste gelöst. Man braucht sich nicht mehr den Kopf zu zerbrechen, an welchen Kommunalverband die Ertragssteuern zu überweisen sind, wie die Parität zwischen Gemeinden und Gutsbezirken herzustellen sei, ob die Ueberweisung den Charakter einer Staatsdotations haben oder dem Kommunalverbande die Befugniß autonomer Aenderung der Ueberweisungssteuer zustehen soll u. A. m. Es genügte, neben dem Verzicht des Staates auf diese Einnahmequellen in dem Kommunalabgabengesetze Fürsorge für die ausgiebige Nutzbarmachung derselben zu Gemeindezwecken zu treffen.

Diese Gesichtspunkte für die Ausscheidung der Ertragssteuer aus dem Staatssteuersystem waren so einleuchtend, daß dieser Theil des Miquelschen Reformplanes ernstlichem Widerspruch kaum begegnete. Nur auf der äußersten Linken nahm man daran Anstoß, daß bei der Höhe der Grundsteuer das flache Land, insbesondere auch der Großgrundbesitz, eine beträchtliche Erleichterung erfahren sollte, aber es war leicht, solche Bedenken durch den Hinweis zu beseitigen, daß auch die Aufhebung der anderen Ertragssteuern einer beträchtlichen Zahl an sich einer Erleichterung nicht bedürftiger Steuerzahler zu Gute kommt, sowie daß der Entlastung Wohlhabender von Gebäude- und Grundsteuer deren stärkere Heranziehung zur Gemeindesteuer und die Neubelastung mit der Vermögenssteuer ausgleichend gegenüberstehen.

Rückzahlung der Grundsteuerentschädigungen. Schwer bestritten war dagegen die von der Regierung vorgeschlagene Lösung des schwierigen Problems, wie in Bezug auf die bei Regulirung der Grundsteuer für die Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen und -bevorzugungen gezahlten Entschädigungen zu verfahren sei. Die Regierung verlangte deren Rückzahlung unter billigen Bedingungen, soweit das Grundstück nicht durch lästigen Vertrag in andere Hand übergegangen sei. Sie ging dabei von der Erwägung aus, daß, wenn jetzt der Zustand wieder hergestellt werde, für

dessen Beseitigung die Entschädigung gewährt worden war, so wenig ein Rechts- wie ein Billigkeitsanspruch auf Belassung der Entschädigung bestehe, wie von der Gewährung einer solchen die Rede gewesen wäre, wenn von vornherein statt der Regulirung die Aufhebung der Grundsteuer erfolgt wäre. Die Gegner hoben dagegen hervor, daß die Entschädigungsberechtigten ein *jus quaesitum* auf die Entschädigung hätten, diese ihnen mithin nicht ohne Rechtsbruch wieder entzogen werden könne, sowie daß durch die Einziehung der Entschädigung für die im Familienbesitz gebliebenen Grundstücke geradezu eine Strafe über diejenigen verhängt werde, welche ihren Grundbesitz nicht verkauft hätten. Diesen Gegengründen ist eine gewisse Berechtigung sicher nicht abzuspochen, und sie würden voraussichtlich durchgeschlagen haben, wenn es sich lediglich um auf besonderen Privatrechtstiteln beruhende Befreiungen oder Bevorzugungen gehandelt hätte, für deren Beseitigung dem Berechtigten ein Rechtsanspruch auf volle Entschädigung zustand. Das war bekanntlich aber keineswegs der Fall, ein beträchtlicher Theil der Entschädigungen ist für die Aufhebung von Befreiungen oder Bevorzugungen gezahlt worden, welche ausschließlich auf der altüberkommenen Grundsteuerverfassung beruhten, mithin von der Gesetzgebung ohne Rechtsanspruch auf Entschädigung beseitigt werden konnten. In diesen Fällen sind für die Gewährung von Entschädigung auch nur Rücksichten der Billigkeit und politischer Zweckmäßigkeit maßgebend gewesen. Auch ist, während für die auf Privileg oder sonstigen besonderen Rechtstiteln beruhende Befreiung Entschädigung im 25fachen Betrage der neu auferlegten Grundsteuer bezahlt wurde, hier nur eine solche in etwas mehr als dem 9fachen Betrage der Grundsteuer gewährt worden. Trotzdem war die Gegenströmung so stark, daß die Regierungsvorlage nur mit knapper Mehrheit und unter dem schärfsten Drucke durchging und später sogar wiederholt Anträge auf Menderung des Gesetzes in diesem Punkte angenommen wurden, allerdings mit keinem Erfolge, als der Zusage milder und weit-

herziger Praxis bei der Einziehung der Entschädigungsgelder.

Ergänzungssteuer. Ungleich schwieriger lag die Frage, wie Ersatz für die steuerpolitische Rolle der Ertragssteuern als Vorbesteuerung des Besitzeinkommens zu schaffen und zugleich die Lücke auszufüllen sein würde, welche auch nach Beseitigung der Ueberweisungen an die Kreise auf Grund des Gesetzes vom 14. Mai 1885 infolge Fortfalls der Einnahme aus den Ertragssteuern in den Staatseinnahmen verblieb. Der Bedarf ist in der finanzministeriellen Denkschrift auf rund 35 Millionen beziffert, also auf noch nicht 30 % des Ist-ertrages der Einkommensteuer. War es hiernach klar, daß diese die Haupt-, die neueinzuführende Steuer dagegen nur eine ergänzende Nebensteuer zu bilden haben würde, so war der Vorschlag der Regierung, diese Ergänzung in einer nach dem Vermögen zu bemessenden Steuer zu suchen, doch zu neu, um überall gleich Eingang zu finden. Auch machten sich die Interessen der im Allgemeinen und zur Zeit im besondern Maße minder rentablen Vermögensarten, so namentlich des ländlichen Grundbesitzes, im gegnerischen Sinne geltend. Vermögenssteuern bestehen zwar bereits in manchen Ländern, die mit ihnen gemachten Erfahrungen sind aber überwiegend nicht eben gute. Das kommt aber daher, daß jene Steuern als Hauptsteuern gedacht sind und daher einen verhältnißmäßig hohen Bruchtheil des steuerpflichtigen Vermögens in Anspruch nehmen. Infolgedessen sowie nicht entsprechend eingerichteter Veranlagung entzieht sich ein beträchtlicher Theil des Vermögens der Besteuerung, und sie führt zu einer so starken Vorbelastung der sichtbaren Vermögensstücke, wie einst die preussische Einkommensteuer. In manchen Fällen wirkt die Steuer infolge ihrer Höhe auch statt als Steuer nach dem Vermögen als Steuer vom Vermögen, wie z. B. unsere mißlungene Kriegsvermögenssteuer nach der Katastrophe von 1806. Für den vorliegenden Fall, bei dem es sich umgekehrt um eine Nebensteuer mit niedrigem

Steuerfrage handelt, waren somit die praktischen Erfahrungen jener Länder belanglos; sie standen der freien Würdigung des Regierungsvorschlages vom theoretischen und praktischen Standpunkte nicht im Wege.

Bei rein sachlicher, unbefangener Beurtheilung wird anzuerkennen sein, daß der Vorschlag auf einem richtigen Grundgedanken beruht. Denn wie bei völligem Ausdenken des Gedankens der höheren Steuerkraft des fundirten Einkommens nicht zweifelhaft sein kann, beruht die höhere Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen mit fundirtem Einkommen nicht sowohl auf diesem Einkommen als auf dem Fundus selbst, aus dem es fließt, und das Mehr an Steuerkraft läuft keineswegs parallel mit dem Mehr an Einkommen, sondern mit der Größe des Besitzes, es ist sogar da vorhanden, wo dieser Besitz zur Zeit gar kein Einkommen liefert. Der Hinweis auf großstädtische Baugründe, Parks, gemuthete, aber noch nicht in Bau genommene Kohlen- oder Erzlager und andere Vermögensstücke, welche, ohne Nutzungen abzuwerfen, einen unter Umständen sehr hohen Verkaufswerth haben, wird zur Begründung dieses Satzes ausreichen. Ist es aber richtig, daß die höhere Steuerkraft des sog. fundirten Einkommens nicht bloß auf dem Besitze vom Vermögen beruht, sondern auch nach der Größe des Vermögens sich bemißt, so folgt daraus mit logischer Konsequenz, daß die steuerliche Nutzbarmachung dieser höheren Steuerkraft nicht nur an das Vermögen anknüpfen, sondern sich auch nach dessen Höhe richten muß.

Was die praktische Durchführung dieses grundlegenden Gedankens anlangt, so war nach den Erfahrungen von 1891 der Weg der Erbschaftssteuer nicht mehr gangbar, und es konnte daher nur eine nach dem Vermögen der physischen Personen bemessene Steuer in Frage kommen. Im Einzelnen schließt der für Preußen vorgeschlagene Satz von $\frac{1}{2}$ aufs Tausend, durchschnittlich gleich etwa $1\frac{1}{4}$ % des Einkommens von vornherein jede Befürchtung aus, daß die Steuer nicht vom Einkommen zu entrichten sei, sondern eine

theilweise Konfiskation des Besitzes nach sozialistischem Recepte bedeute. Wo ausnahmsweise der Steuerbetrag in dem Einkommen des Steuerpflichtigen keine Deckung findet, handelt es sich regelmäßig um Fälle, wo auf Einkommen in der Gegenwart zum Zwecke künftiger Vermehrung des Vermögens und Einkommens verzichtet wird, wie bei dem Besitz von Bauländereien. Der Besitz solcher Baugelände wird, auch wenn er Millionen werth ist, von der Einkommensteuer gar nicht getroffen, seine Heranziehung zur Vermögenssteuer erfüllt daher nur eine elementare Forderung der Gerechtigkeit.

Weitere Anforderungen an eine sachgemäße Steuer nach dem Vermögen werden durch die Vorlage bezw. deren Aenderungen dem Landtage dagegen nur zum Theile erfüllt. Der Forderung der Abstufung der Steuer nach der Leistungsfähigkeit ist zwar durch die Freilassung der Vermögen von weniger als 6000 Mark und die Freilassung oder niedrigere Besteuerung größerer Vermögen im Besitze besonders leistungschwacher Steuerpflichtiger Rechnung getragen, dagegen wird ihr der gleiche Steuersatz von $\frac{1}{2}$ auf das Tausend für kleine, mittlere, große und sehr große Vermögen nicht gerecht, weil die Steuerkraft mit dem Vermögen nicht bloß absolut, sondern noch stärker als dieses wächst. Wenn auch aus praktischen Gründen, schon mit Rücksicht auf den niedrigen Steuersatz, von einer planmäßig ansteigenden Steuerkala, wie sie für die Einkommensteuer besteht, füglich abgesehen werden kann, so würde es daher doch den Anforderungen der steuerlichen Gerechtigkeit entsprechen, wenn für die großen und namentlich die ganz großen Vermögen ein höherer Steuersatz Platz griffe. Der gleiche Steuersatz für alle Vermögen empfahl sich seiner Zeit, um den ohnehin so großen Widerstand gegen die Ergänzungssteuer nicht noch weiter zu stärken und das Zustandekommen der Vorlage nicht zu gefährden. Jetzt fallen diese Erwägungen fort, es würde die Steuer für das Gros der Steuerpflichtigen, welche sich im Besitze mäßiger Vermögen befinden, vielmehr sicher

erträglicher machen, wenn sie einen niedrigeren Prozentsatz zu entrichten hätten, als die reichere Minderheit.

Die von der Regierung vorgeschlagene Deklarationspflicht ist vom Abgeordnetenhaus mit Recht bei der Vermögenssteuer verworfen worden, weil es sich dabei, abgesehen von dem Kapitalvermögen, nicht wie bei der Deklaration des Einkommens um durch Rechnung zu gewinnende rein tatsächliche Zahlen, sondern um die Ergebnisse von Schätzungen handelt. Ob es aber richtig war, das Veranlagungsverfahren so ganz lose zu gestalten, wie es tatsächlich zur Erleichterung der Einführung der Steuer geschehen ist, wird die Erfahrung erst lehren müssen. Die im Jahre 1902 bevorstehende Steuerveranlagung dürfte für die Beurtheilung der Frage besondere Bedeutung gewinnen. Erlangt man dabei die Ueberzeugung, daß man mit dem jetzigen Verfahren nicht zu einer gleichmäßigen Heranziehung aller Arten von Vermögen gelangt, so wird die bessernde Hand hier anzulegen sein.

Endlich ist es zwar gerechtfertigt, die von der kommunalen Besteuerung von Grundbesitz und Gewerbebetrieb betroffenen Vermögenstheile von kommunalen Zuschlägen zur Ergänzungssteuer freizulassen, weil anderenfalls eine Doppelbesteuerung stattfände, aber es entspricht den Grundsätzen steuerlicher Gerechtigkeit nicht, daß auch die Steuer vom Kapitalvermögen von kommunalen Zuschlägen völlig frei ist, während selbst die wegen zu geringen Einkommens von der Staatssteuer befreiten Gemeindeangehörigen kommunalsteuerpflichtig sind und die Grundbesitzer und Gewerbetreibenden vielfach laute Beschwerden über Ueberlastung erheben. Die Erhebung des gleichen Zuschlages zu der von dem Kapitalvermögen zu leistenden Ergänzungssteuer, wie zur Einkommensteuer, entspricht vielmehr durchaus den Rücksichten ausgleichender Gerechtigkeit, welche für die stärkere Besteuerung des fundirten Einkommens durch den Staat maßgebend sind. Die kommunale Steuerfreiheit des Kapitalvermögens gereicht, wie die zahlreichen Petitionen der

Grundbesitzer um Aenderung der auf das Verhältniß zwischen Lokal- und Personalsteuer bezüglichen Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes beweisen, namentlich dem Mittelstande zur Beschwerde und zwar zu gerechter Beschwerde; die Beseitigung dieser Beschwerde würde daher zweifelsohne die weitverbreitete Unzufriedenheit mit diesem so wichtigen Theile des Kommunalabgabengesetzes mildern und so die bisher über Erwarten schwierige Einleitung desselben in etwas erleichtern, sich mithin auch aus gewichtigen steuerpolitischen Zweckmäßigkeitsgründen empfehlen.

Während in diesem wie in den anderen beiden vorstehend besprochenen Punkten eine feinere Durchbildung der Ergänzungssteuer am Platze wäre, wird die Bestimmung, daß eine Erhöhung dieser Vermögenssteuer nur in gleichem Verhältniß mit einer solchen der Einkommensteuer erfolgen darf, unbedenklich beizubehalten sein. Sie beseitigt die Befürchtung, daß gegebenenfalls die Ergänzungssteuer zu einer theilweisen Vermögenskonfiskation ausarten könne, und beruht zugleich auf der grundsätzlich richtigen Anschauung, daß die Haupt- und die Ergänzungssteuer untrennbar zusammenhängen.

Die Ergänzungssteuer hat in den drei Jahren 1896/97 bis 1898/99 durchschnittlich 31,6 Millionen Mark Ertrag ergeben; das Sollaufkommen ist für 1899/1901 auf 34,1 Millionen Mark veranlagt und demzufolge im Etat für 1900 eine Einnahme von 33 Millionen Mark vorgesehen. Der veranlagte Gesamtbetrag des steuerbaren Vermögens entspricht ziemlich genau der bei Einbringung des Entwurfs gegebenen Schätzung; das Verdienst dieser ungewöhnlich scharfsichtigen Schätzung gebührt in erster Linie dem Generaldirektor der Kataster Gauß.

Trotz der vielfachen Konzessionen, zu welchen der Finanzminister sich bereit fand, war das Zustandekommen des Gesetzentwurfs doch eine Schwerkgeburt. Die Anhänger der Besteuerung nach dem Vermögen waren im Abgeordneten-hause anfänglich stark in der Minderheit. Die Mehrheit

wollte theils einen Zuschlag zur Einkommensteuer für fundirtes Einkommen, theils eine erweiterte Erbschaftssteuer. Erst als alle Gegenvorschläge sich als aussichtslos erwiesen hatten, gelang es, unter dem Drucke des andernfalls zu befürchtenden Scheiterns der ganzen Reform, so viele der Gegner zu der grundsätzlich der Vermögenssteuer zustimmenden Minderheit heranzuziehen, daß diese sich in die Mehrheit verwandelte; aber auch im Herrenhause gab es noch Schwierigkeiten genug.

Die Vermögenssteuer hat sich gleichfalls leichter eingebürgert, als es nach den Kämpfen um ihre Einführung zu erwarten war. Die meisten noch jetzt hervortretenden Beschwerden drehen sich überwiegend um die Werthung niedrig rentirender land- und forstwirtschaftlich genutzter Besitzungen, welche schon in den Verhandlungen einen breiten Raum eingenommen hatte.

Der betreffende Paragraph der Vorlage ist zwar im Sinne nicht ausschließlicher Berücksichtigung des Verkaufswerts geändert, aber seine Fassung ist dehnbar und verschiedener Auffassung fähig geblieben. Bei längerer konstanter Uebung dürfte aber auch dieser Beschwerdepunkt sich aus der Welt schaffen lassen.

Kommunalabgabengesetz. Zwei Momente machten im Anschlusse an die Neuordnung der Staatssteuern ein Eingreifen der Gesetzgebung auf dem Gebiete des Kommunalabgabewesens durchaus nothwendig: es galt die Gemeinden in Stand zu setzen, die zu ihren Gunsten als Staatssteuern aufgegebenen Realsteuern für sich nutzbar zu machen, und so eine im Interesse sachgemäßer Veranlagung der Staatseinkommensteuer bedenkliche übermäßige kommunale Besteuerung des Einkommens zu verhüten. Zur Erreichung dieses Zieles genügte es aber nicht, das richtige Verhältniß zwischen Real- und Personalsteuer im Gemeindehaushalt gesetzlich zu sichern, sondern es war auch dafür zu sorgen, daß die Steuerschraube nicht mehr als nothwendig angezogen

werden muß. Damit war die Hereinziehung der Erträge der gewerblichen Unternehmungen, der Gebühren und der indirekten Steuern in das gesetzgeberische Werk von selbst gegeben und so der Rahmen eines vollständigen Gemeindeabgabengesetzes gespannt. Ein vollständiges Kommunalabgabengesetz ist dagegen das diesen Namen tragende Gesetz insofern nicht, als zwar über das Verhältniß von Real- und Personalsteuer im Kreishaushalt neue Vorschriften gegeben sind, im Uebrigen aber die keineswegs vollständig und befriedigend durchgebildeten Bestimmungen über Kreis- und Provinzialabgaben unberührt blieben.

Gemäß der gesetzgeberischen Absicht baut das Kommunalabgabengesetz die Beschaffung der Mittel für den Gemeindehaushalt planmäßig in folgender Reihenfolge auf: Ertrag gewerblicher Unternehmungen, Gebühren und Beiträge, indirekte und direkte Steuern und erweitert dabei die Befugnisse der Gemeinden, abgesehen von den direkten Abgaben, namentlich unter dem Gesichtspunkte von Leistung und Gegenleistung nicht unerheblich. Baugebühren, Beiträge für Veranstaltungen von denjenigen Grundbesitzern und Gewerbetreibenden, welche davon besondere Vortheile genießen, sind neu eingeführt, die Befugnisse zur Einführung von Lustbarkeits- und Hundesteuern erweitert. Ferner ist behufs Verminderung des Bedarfs an allgemeinen Steuern und nach dem Gesichtspunkte von Leistung und Gegenleistung vorgeesehen, daß diejenigen Gemeindeglieder, welche von bestimmten Gemeindeveranstaltungen besonders großen oder geringen Nutzen haben, eine Mehr- oder Minderbelastung erfahren können.

Besonders sorgfältig sind natürlich die Vorschriften über die direkten Steuern durchgebildet. Während bei den Personalsteuern der Zuschlag zur Staatseinkommensteuer die Regel bildet und besondere Gemeindesteuern nur unter Beschränkungen ausnahmsweise zugelassen werden, hat sich der Gesetzgeber besondere auf der Gemeindeautonomie beruhende Gemeinde-, Grund- und Gewerbesteuern als die normale

Einrichtung, die Erhebung von Prozentsätzen der Staats-, Grund- und Gewerbesteuern nur als Aushilfe gedacht. Für das Verhältniß von Real- und Personalsteuern sind bestimmte, die Bewegungsfreiheit der Gemeinden beschränkende, aber nicht aufhebende Bestimmungen zu dem Zwecke gegeben, um eine Ueberlastung sowohl der Einkommensteuerpflichtigen wie der Grundbesitzer und Gewerbetreibenden zu verhüten. Durchweg ist dabei der Grundgedanke festgehalten, daß die Gemeinden innerhalb bestimmter Grenzen ganz frei beschließen können, aber eine Ueberschreitung dieser Grenzen oder eine Ausnahme von der Regel der Genehmigung seitens der Aufsichtsbehörden bedarf. Rechnet man hierzu die Neueinführung der Bauplatzsteuer, die thatsächliche Beseitigung der Miethssteuer, einen schüchternen ersten Versuch zur Lösung des Problems des Ausgleichs für die über den Betriebsort hinausgehende Belastung durch gewerbliche Unternehmungen und umfangreiche Einzelvorschriften zur Verhütung von Doppelbesteuerung, so hat man ungefähr die Grundlinien des gesetzgeberischen Werkes, durch welches auch dieses Gebiet der Steuergesetzgebung nach zahlreichen vergeblichen allgemeinen Anläufen und vereinzelt Nothgesetzen abschließend geregelt wird.

Man hat es hier gleichfalls mit einem gesetzgeberischen Werke im großen Stile und von einheitlichem Guffe, von planmäßiger und konsequenter Durchbildung der leitenden Gedanken zu thun, das aus diesem Grunde sich der Reform der Staatssteuergesetzgebung ebenbürtig anreicht und, wie sie, abgesehen vielleicht von Einzeländerungen Dauer verspricht.

Merkwürdigerweise haben sich am wenigsten diejenigen Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes bewährt, welche von besonderem Vertrauen auf die Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung zeugen. Von dem Recht, besondere Gemeindesteuern auf Grundbesitz und Gewerbe einzuführen, ist nicht entfernt in dem erwarteten Umfange Gebrauch gemacht, obwohl das Finanzministerium durch Herausgabe von Musterstatuten helfend und anregend zu wirken

sich befleißigt hat. Dies gilt namentlich von der Gewerbesteuer, obwohl das nach Rücksichten der Staatsbesteuerung gestaltete Gewerbesteuergesetz vom 24. Juni 1891 sich in zahlreichen Fällen nicht als Grundlage für die Gemeindebesteuerung eignet, mithin die Einführung besonderer kommunaler Gemeindesteuer vielfach theils geboten, theils wenigstens wünschenswerth erscheint. Es ist daher im Interesse sachgemäßer Ordnung der Gemeindebesteuerung sehr zu bedauern, daß in diesem Punkte die überwiegende Mehrzahl der Gemeindeverwaltungen versagt. Selbst die Verwaltung der Reichshauptstadt stellt sich dieses Armuthszeugniß aus, obwohl bei der Erhebung von Prozenten des Veranlagungsolls der Staatsgewerbesteuer gerade in Berlin der Grundsatz von Leistung und Gegenleistung nicht entfernt zu seinem Rechte kommt.

Ferner hat die Bauplatzsteuer, infolge einer stark einschränkenden Auslegung der betreffenden, allerdings ein Kompromiß zwischen ziemlich weit auseinandergehenden Auffassungen darstellenden und nicht eben glücklich gefaßten Gesetzesstelle durch das Oberverwaltungsgericht, so ziemlich die beabsichtigte praktische Bedeutung verloren.

Dagegen erscheinen die Bestimmungen über das Verhältniß zwischen Real- und Personalsteuern, gegen welche von zahlreichen Hausbesitzern und Hausbesitzervereinen namentlich im Westen fortwährend Sturm gelaufen wird, als eine verhältnißmäßig befriedigende Lösung der schwierigen Aufgabe, einen billigen Ausgleich zwischen den hier hervortretenden Interessengegensätzen zu finden. Freilich darf man sich dabei nicht schablonenhaft an die Regel des Gesetzes halten, sondern muß nach Bedarf von dem Rechte, Abweichungen zu beschließen und von Aufsichts wegen zuzulassen, Gebrauch machen. In diesem Sinne hat sich auch das Abgeordnetenhaus auf Grund kommissarischer Vorberathung mehrerer Anträge auf Aenderung des Gesetzes im Jahre 1900 entschieden.

Die Vorschriften über die Kreisbesteuerung greifen endlich, wie bereits erwähnt, nur einen Punkt heraus. Bei der zunehmenden kommunalen Wirksamkeit eines großen Theiles der Kreise wird sich zur Verhütung einer übermäßigen Vermehrung der allgemeinen Kreislasten aber eine weitere Durchbildung des Kreissteuerrechts, namentlich in Bezug auf Gebühren und Beiträge sowie auf indirekte Steuern, auf die Dauer nicht abweisen lassen. Aber diese Einzelausstellungen ändern nichts an dem Urtheile, daß durch das Kommunalabgabengesetz auch dieses Gebiet der Gesetzgebung in befriedigender, Dauer versprechender Weise geregelt worden ist.

5. Kapitel.

Schlußbetrachtungen.

Nicht ohne Interesse ist es, den Entwicklungsgang der Grundgedanken, auf denen die Steuerreform für Staat und Gemeinde beruht, zu verfolgen.

Deklarationspflicht. Die Deklarationspflicht war bereits 1847 in einer dem vereinigten Landtage unterbreiteten Gesetzesvorlage vorgesehen, dieser Vorschlag eilte aber der Entwicklung der öffentlichen Meinung so weit voraus, daß er eine starke, von Erfolg begleitete Reaktion hervorrief, welche zu dem Verbote lästigen Eindringens in die Vermögens- und Einkommensverhältnisse in dem Gesetze von 1851 führte. Auch in den folgenden 20 Jahren hat der Gedanke einer wirksamen Verbesserung des Veranlagungsverfahrens keine wesentlichen Fortschritte gemacht. Die Kontingentirung der Klassensteuer in der Camphausenschen Novelle bezweckte sogar ausdrücklich, eine zu scharfe Veranlagung der Klassensteuer durch die dafür allein zuständige Steuerbureaucratie zu verhüten. In wissenschaftlichen und steuerpolitischen Schriften ist, seit nach 1878 die Frage der Steuerreform in Fluß gekommen war, u. A. von Adolf Wagner und mir sowie in

der Tagespresse wohl die Nothwendigkeit einer durchgreifenden Verbesserung des Veranlagungsverfahrens dargelegt und die Einführung der Deklarationspflicht empfohlen worden. Allein erst im Zusammenhange mit dem Steuer-gesetze vom 26. März 1883 drang im Abgeordnetenhause die Forderung eines alle Zweige des Einkommens gleichmäßig erfassenden Veranlagungsverfahrens durch, aber auch dann noch widerstrebte die Finanz- und Steuerverwaltung der allgemeinen Einführung der Deklarationspflicht auf das Entschiedenste. Um so kräftiger kam der Gedanke im Abgeordnetenhause gegenüber der Steuervorlage von 1884 zum Durchbruch; nicht zum Geringsten aus Widerspruch gegen den bereits im Staatsministerium abgelehnten Plan der Einrichtung besonderer mit weittragenden Befugnissen gegenüber den Steuerpflichtigen ausgestatteter Steuerbehörden. Von da ab war sein Sieg entschieden. 1889 bekannte sich auch die Staatsregierung grundsätzlich zur Deklarationspflicht und bei Dr. v. Miquels Amtsantritt war diese die allein noch in Betracht kommende Form der Veranlagung.

Verstärkung der Progression und Degression. Steuerbefreiung des Existenzminimums. Die Verstärkung der Progression der Steuer bei größeren Einkommen war gleichfalls schon in dem erwähnten Gesetzentwurfe von 1847 vorgesehen, den Niederschlag der betreffenden Vorschläge bildete das Gesetz von 1851, durch welches die Einkommensteuer mit dem gleichmäßigen Satz von 3 % und dem Höchstwerth von 21 600 Mark ziemlich unorganisch als oberstes Stockwerk auf den Bau der Klassensteuer aufgesetzt wurde. Aber zunächst geschah nur ein einziger Schritt weiter nach der bezeichneten Richtung durch die Aufhebung des Maximalsteuer-satzes in der Novelle von 1873. Um so stärker rückte die Frage der Steuererleichterung der kleineren Einkommen in den Vordergrund, und zwar in der doppelten Richtung einerseits der Befreiung des Existenzminimums, andererseits der Einführung einer nach unten stark abfallenden Steuerskala.

Beides theils unter dem Eindrucke der Einnahmehochfluth der Milliardenzeit, theils, und zwar in noch höherem Maße, im Zusammenhange mit der Erweiterung der indirekten Steuern im Reiche und der daraus sich ergebenden steuerpolitischen Rolle der Landessteuern als Ausgleich für die stärkere Steuerkraft der wohlhabenden Minderheit. Unter diesen Gesichtspunkten fand zunächst 1873 die Steuerbefreiung der Einkommen unter 420 Mark und 1883 als Abschluß der Kämpfe um den Bismarckschen Plan thunlichst weitgehender Beseitigung der ganzen Klassensteuer diejenige der Einkommen unter 900 Mark statt, wobei man davon ausging, daß thunlichst die ungelerten Arbeiter und die ihnen wirthschaftlich gleichstehenden Schichten der Bevölkerung steuerfrei bleiben sollten.

Abgesehen von Erörterungen in der wissenschaftlichen und in der Tageslitteratur ist die Forderung der Ermäßigung der Steuer von den kleineren und kleinsten Einkommen im Zusammenhange mit der Reichssteuerreform wohl zuerst in greifbarer Gestalt in einer Resolution des Abgeordnetenhauses zu dem Generalbericht seiner Budgetkommission von 1879 und demnächst in dem damit zusammenhängenden Verwendungsgesetz von 1880 hervorgetreten. Verwirklicht ist sie erstmalig durch den Steuererlaß von 1881, welcher unter Verzicht auf die Erleichterung der Einkommen von 4200 bis 6000 Mark in das Gesetz vom 26. März 1883 übergegangen ist.

Verzicht des Staats auf die Ertragssteuern. Während ferner vor 1870 der Schwerpunkt des preussischen Steuersystems noch in dem Maße in den Ertragssteuern gefunden wurde, daß Deckung für die Mehrkosten der Armeeorganisation in einer Erhöhung der Grund- und Gebäudesteuer gesucht wurde, brach sich, namentlich aber nicht allein unter dem Eindrucke der steigenden Kommunalzuschläge zu den Realsteuern, welche erst durch die Grundsteuerregulirung möglich geworden waren, nachher allmählich die Ueberzeugung

Bahn, daß der Staat diese für die kommunale Besteuerung vorzugsweise geeigneten Steuerquellen in viel zu hohem Maße für sich in Anspruch nehme. Im Landtage ist meines Wissens die Forderung der Betheiligung der Kommunalverbände an den Erträgen der Grund- und Gebäudesteuern zuerst bei der Generaldebatte zum Etat am 2. November 1877 erhoben worden; sie hat demnächst in einer Resolution des Abgeordnetenhauses zu dem Generalbericht seiner Budgetkommission von 1879 und in dem Bismarckschen Steuerreformprogramm vom Mai 1879 Aufnahme gefunden und hat seitdem in zahlreichen Kundgebungen sowohl der Regierung wie der Häuser des Landtages einen ständigen Platz eingenommen. Praktisch ist sie, wenn auch in sehr roher Form, zuerst in der *lex Huene* vom 14. Mai 1885 zum Theil verwirklicht.

Der Gedanke der Ueberweisung von Grund- und Gebäudesteuer an die Kommunalverbände, in welcher Form die Forderung des Verzichts des Staats auf diese Steuern sich zunächst gekleidet hatte, hat so 20 Jahre lang in den Erörterungen innerhalb und außerhalb der parlamentarischen Körperschaften eine bedeutende Rolle gespielt, ohne daß es gelungen wäre, ihm eine praktisch verwerthbare Gestalt zu geben oder auch nur volle Klarheit darüber herbeizuführen, was damit im Einzelnen gemeint war. Den ersten Anlauf zur richtigen Lösung des Problems hat, soweit bekannt, ein freikonservativer Gegenantrag gegen den Entwurf eines Verwendungsgesetzes von 1882 genommen; in die Gesetzgebung ist sie zuerst vom Herrenhause durch einen Zusatz zu den Uebergangsbestimmungen des Einkommensteuergesetzes eingeführt.

Daß die Gewerbesteuer anfänglich bei diesen steuerpolitischen Bestrebungen außer Betracht blieb und erst in letzter Stunde herangezogen wurde, hat seinen natürlichen Grund in ihrem, im Vergleich zur Grund- und Gebäudesteuer niedrigen Betrage, insofgedessen sie auch bei theilweisem Verzicht des Staates auf Grund- und Gebäudesteuer

als Staatssteuer hätte fortbestehen müssen. Erst als sich die finanzielle Möglichkeit bot, die Grund- und Gebäudesteuer als Staatssteuer ganz aufzugeben, wurde die Vereinziehung der Gewerbesteuer in den Reformplan aktuell.

Vorbesteuerung des fundirten Einkommens. Wie in anderen wichtigen Punkten war die Regierungsvorlage von 1847 auch in Bezug auf die verschiedene Besteuerung des fundirten und des Arbeitseinkommens ihrer Zeit vorausgeeilt; aber auch hier war ihr der Erfolg schon aus dem Grunde versagt geblieben, weil sie eine Vorbesteuerung des fundirten Einkommens neben Grund- und Gewerbesteuer in Aussicht nahm, mithin zu einer ungerechten Doppelbesteuerung des Einkommens aus Grundbesitz und Gewerbebetrieb geführt hätte. Erst nach einem Menschenalter ist der Gedanke in den Kämpfen um die Bismarckschen Steuerreformpläne wieder hervorgetreten, damals aber noch nicht zur praktischen Bedeutung eines Leitgedankens für den Reformplan entwickelt worden. Dies geschah vielmehr erst, als die über Erwarten günstigen Ergebnisse der ersten Veranlagung zur reformirten Einkommensteuer die finanzielle Möglichkeit eröffnet hatte, die gesammte direkte Staatsbesteuerung als einheitliche Personalsteuer auszugestalten.

Der Gedanke endlich, die Vorbesteuerung des fundirten Einkommens in Form einer Vermögenssteuer herbeizuführen, ist zwar vereinzelt schon in früheren Stadien der Reformbestrebungen von Politikern ausgesprochen worden — u. A. auch von mir in einem in den preußischen Jahrbüchern veröffentlichten Aufsatz über die Steuerreform vom Jahre 1879, — allein er hat aus denselben Gründen erst dann praktische Bedeutung gewonnen, als ersichtlich war, daß die Einkommensteuer das Hauptstück des preußischen Steuersystems bilden werde und es sich daher nur um ihre Ergänzung nach der Richtung der vollen Erfassung der höheren Steuerkraft des fundirten Einkommens handle. Trotz eingehender journalistischer Vorarbeit, an der namentlich auch

Dr. Enneccerus und ich betheiligt waren, war bei der Berathung des Ergänzungssteuergesetzes die Vermögenssteuer aber noch so wenig Gemeingut der öffentlichen Meinung geworden, daß nur mit großen Schwierigkeiten und unter dem Drucke günstiger Nebenumstände dafür eine Mehrheit in dem Abgeordnetenhaufe zu gewinnen war.

Quotifirung. Merkwürdig verblaßt ist dagegen der anfänglich so stark im Vordergrund stehende Gedanke der Quotifirung der Einkommensteuer. Noch 1879 bildete er einen Hauptpunkt in den steuerpolitischen Resolutionen des Abgeordnetenhauses, auf den sich, mit Ausnahme der Konservativen, alle Parteien vereinigten. Bei der Durchführung der Steuerreform hat er dagegen, abgesehen von einer Uebergangsbestimmung in dem Einkommensteuergesetze, keine ernstliche Rolle mehr gespielt; er scheint für absehbare Zeit jede praktische Bedeutung verloren zu haben. Diese starke Wendung in der Bewerthung der Maßregel erklärt sich nicht allein aus der erheblichen Verstärkung der konservativen Fraktion des Abgeordnetenhauses, sondern auch aus der Art, wie bereits die Liberalen selbst unter Herrn Eugen Richters Führung den Quotifirungsgedanken bei der erstmaligen Anwendung des in dem Verwendungsgesetz von 1880 enthaltenen Quotifirungsrechts aus parteitaktischen Gründen über Bord geworfen haben und der geringen Wirkung der Steuererlasse von 1881 und 1882. Ferner aus der zunehmenden Bedeutung des Eisenbahnüberschusses für den Staatshaushalt, welche sowohl die politische Bedeutung der Quotifirung wie ihre an sich wohl überschätzte Wirksamkeit als Sporn für sparsame Wirthschaft stark herabmindert. Endlich ist bei der stark nach unten herabfallenden Steuerkala der Erlaß einiger Monatsraten für die breite Masse der Steuerzahler wenig wirksam. Der Erlaß einer Vierteljahrsquote bedeutet z. B. für die meisten Arbeiter nur den Bruchtheil eines einzigen Tagelohns, während ein Steuererlaß für diejenigen Hochbesteuerten, welche in der Hochkonjunktur des Erwerbslebens

sich einer starken Vermehrung ihres Einkommens und Vermögens erfreuen, geradezu widersinnig wäre und das steuerfreie Gros der Bevölkerung von einem Steuererlaß überhaupt nicht berührt wird.

Endurtheil. Faßt man das Urtheil über die Miquelsche Steuerreform kurz zusammen, so hat man in ihr ein geschlossenes, vollständiges, gesetzgeberisches Werk von großem Werthe zu erkennen, welches die mit der Einführung der Klassen- und Gewerbesteuer eingeleitete Entwicklung zu einem nach dem heutigen Stande der Wissenschaft und Praxis bis auf Einzelheiten vollkommenen Abschlusse gebracht hat. Es steht sowohl unter dem Gesichtspunkte der steuerlichen Gerechtigkeit, der Steuertechnik wie der Staatswirthschaft durchaus auf der Höhe der Zeit und verspricht deshalb lange Dauer. Preußen erfreut sich unstreitig jetzt des weitaus vollkommensten Staats- und Kommunalsteuersystems innerhalb und außerhalb Deutschlands, das im Einzelnen vielfach vorbildlich für andere Staaten geworden, aber noch nirgends vollständig erreicht worden ist. Die Steuerreform ist in der Hauptsache Herrn v. Miquels persönliches Verdienst; in diesem gesetzgeberischen Werke zeigt sich der Geist dieses Staatsmannes in seiner ganzen Größe und Kühnheit und nicht, wie auf dem Gebiete der Finanzpolitik, beeinträchtigt durch den Zug von Engherzigkeit und Aengstlichkeit, welcher so manche Schatten auch auf sein anderes großes Werk, die solide Fundamentirung der preußischen Finanzen, wirft.

Die Steuerreform übertrifft auch das einzige gesetzgeberische Werk, das sich, seit Preußen Verfassungsstaat ist, ihr an Bedeutung gleichstellen läßt, die Reform der allgemeinen Landesverwaltung, insofern, als sie die ihr zu Grunde liegenden Prinzipien voll durchführt und nicht, wie jene bei der Dezentralisation und Selbstverwaltung, auf halbem Wege stehen geblieben ist.

Hätte Herr v. Miquel kein anderes Verdienst um Preußen sich erworben, als die Durchführung der Steuer-

reform, so würde er schon allein deswegen unseren verdienstvollsten Staatsmännern an die Seite zu stellen sein; hätte sein sonstiges staatsmännisches Wirken dieselbe Größe, Geschlossenheit und Kühnheit der Gedanken und dieselbe Kunst und Entschlossenheit der Durchführung gezeigt wie die Steuerreform, so würde ihn die Geschichte zweifellos den größten Staatsmännern aller Zeiten zuzählen.

Die Steuerreform bildet auch den Höhepunkt der Leistungen und Erfolge Herrn v. Miquels, und der Vaterlandsfreund kann nur beklagen, daß er nicht früher in seine Stellung berufen worden ist. Manche der großen staatlichen und sozialen Aufgaben, welche jetzt der Zukunft verbleiben, wären dann sicher einer so befriedigenden Lösung entgegengeführt, wie die Steuerreform.

Sachregister.

	Seite		Seite
Achenbach, Antrag	95	Dotationsgesetze	13 f.
Aufhebung der untersten Stufen der Klassensteuer. Vergeb- liche Anläufe	34. 39. 82	Dziembowski, v., Antrag	35
Gesetz vom 26. Mai 1883	41. 82	Einkommenbesteuerung juristi- scher Personen	95
Bauplatzsteuer	110 f.	Einkommensteuergesetz von 1851	78
Beamtengehälter, allgemeine Erhöhung der	10. 35. 46. 65	Einkommensteuergesetz von 1873	79
Befreiungsgrenze	83	Einkommensteuergesetz von 1883	41. 82
Benda, v.	79	Einkommensteuergesetz vom 24. Juni 1891	92. 98
Bennigsen, v.	41	Eisenbahnen, Bau von	16. 21
Beweglicher Faktor im Steuer- systeme	25	— Betriebsverwaltung	56 f.
Bismarck, Bauernbrief	23. 25	— Verstaatlichung	22. 27. 28. 37
— Eisenbahnpolitik	29. 33	Eisenbahngarantiegesetz	32 f. 62
— Reichssteuerreform	29	Eisenbahnkredite und Extra- ordinarium	15. 59
— Steuerpolitik	31. 34. 41. 83. 84	Eisenbahnprioritäten, Kon- version der	38
— Steuerprogramm	80	Eisenbahnüberschuß	28. 37. 49. 51 53. 56
Bitter	4. 27 ff.	Verhältniß zu den allge- meinen Finanzen	58
Branntweinmonopol	41. 45	Eisenbahnverstaatlichung	4
Branntweinsteuergesetz v. 1887	48	Elbzoll	12
Branntweinverbrauchsabgabe	37	Enneccerus, Dr.	117
Burghardt, Generalsteuerrdirektor	83	Erbchaftssteuer	8. 12. 90
Camphausen	1. 4. 9 ff. 79. 100	Ergänzungs(Vermögens)steuer	103. 107
Chausséezoll	12. 19	Ertragssteuern. Ueberweisung an Kommunalverbände	26. 34. 41. 80. 85. 87. 115
Degressivsteuer	93. 113	— Aufhebung als Staats- steuer	99. 115
Deklarationspflicht	42. 83 f. 86. 96. 106. 112		
Dienstinkommen der Beam- ten, Lehrer und Geistlichen, Erhöhung	65		
Doppelbesteuerung	95. 110		

	Seite		Seite
Existenzminimum (Steuerbe-		Kommunalbesteuerung . . .	84
freitung) . . . 19. 82. 86.	113	Konsolidationsgesetz Camp-	
Extraordinarium . . . 15.	57. 67 ff.	hausens . . . 15. 17. 47.	62
— der Eisenbahnverwaltung	59	Konjols, Unkündbarkeit . .	47
Fehlbeträge im Staatshaus-		Konvertirung von Eisenbahn-	
halt 3. 9. 36. 47.	51	prioritäten 38 f.	47
Finanzielles Verhältniß zum		Konvertirung von Konjols	47. 63
Reiche (Matrikularumlagen)	23.	Kopfststeuer	77
28. 37. 48. 53.	60	Kreissteuerrecht	112
Finanzlage 1870—1873 . . .	8	Kriegskostenentschädigung,	
— 1878/79	23	französische 16. 23.	71
— 1880/81	27	Kriegsvermögenssteuer . .	103
— 1882/83	36	Lehrerpensionsgesetz . . .	37. 44
— 1890	52	Lex Huene	42. 48. 85
— 1901	70	Luftbarkeitssteuern	109
Finanzpolitik Bismarcks . .	29	Matrikularumlagen, siehe	
Gauß, Generaldirektor des		Finanzielles Verhältniß zum	
Katasters	107	Reiche.	
Gefindebuchstempel	12	Maybach	4. 21. 56
Gewerbsteuer . . . 12. 77. 79.	87	Miethssteuer	110
Gesetz vom 24. Juni 1891	91	Miquel 5. 51 ff. 87 ff. 90 ff.	118 f.
Gneist, v.	79. 93	Musterstatuten, steuerliche, des	
Grund- und Gebäudesteuer,		Finanzministeriums . . .	110
siehe Ertragssteuern.		Portemonnaiegesetz	30
Grundsteuerentschädigungen .	101	Progression der Steuer, siehe	
— Rückzahlung	101	Steuerfäße.	
Grundsteuerregulirung . . .	114	Progressivsteuer	93. 113
Gubrecht	4. 23 ff. 79	Provinzialdotationen . . .	13. 18
Hundesteuer	109	Quotifirung der Einkommen-	
Kalenderstempel	12	steuer	25. 117
Kanalvorlage	74 ff.	Rauchhaupt, v.	42
Kapitalrentensteuer . . . 42.	93	Realsteuern	80. 84
Klassensteuer . . . 25. 34 f.	77. 112	Rechtsmittel gegen Steuer-	
Klausel Frankenstein . . .	27 f.	veranlagung	97
Kommunalabgabengesetz von		Reichsbankzinsfuß	63
1885	85	Reichseisenbahnprojekt . . .	24
Kommunalabgabengesetz von		Reichssteuerprojekte	82
1893	108	Reichssteuerreform . . . 25.	28. 98

	Seite		Seite
Reichssteuersystem	24f.	Staatsschulden-Tilgungsgesetz	62
Rentenpapier, einheitliches	17	Stempel, Abgaben	85
Reservefonds, allgemeiner	58	Stempelsteuer	55
Resolutionen des Abgeordneten- hauses	26. 41. 58	Steuerbefreiung des Existenz- minimums	19. 82. 86. 113
Richter, Eugen	79. 91. 117	Steuererklärung der Steuer- pflichtigen	97
Rickert	22	Steuererlasse	12. 30. 82
Rohstofftarif	50. 56	Steuerreform, Endurtheil	118
Schlacht- u. Mahlsteuer	12. 19. 79	— Finanzielle Bedeutung	54
Schmidt-Sagan	44	Steuerfälle. Einkommensteuer	92. 113
Scholz	5. 36. 87	— Ergänzungssteuer	105
Schuldentilgung, außerordent- liche	14. 20	— Gewerbesteuer	91
Schuldentilgungsgesetz	58. 62	Steuerskala	92
Schuldentilgungspflicht	1	Steuervorlage von 1882	39
Schutzoll	23	Tabaksmonopol	29. 33. 35
Selbst einschätzung	96	Tabakssteuervorlage	34
— Vermehrung	10	Ueberschüsse im Staatshaus- halt	3. 9. 36. 47. 51
Staatsausgaben, dauernde	10. 18.	Veranlagung zur Besteuerung	78. 84
	37. 51. 52. 71	Verkehrsabgabe	55
— einmalige	15. 68	Vermögenssteuer, siehe Er- gänzungssteuer.	
Staatsbahnnetz	16. 21	Verwendungsgesetze	34. 82
Staatsbahnsystem	22. 27	Volksschullasten, allgemeine Erleichterung der	45
Staatsentnahmen, ordentliche	8. 19.	Volksschullehrer, Einkommens- erhöhung	12. 46. 65
	28. 37. 51. 54ff. 67	— Pensionsgesetz	44
— außerordentliche	9	Vorbesteuerung des fundirten Einkommens	116
Staatshaushalt 1870	1	Wohnungsgeldzuschuß	11. 18
— 1871—73	9. 11	Zeitungsstempel	12. 19
— 1882—1890	37	Zinsherabsetzungen	47. 50. 61. 63
— 1890—1900	51		
— 1900	2		
— Fundamentirung aus sich selbst heraus	54		
— Gesetz über den	72		
Staatsschuld. Höhe	2. 38. 47		
— Konsolidation	1. 17		
— Tilgung, regelmäßige	47. 61		
— — außerordentliche	14. 21. 38. 62		
— Zinsherabsetzung	47. 61		