

Finanzsteuern, Zwecksteuern und Zweckzuwendungen von Steuererträgen

Eine finanztheoretische und finanzpolitische Studie

Von
Karl Bräuer



Duncker & Humblot *reprints*

Schriften

des

Vereins für Sozialpolitik.

174. Band.

Finanzwissenschaftliche Untersuchungen.

Herausgegeben von Walther Loß.

Zweiter Teil:

**Finanzsteuern, Zwecksteuern und Zweckzuwendung
von Steuererträgen.**

Eine finanztheoretische und finanzpolitische Studie

von

Karl Bräuer.



Verlag von Dunder & Humblot.
München und Leipzig 1928.

Finanzsteuern, Zwecksteuern und Zweckzuwendung von Steuererträgen.

Eine finanztheoretische und finanzpolitische Studie

von

Karl Bräuer



Verlag von Dunder & Humblot.
München und Leipzig 1928.

Alle Rechte vorbehalten.



Dierersche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co., Altenburg, Thür.

Vorwort.

Die nachstehenden Untersuchungen sind unter recht ungünstigen Bedingungen zustande gekommen und sie gelangen erst mit einer erheblichen Verspätung zum Druck. Den Anlaß, zu den hier behandelten Fragen Stellung zu nehmen, bot eine Aussprache im Finanzwissenschaftlichen Unterausschuß des Vereins für Sozialpolitik im Herbst 1925 in Jena. Im Anschluß an gewisse Vorgänge, die sich bei der Verteilung des sogenannten „Weinsteuer-Drittels“ abgespielt hatten, wurde im Unterausschuß der Antrag gestellt, die finanztheoretischen und finanzpolitischen Grundlagen der Zweckbindung von Steuererträgen zum Gegenstand der Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik zu machen. Nur ungerne habe ich mich damals entschlossen, dieses — mir erst in vorgerückter Stunde angebotene — Referat zu übernehmen, setzte doch seine Bewältigung eine überaus mühselige Kleinarbeit auf einem meinen gegenwärtigen Studien ferner gelegenen Gebiet voraus.

Als ich im September 1926 auf der Tagung des Vereins in Wien im Finanzwissenschaftlichen Unterausschuß das Referat erstattete, hatte ich selbst die deutliche Empfindung, daß es zur Veröffentlichung noch nicht reif sei. Zwar standen schon damals im großen und ganzen die Grundlinien fest, aber es waren erst die vorläufigen Ergebnisse gewonnen; für eine eingehende Begründung und eine plastische Herausarbeitung der theoretischen Probleme war noch die Hauptarbeit zu leisten. Unaufschiebbarere ältere literarische Verpflichtungen machten es mir unmöglich, mich diesen Untersuchungen mit der erforderlichen Hingebung zu widmen, und daraus erklärt sich die bedauerliche Verspätung, mit der die vorliegende Veröffentlichung erscheint. Die inzwischen verfllossene Zeit von eineinhalb Jahren ist indessen, wie ich glaube, diesen Studien außerordentlich zugute gekommen; neuere Veröffentlichungen über das gleiche Gebiet haben die Problemstellung angeregt und zu abermaliger gründlicher Durcharbeitung des gesamten Materials Veranlassung gegeben.

Ich gestehe, daß ich manche Zweifel zu überwinden hatte, ob es sich denn wirklich verlohnt, sich durch dieses förmliche Gestrüpp durchzubinden und die gesamte in- und ausländische Steuergesetzgebung

nach solchem Kleinkram abzutasten. Diese Zweifel sind gewiß begreiflich in einer Zeit, wo ein wahres Meer ungelöster Fragen die Finanzwissenschaft erfüllt und jeder, der sich ernsthaft mit diesem Gebiete beschäftigt, oft nicht mehr weiß, wohin er sich vor Problemen und Problemkomplexen retten soll. Erst bei tieferem Versenken in den Gegenstand, bei dem Ringen um die theoretische Formgebung erkannte ich, daß hinter diesem „Kleinkram“ doch Probleme von hoher Bedeutung verborgen sind, die teilweise weit über das Gebiet der Steuerlehre und Finanzpolitik hinauszugreifen und in wichtige staatspolitische Betrachtungen ausmünden.

Für freundliche Unterstützung bei der Materialbeschaffung habe ich Fräulein Dipl.-Volkswirt Luise Scheffel, ganz besonders aber Herrn Dr. Eduard Bretener, Bern, herzlich zu danken.

Breslau, den 1. Mai 1928.

Karl Bräuer.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Vorwort	V
I. Finanzsteuern und Zwecksteuern	2—19
A. Die Finanzzwecksteuern (Finanzsteuern)	7
B. Die Zwecksteuern anderer Art (Zwecksteuern i. e. S.)	7
1. Die reinen Zwecksteuern	9
2. Die „eingebauten“ Zwecksteuern	12
II. Die Zweckzuwendung von Steuererträgen	19—64
A. Die Zweckzuwendungen im öffentlichen Haushalt überhaupt.	20
(Dotationen, Subventionen an öffentliche oder private Wirtschaften)	20
B. Die Zweckzuwendung von Steuererträgen insbesondere	25
a) Die Zweckzuwendung des Gesamtertrages	26
b) Die zweckgebundenen Zuschläge	28
c) Die Zweckzuwendung von Ertragsteilen	29
d) Die Zweckzuwendung von Ertragsteilen in absoluten oder relativen Zahlen	31
C. Die Verbreitung der Zweckzuwendung von Steuererträgen in den einzelnen Ländern	33
a) Deutsches Reich	33
b) Deutsch-Österreich	35
c) Frankreich	36
d) Die Schweiz	37
e) Sowjetrußland	37
f) Übrige Länder	38
D. Die Zweckzuwendung bei den einzelnen Steuerformen.	38
1. Die Kraftfahrzeugsteuer	39
2. Die Getränkesteuern	43
3. Die Kennwertsteuer	45
4. Die Wohnungsabgaben (insbesondere die „Hauszinssteuer“).	46
5. Die Wasserkraftsteuer	48
E. Die Sicherung des Verwendungszweckes	50
F. Die Beurteilung der Zweckzuwendung von Steuererträgen	57
a) Das direkte Verfahren	57
b) Das indirekte Verfahren	61

	Seite
Anlagen	65—84
Vorbemerkungen.	67
I. Die Zweckwendungen in der Reichssteuergesetzgebung und im Reichshaushaltplan von 1918—1926	68
1. Branntweinmonopol	68
2. Biersteuer	70
3. Tabaksteuer	71
4. Weinsteuer	71
5. Zölle	72
6. Geldentwertungsausgleich bei bebauten Grundstücken (Hauszinssteuer)	73
II. Beispiele für die Sicherung des Verwendungszwecks . .	73
1. Das schweizerische Alkoholzehntel	73
A. Gesetzliche Grundlagen	73
B. Bericht des Kantons Zürich über die Verwendung des Alkohol- zehntels für 1924	74
2. Das „Weinsteuer-Drittel“	78
3. Die „preussische Hauszinssteuer“.	80

Finanzsteuern, Zwecksteuern und Zweckzuwendung von Steuererträgen.

Eine finanztheoretische und finanzpolitische Untersuchung.

Mit der Frage des Zwecks der Besteuerung beschäftigt sich eine umfangreiche Literatur, die hauptsächlich anknüpft an die von Adolph Wagner 1879 aufgeworfene Problemstellung. Hatte man bis dahin in der Deckung des Finanzbedarfs den einzigen, den eigentlichen Zweck jeder Steuer gesehen, so versucht es Wagner, als einen dem Finanzzweck ebenbürtigen Zweck der Steuer hinzustellen, regulierend in die Verteilung des Volksvermögens und Volkseinkommens einzugreifen. Diese Ideen haben die Vertreter der Finanzwissenschaft in zwei Lager gespalten:

- a) in eine Partei, die sich schärfstens wehrte gegen eine solche sozialpolitische Fundamentierung der Steuerlehre und die nach wie vor den Steuerzweck lediglich auf dem Gebiete der Deckung eines öffentlichen Bedarfes finden will, und
- b) eine zweite, allerdings erheblich schwächere Gruppe, die einer weiteren Ausdehnung der Ideen von Adolph Wagner den Boden vorbereiten wollte.

Wieweit diese Grundsätze von Adolph Wagner als Fundamente der Steuerlehre anerkannt worden sind, sei hier nicht weiter erörtert¹. Nur so viel möge erwähnt werden, daß der von Adolph Wagner ausgestreute Samen in der modernen Steuergesetzgebung des In- und Auslandes — namentlich in der Ausbildung und Verfeinerung der Einkommensteuer, aber auch bei allen übrigen Steuern auf Einkommen und Vermögen — tiefe Wurzeln geschlagen hat. Allerdings sind auch in der Nachkriegszeit die schweren Gefahren einer Verallgemeinerung dieser Grundsätze hervorgetreten, wonach die Steuergesetzgebung regulierend in die Verteilung der Vermögen und Einkommen

¹ Genaueres hierüber bei Dora Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung. Tübingen 1927, und W. Loß, Fiskus als Wohltäter. Betrachtungen über Nebenzwecke der Besteuerung (Volkswirtschaftliche Zeitsfragen, Heft 219). Berlin 1906.

einzugreifen habe. Die deutsche Kriegsgewinnsteuer von 1919, die eine radikale Wegsteuerung jedes Vermögenszuwachs über eine gewisse Grenze hinaus erstrebte, die in ungemessene Höhen gesteigerten Tarife des Reichsnotopfers, der Einkommensteuer und namentlich der Erbschaftssteuer sind die Wirkungen einer ausgesprochen besitzfeindlichen Steuerpolitik. Diese wählte als Ausgangspunkt eine Veränderung der Besitzverteilung, und sie hat in Zeiten einer ohnedies erheblich gesunkenen Steuermoral zu einer geradezu ungehemmten, organisierten Kapital- und Steuerflucht geführt.

Wer sich Rechenschaft geben will über die Formen, in denen der Zweckgedanke in der praktischen Steuerpolitik verwirklicht worden ist, wer die Lehre vom sogenannten Nebenzweck der Besteuerung genauer prüft, wird sehr bald erkennen, daß er sich auf einem schwankenden Boden befindet. Verschwommene Begriffe ohne theoretischen Unterbau, bunt durcheinander laufende Fäden, das Fehlen jeder Systematik und eine Verknüpfung äußerlich ähnlicher, aber innerlich wesensfremder Erscheinungen bieten sich demjenigen, der sich mit dem Bedürfnis nach theoretischer Klarheit diesem Gebiete nähert. Eine bemerkenswerte Studie über diese und ähnliche Zusammenhänge bietet Dora Schmidt in ihrer erwähnten anregenden Schrift. Trotz zahlreicher richtiger Einzelbeobachtungen halte ich jedoch die Ergebnisse dieser theoretischen Untersuchungen, wie ich noch ausführen werde, für verfehlt. Das gilt namentlich auch von dem Versuch der Verfasserin, durch eine neue Terminologie und eine andere Systematik in diese verworrenen Dinge Licht zu bringen. Auch die auf diese Schrift aufgebaute Abhandlung von A. Lampe, Die wirtschaftlichen Voraussetzungen der nichtfiskalischen Steuergestaltung, insbesondere der Steuerbegünstigung (Festgabe für Georg Schanz zum 75. Geburtstag 12. März 1928), Tübingen 1928, Bd. I, S. 172ff., hat die im folgenden behandelten Zusammenhänge nicht erkannt.

I. Finanzsteuern und Zwecksteuern.

Ich finde zunächst als Ausgangspunkt für die bestehende Verwirrung die Tatsache, daß man nicht zu scheiden versteht zwischen dem inneren Wesen einer Steuer und den Methoden, ihren Ertrag zu verwenden. Beide Dinge haben an sich nichts miteinander gemein, was jedoch nicht ausschließt, daß sie uns bei manchen Steuerformen häufig genug in einer äußerlichen Verbindung begegnen. Beide

gehören jedoch im Grunde verschiedenen Teilgebieten der Finanzwissenschaft an. Das innere Wesen einer Steuerform, das von ihr erstrebte Ziel, ihr eigentlicher Charakter findet ihren Ausdruck in den Elementen ihres Aufbaus, in der Struktur, in ihrem Einfluß auf die Handlungen der Steuerzahler. Die Darstellung dieser Fragen gehört in das Gebiet der Steuerlehre und der Steuerpolitik, in die Lehre vom Wesen und Zweck der Steuer, von den Grundsätzen der steuerlichen Belastung, in die Lehre von den Steuerformen, vom Steuertarif usw. Mit anderen Worten: alle diese Probleme sind ein organischer Bestandteil der Steuerlehre.

Sobald man jedoch die Frage diskutiert, in welcher Weise der Ertrag einer Steuer verwendet werden soll, tritt man aus dem Rahmen der Steuerlehre heraus und begibt sich auf ein anderes Teilgebiet der Finanzwissenschaft. Die Verwendung des Steuerertrages und alle damit zusammenhängenden Fragen bilden einen Problemkreis, der in die Lehre vom öffentlichen Haushalt und in die neuerdings in erfreulicher Weise vertiefte Lehre von den öffentlichen Ausgaben², von der Verwendung der öffentlichen Einkünfte zur Bedarfsdeckung gehört. Ob der Steuerertrag in die allgemeine Finanzkasse fließt oder einem Sonderfonds überwiesen wird, oder ob die Verwendung zu einem im Steuergesetz oder in einem sonstigen Gesetz genannten, ganz bestimmten Zwecke stattfindet, ist ein Vorgang, der das innere Wesen einer Steuer, ihren Charakter, ihren Aufbau nicht berührt. Die Erörterung dieser Grundsätze ist ein wichtiger Bestandteil der Lehre von der Verwendung öffentlicher Einkünfte. Das ergibt sich schon daraus, daß die Verwendung zu einem gesetzlich vorgeschriebenen Zweck sich nicht nur auf Steuereingänge, sondern auch auf eine ganze Reihe anderer öffentlicher Einkünfte des Gemeinwesens erstrecken kann (Dotationen, Subventionen, Überweisungen, Anleihen).

Auf dieser folgerichtig durchgeführten Scheidung zwischen dem inneren Wesen einer Steuer und der Art der Verwendung ihres Ertrages beruht nun die gesamte folgende Darstellung. Erst die Erkenntnis, daß beide Dinge nicht in einer Ebene liegen, sondern verschiedenartigen Teilgebieten der Finanzwissenschaft angehören, vermag in die reichlich verworren erscheinenden Vorgänge Licht und Klarheit zu bringen. Allerdings sind nicht geringe termino-

² Namentlich durch Gerhard Colm, Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben. Ein Beitrag zur Finanztheorie. Tübingen 1927.