

DE BELASTINGHERVORMING IN PRUISSEN.

De belastingen in Pruissen voldoen sedert verscheidene jaren niet meer aan de eischen, die men daaraan tegenwoordig mag stellen. Terwijl juist in Duitschland de wetenschap op het gebied van belastingen tot nieuwe theoriën was gekomen, bleven staat en gemeenten naast elkander verschillende en soms dezelfde belastingen heffen, die dikwijls gebrekkig waren en samen niet een stelsel vormden. Het gevolg was, dat bij het voortdurend stijgen der uitgaven, de gebreken van den bestaanden toestand steeds meer werden gevoeld, terwijl het eindelijk thans zoover is gekomen, dat de staat en zeer vele gemeenten in moeilijke finantieele omstandigheden verkeerden.

Eene herziening van het belangstelsel was dus zeer wenschelijk, zelfs noodig geworden. De tegenwoordige Minister van Finantien Miquel heeft haar aan de orde gesteld, en doet alles om haar tot stand te brengen. Na in 1890 en 1891 de inkomstenbelasting, dien de staat heft, te hebben verbeterd, heeft hij thans verschillende voorstellen ingediend van zeer ingrijpenden aard betreffende de verdeeling der belastingen tusschen staat en gemeenten, en de invoering eener vermogensbelasting.

Deze ontwerpen zijn niet alleen voor Pruissen van belang, maar ook voor andere landen, omdat men in die voorstellen en de toelichting daarvan, vindt de ontwikkeling van eene theorie omtrent belastingen en tevens de praktische toepassing van die theorie op de belastingen

van Pruissen. Zijn onze naburen ons dikwijls vooruit in de ontwikkeling van theoriën, in dit geval treft bovendien de eenvoudige en heldere wijze, waarop de toelichting wordt gegeven en de voorstellen zijn geformuleerd, en waardoor het niet veel moeite kost van een en ander kennis te nemen.

Eene theorie toe te passen door een geheel belastingstelsel te herzien, is op zichzelf reeds geen gemakkelijke taak; maar bovendien zijn er in Pruissen omstandigheden, die haar dubbel moeilijk maken.

Vooreerst is Pruissen wel een onafhankelijk en bijzonder krachtig koninkrijk, maar tevens een onderdeel van het Duitsche rijk, en die tweeslachtige toestand wordt bijzonder gevoeld waar het geldt de regeling van belastingen. Om de rijksuitgaven te bestrijden ontvangt het Duitsche rijk bijdragen van de verschillende bondstaten, maar heft het ook zelf indirecte belastingen en legt het op dit deel van het belastinggebied de vrijheid der staten aan banden. In een land, waar zelfs steden en dorpen nog indirecte belastingen heffen, wordt dit wel degelijk gevoeld.

Vervolgens is Pruissen niet samengesteld uit deelen, die sinds lange jaren tot hetzelfde land behoord hebben en zóó inderdaad tot één geheel zijn geworden. Het grondgebied is telkens vergroot door annexatie, en daarbij werden dikwijls de in die streken bestaande wetten gehandhaafd. En al wordt de laatste aanwinst, Helgoland, in de stukken telkens met name uitgezonderd, evenals de Hohenzollernsche landen, zoo zijn toch niet alleen de toestanden maar ook de wetten in Rijnland, in Hessen en in Posen ten eenenmale verschillend.

De ontwerpen hebben dus niet alleen ten doel het bestaande te hervormen, maar tevens eenheid te brengen daar, waar nog verschillende wetten en besluiten van kracht zijn, en waar hierdoor tevens de herinnering wordt levendig gehouden aan den tijd, toen die streken nog niet tot Pruissen behoorden.

Meer dan elders heeft dus in Pruisen zulk eene hervorming groote moeilijkheden te overwinnen, want talrijke en zeer verschillende plaatselijke en bizondere belangen moeten wijken voor het algemeene welzijn van den staat.

Deze bezwaren hebben echter de hervorming niet kunnen tegenhouden. Nadat de wet van 24 Juni 1891 door Minister Miquel voorgesteld eene nieuwe vorm van inkomstenbelasting had ingevoerd, zijn er nu, gedateerd 2 November 1892, ingediend drie ontwerpen van:

1°. Gesetz wegen Aufhebung directer Staatssteuern.

2°. Ergänzungssteuergesetz.

3°. Kommunalabgabengesetz.

Het eerste stelt buiten werking voor den staat de belastingen op den grond, op de gebouwen en op de gevestigde bedrijven, en schaft af de belasting op den bergbouw.

Het tweede behelst eene heffing van het vermogen, naast de inkomstenbelasting.

Het derde regelt het gemeentelijk belastingstelsel in zijn geheelen omvang.

Bij ieder ontwerp is eene memorie van toelichting gevoegd; bovendien zijn er nog andere stukken en bijlagen, en daaronder een «Denkschrift» dat de hervorming in haar geheelen omvang, en dus de verschillende ontwerpen in hun onderling verband behandelt.

De ontwerpen dragen allen de onderteekening van Graf zu Eulenburg en van Miquel, maar de laatste is als Minister van Finantien meer dan zijn ambtgenoot voor Binnenlandsche Zaken eigenlijk de man van deze hervorming.

Tot goed begrip van hetgeen voorgesteld wordt, moge een enkel woord voorafgaan over de bestaande

directe belastingen in Pruissen. Deze zijn de volgende:

1^o eene inkomstenbelasting, hoogstens 4 pCt. met degressie tot $\frac{1}{2}$ pCt., met verplichte eigen aangifte voor inkomens van meer dan M. 3000.

2^o. eene grondbelasting van de ongebouwde eigendommen. Deze is vastgesteld op een cijfer van bijna M. 40 millioen, en dit wordt omgeslagen over de eigendommen die moeten bijdragen. Zij bedraagt volgens berekeningen 4 à 5 pCt. van de netto opbrengst;

3^o. eene belasting van de gebouwde eigendommen en de daarbij behorende plaatsen en tuinen. Zij bedraagt bij woonhuizen 4 pCt., bij lokalen voor bedrijven 2 pCt. van de jaarlijksche opbrengst, die op verschillende wijzen wordt geschat, terwijl deze schatting om de 15 jaren herzien wordt. De laatste herziening heeft in 1890 plaats gehad;

4^o. eene belasting van de gevestigde bedrijven. Zij zijn ingedeeld in verschillende klassen met verschillende sommen voor elke klasse dus eenigszins in den geest van ons tegenwoordig patent;

5^o. eene belasting van de bedrijven, die, «im Umherziehen betrieben werden». Zij wordt geheven van rondreizende kooplieden, die van M. 6 tot M. 144 moeten betalen;

6^o. de Bergwerksabgaben, in den regel 2 pCt. van de bruto opbrengst, hetgeen gelijk zou staan met 4 pCt. à 5 pCt. van de netto opbrengst. Dit is eigenlijk een soort recht, dat de staat voor het gebruik van den grond heft, zooals de royalties in Engeland, en behoort tot de regalia;

7^o. eene belasting van de spoorwegen; zij is eenigermate progressief, maar ook hierbij is de oorsprong gelegen in de vergoeding, die de staat vordert, omdat de inkomsten uit de koninklijke post door de spoorwegen zijn verminderd. Om dit dubbel karakter en de bijzondere heffing zijn de spoorwegen evenals de bergbouw van de bedrijfsbelasting vrijgesteld.

De opbrengst van deze belastingen werd voor de begroting van 1892-93 geraamd als volgt, in M. 1000.

grond	M. 39.907
gebouwen	35.086
inkomsten	80.000
gevestigde bedrijven	19.289
andere bedrijven.	2.630
spoorwegen	264
bergbouw	6.961
totaal .	<u>M. 184.137</u>

Het eerste voorstel van Miquel is thans om de belastingen op grond, gebouwen en gevestigde bedrijven, de zoogenaamde Ertragssteuer, als heffingen van den staat buiten werking te stellen, terwijl de Bergwerksabgaben geheel worden afgeschaft.

Het eigenaardige van de drie eerste is, dat zij natuurlijk wel van personen worden geheven maar zonder dat de persoonlijke omstandigheden van hem, die de belasting moet betalen, eenigen invloed hebben. Of iemand op zijn grond of gebouwen hypotheek, of voor zijne zaken geld heeft opgenomen, komt niet in aanmerking. Het feit, dat hij grond of gebouwen bezit, of een bedrijf uitoefent is voldoende; daarvoor moet hij betalen, en wel evenveel alsof hij volstrekt geen schulden had. Op deze wijze worden zulke belastingen eigenlijk meer van zaken dan van personen geheven, en daarom ook zakelijke belastingen genoemd.

Is nu voor de vier zakelijke belastingen op grond, gebouwen, gevestigde bedrijven en bergbouw, nog plaats in de directe belastingen van Pruisen?

Het Denkschrift zegt daaromtrent, dat zij meer blijven bestaan door de macht der gewoonte, dan door de overtuiging dat zij rechtvaardig zijn. De wetenschap toch kent op het gebied van belastingen twee stelsels: be-

lasting naar belang en belasting naar draagkracht. Het laatste, belasting naar draagkracht, komt, zooals tegenwoordig bijna algemeen wordt erkend, het best bij het begrip en wezen van den staat, en moet dus de grondslag zijn van de praktische belastingpolitiek van den staat. Maar daarbij kunnen — zooals nader zal blijken — de bestaande zakelijke belastingen niet worden gehandhaafd.

Wat belasting naar belang betreft, moeten wel, wanneer de staat diensten bewijst, daarvoor loonen worden betaald. Maar waar de staat o. a. spoorwegen en kanalen aanlegt, is het niet mogelijk te bepalen, welke personen juist daarvan voordeel hebben, en hoeveel ieder. In het groote verkeer verdeelen deze voordeelen zich over zooveel personen, dat iedere poging om die voordeelen te maken tot grondslag van belastingen, niet tot eene rechtvaardige, maar tot eene willekeurige verdeeling van lasten moet leiden.

Wanneer men dan het beginsel van belasting naar draagkracht wil toepassen, zullen de inkomsten uit kapitaal meer moeten bijdragen dan de inkomsten uit arbeid. Hieromtrent is men het tegenwoordig uit een wetenschappelijk standpunt vrij wel eens. De bestaande inkomstenbelasting echter maakt geen onderscheid en belast alle inkomsten even zwaar. Daarom zullen dus de inkomsten uit kapitaal buitendien nog afzonderlijk moeten betalen, en dit kan dan geschieden in den vorm van eene bijzondere belasting van die inkomsten of van het kapitaal zelf.

Nu treffen de bestaande zakelijke belastingen wel het kapitaal, maar op eene hoogst gebrekkige wijze. Immers de bedoeling is, dat het kapitaal meer betaalt, omdat zijne draagkracht grooter is dan die van den arbeid. Maar voor eene onderscheiding tusschen de verschillende soorten van kapitaal bestaat geen reden. Grond, gebouwen en roerend vermogen zijn eenvoudig vormen

van kapitaal, en als zoodanig moeten zij allen, maar tevens allen even zwaar, worden getroffen. Dit nu is bij de bestaande zakelijke belastingen het geval niet; de grond betaalt 4 pCt. à 5 pCt., de gebouwen 4 pCt., het bedrijf 1 pCt. en de effecten niets.

Wilde men hierin verandering brengen, dan zou men de belastingen op grond en op gebouwen moeten verlagen en de eerste bovendien periodiek herzien. Die periodieke herziening wordt echter door de groote kosten onmogelijk; de laatste kwam op M 59 miljoen te staan en men kan er niet aan denken, dit dikwijls te herhalen. Ook als men de schatting der gebouwen niet om de 15 maar bv. om de 5 jaren wilde herzien, zouden de kosten, die de laatste maal M 6 miljoen bedroegen, zeer drukkend worden.

Verder zou de belasting op de bedrijven in dien geest moeten worden herzien, dat daardoor alleen werd getroffen het kapitaal, dat in die bedrijven wordt gebruikt, en de arbeid vrij bleef, omdat men juist bedoelt den arbeid niet op nieuw te belasten.

Ten slotte zou men eene nieuwe belasting moeten vinden voor dat aanzienlijke deel van het kapitaal o. a. effecten, dat door de bestaande zakelijke belastingen wordt vrij gelaten.

Dat door al deze maatregelen wel niet bereikt zou worden hetgeen men beoogt, nl. eene gelijke heffing van alle kapitaal, zal wel geen verder betoog behoeven. Wanneer men dus voor den staat het beginsel van belasting naar draagkracht tot uitvoering wil brengen in het belastingstelsel, dan is er voor de bestaande zakelijke belastingen op grond, gebouwen en bedrijf geen plaats in dat stelsel, en blijft er niets over dan deze belastingen af te schaffen als heffingen van den staat.

Ook de gemeentelijke toestanden — zegt het Denkschrift — maken dezen maatregel noodig. De gemeente

is eigenlijk meer eene huishoudelijke eenheid, al is haar ook een deel van den staatszorg opgedragen, en een belangrijk gedeelte van hare uitgaven komt meer in het bijzonder enkelen ten goede. Hieruit volgt, dat het hoofdzakelijk belasten naar draagkracht door inkomstenbelastingen niet in overeenstemming is met eene rechtvaardige verdeeling der lasten van de gemeente.

Daarentegen zijn de zakelijke belastingen, die niet goed zijn als heffingen van den staat, juist aangewezen voor de gemeenten. Vooreerst kunnen de gemeenten, — hetgeen voor den staat niet wel mogelijk is — die zakelijke belastingen regelen in verband met de plaatselijke toestanden. Vervolgens valt op te merken, dat de personen somtijds in de gemeente slechts tijdelijk vertoeven, en dus slechts de voorbijgaande voordeelen hebben van hetgeen de gemeente doet; terwijl de zaken (huizen, terreinen en ook gevestigde bedrijven) daarvan de blijvende voordeelen genieten. Ten slotte kunnen de zaken zich niet evenals de personen uit de gemeente verwijderen, als de heffingen zwaarder worden. Om al deze redenen zijn de zakelijke belastingen voor de gemeenten tegelijk goede en vaste bronnen van inkomsten.

Er is nog een voordeel, ditmaal voor staat en gemeenten beide. De voorgestelde regeling maakt het in het vervolg onnoodig dat de gemeenten hooge opcenten heffen op de inkomstenbelasting van den staat. En zoo verdwijnt het gevaar, dat deze belasting door de opcenten te hoog, en daardoor minder goed wordt. Een te drukkende heffing toch werkt — de ondervinding heeft het geleerd — zeer verkeerd en heeft ongewenschte gevolgen. En dat zou niet alleen de gemeente maar ook de staat ondervinden.

Het eerste ontwerp van den Minister Miquel stelt de belastingen op grond, gebouwen en gevestigde bedrijven als heffingen van den staat buiten werking, maar geeft

ze tevens aan de gemeenten ten gebruike in denzelfden vorm, voor zoover de gemeenten daaromtrent geen eigen verordeningen maken. Wel is het de bedoeling, dat men overal daartoe zal overgaan; maar tevens is het de verwachting, dat dit slechts langzaam zal geschieden, zoodat ook een datum, waarop alles gereed moet wezen, niet wordt aangegeven.

Een aantal bepalingen omtrent kiesrecht, kosten van innen, het kadaster enz., die met de belastingen in verband staan, kunnen hier buiten bespreking blijven.

En welke zullen nu de finantieele gevolgen zijn van de bovengeschetste veranderingen?

Volgens de ontwerpen zou de staat verliezen de belastingen op grond, gebouwen, gevestigde bedrijven en bergbouw samen M 101.730.000. En dit groote bedrag moet op andere wijzen worden gevonden.

Vooreerst komt hiervoor in aanmerking hetgeen de staatsinkomstenbelasting meer opbrengt dan M 80 miljoen. Volgens § 82 van de bestaande wet van 24 Juni 1891 moet dit meerdere strekken voor de verdere herziening van het belastingstelsel, dus niet voor de gewone uitgaven van den staat. Dit meerdere heeft bedragen in 1892 M 44.802.848. Niet goed zou het zijn dit meerdere eenvoudig af te staan aan de gemeenten. Vooreerst omdat er geen goede maatstaf voor de verdeeling is, en verder omdat de gemeenten zodoende geen meerdere vrijheid krijgen, om hunne belastingen te regelen in overeenstemming met de plaatselijke toestanden. Het zou dus wel tijdelijk verlichting geven, maar geen duurzame verbetering zijn.

Het is daarom beter, dat de staat ook dat meerdere boven M 80 miljoen voor zich neemt. Die meerdere opbrengst is echter in verband met de vele reclamen in plaats van op M 44 slechts op M 40 miljoen geraamd. Tevens wordt er uitdrukkelijk op gewezen, dat de jaar-

lijksche toeneming in opbrengst niet even groot zal zijn als vroeger, omdat er toen ieder jaar ontdekt werden inkomsten, die verborgen waren gehouden, en dit in het vervolg veel minder zal voorkomen, nu er in 1892 door de verplichte eigen aangifte op eenmaal zooveel meer inkomsten voor den dag zijn gekomen.

Ten tweede ontvangt de staat hetgeen tot nog toe volgens de zoogenaamde *lex Huene* aan de gemeenten wordt afgestaan. Tot toelichting diene het volgende. Het Duitsche rijk had zich door de tarieven van 1879 zeer aanzienlijke inkomsten verschaft en een deel daarvan werd volgens de rijkswet van 15 Juli 1879 afgestaan aan de verschillende bondstaten. Nu werd in Pruissen op voorstel van von Huene, bij de wet van 14 Mei 1885 bepaald, dat hetgeen die uitkeering van de rechten op vee en granen, die door de rijksregeering plaats had, meer zou bedragen dan M 15 millioen, verdeeld zou worden over de Kreisen, en wel voor twee derden in verhouding van de opbrengst van de belasting op grond en gebouwen en voor één derde naar het getal inwoners. De Kreisen kunnen het bedrag zelf gebruiken of weder aan de gemeenten afstaan, en het laatste heeft veelal plaats. Het bedrag dat in Pruissen op deze wijze is verdeeld, heeft afgewisseld tusschen M 30 en M 57 millioen; dus is het eene hoogst onzekere bron van inkomsten. Daarbij heeft op de verdeeling de meerdere of mindere behoeften der Kreisen geen invloed, zoodat over de werking der regeling niet valt te roemen. Zelfs is naar het schijnt, von Huene, de vader van de wet, van oordeel, dat de regeling afgeschaft en door eene andere vervangen moet worden.

Het bedrag, dat tot nu toe aan de Kreisen wordt uitgekeerd, zou voortaan aan den staat blijven. Maar met het oog op de lagere rechten op granen, die het Duitsche rijk in het vervolg heft, wordt het aandeel van Pruissen op niet meer dan M. 39 millioen in het geheel, en dus het overschot, dat de staat boven de hiervoor vermelde

M. 15 millioen zal ontvangen, op M. 24 millioen geschat.

Ten slotte vallen nog vrij zekere perceptiekosten ten bedrage van M. 3 millioen.

Alles bijeengenomen, zou de staat dus verliezen door het afstaan aan de gemeenten van de belastingen op grond, gebouwen en gevestigde bedrijven en het afschaffen van de Bergwerksabgaben M. 102 millioen;

en slechts ontvangen.

meerdere opbrengst van de inkomstenbe-

lastig	M. 40 millioen
afschaffing der uitkeering volgens de lex	

Huene	» 24 »
besparing van perceptiekosten	» 3 »
samen	<u>M. 67 millioen</u>

zoodat er nog M. 35 millioen moeten worden gevonden.

Dit tekort nu zou gedekt worden door de *Ergänzungssteuer*, die als aanvulling van de inkomstenbelasting maar tevens als zelfstandige heffing het vermogen zou treffen. Terwijl de inkomstenbelasting alle inkomsten onverschillig of zij uit arbeid of uit kapitaal voortkomen even zwaar treft, belast de *Ergänzungssteuer* alleen het vermogen, zoodat op deze wijze de inkomsten uit kapitaal tweemaal getroffen, meer betalen dan die uit arbeid. Tevens wordt aan alle kapitaal, grond, gebouwen, effecten, onverschillig waaruit het bestaat en of het al dan niet rente afwerpt, even zwaar getroffen. Zoo wordt bereikt, wat door de afzonderlijke zakelijke belastingen op grond, gebouwen en bedrijf met elkander niet mogelijk was, eene gelijke heffing van alle vermogen.

Belast zouden worden alleen fysieke personen, die in de inkomstenbelasting zijn aangeslagen. Vrijgesteld worden zij, die geen M. 6000 kapitaal, of die bij M. 900 inkomen minder dan M. 16000 kapitaal hebben. De heffing bedraagt $\frac{1}{2}$ per mille.

Tegen deze ontwerpen zijn groote bezwaren geopperd. Terwijl toegegeven wordt, dat hervorming noodig is, zijn er tevens verschillende andere plannen voor den dag gekomen.

Sommigen willen de grond- gebouwen- en bedrijfsbelastingen niet geheel afstaan, maar slechts ten deele. Hoeveel hangt weder af van hetgeen verder beschikbaar zal zijn.

Hiertegen wordt aangevoerd, dat het beginsel, waarvoor zulke zakelijke belastingen beter bij de gemeenten behooren dan bij den staat, door zulk een halven maatregel niet tot zijn recht komt.

Anderen willen de meerdere belasting van het inkomen uit kapitaal bereiken, niet door een belasting van het vermogen in eene afzonderlijke wet, maar door deze inkomsten in de inkomstenbelasting zelf zwaarder te treffen, en dus deze wet te veranderen.

Tegen dit denkbeeld komen vooreerst bezwaren van belastingtechniek, die het niet wenschelijk maken de wet, die zoo kort geleden in 1891 geheel herzien is, nu weder te veranderen, terwijl zij nauwelijks in werking is. Bovendien twijfelt men aan de mogelijkheid haar in den bedoelden zin te herzien. En allerlei kapitaal dat geen inkomsten afwerpt, maar door eene geleidelijke toeneming in de waarde dit gebrek vergoedt, zooals bv. zekere noodlijdende fondsen, en bouwterreinen op speculatie gekocht, zouden onbelast blijven, ook bij een verbeterde belasting op inkomsten.

Nog anderen willen het tekort dekken en het kapitaal treffen door de successie belasting uit te breiden tot de rechte lijn en tusschen echtgenooten.

Een ontwerp echter in dien geest, door Minister Miquel ingediend 3 November 1890 bij den Landdag, is niet goedgekeurd, zoodat daarvoor, al heeft het groote voorstanders, geen meerderheid is te vinden.

Juist het verschil van meening bij zijne tegenstanders

geeft Minister Miquel een groot voordeel. Wanneer geen ander plan eene meerderheid vindt, worden de kansen voor zijne ontwerpen beter. En deze kansen zijn op zich zelf reeds goed, omdat de voorstellen uitgaan van de regeering, en dit in den Landdag van Pruissen, waar de kroon eene zoo groote macht uitoefent, op de beslissing een niet geringen invloed heeft.

Uit hetgeen voorafgaat blijkt, dat de Minister Miquel door de vermogensbelasting aan den staat de noodige middelen wil verschaffen om de zakelijke belastingen op grond, gebouwen en gevestigde bedrijven aan de gemeenten af te staan. De wijze, waarop de gemeenten deze nieuwe bronnen van inkomsten moeten gebruiken, vereischte wel eenige regeling bij de wet. Hiertoe echter heeft de Minister zich niet bepaald, maar een ontwerp ingediend van een Kommunalabgabengesetz, dat het belastingstelsel der gemeenten in zijn geheelen omvang regelt.

Zooals thans de toestanden zijn, kan er van een stelsel moeilijk sprake wezen: een aantal wetten en besluiten regelen in verschillende deelen verschillende belastingen en heffingen. Zoo geeft de memorie van toelichting voor de steden vier en voor de landgemeenten acht groepen van regelingen, meestal afkomstig uit tijden toen die streken nog niet tot hetzelfde Koninkrijk behoorden. Slechts in twee wetten — en dan nog wel wetten van het Deutsche rijk en niet van Pruissen -- vindt men bepalingen die overal geldig zijn, en wel voor zekere indirecte belastingen en voor de privilegien van beambten en militairen.

Wat den feitelijken toestand betreft, geeft eene uitvoerige bijlage van 336 bladzijden een overzicht van de finantiën in 1891/2.

- 1^o. van de 205 steden met meer dan 10000 zielen;
- 2^o. van één stad en

3°. van twee landgemeenten, alle drie van iederen Kreis der twaalf provinciën van Pruissen.

Uit het overzicht blijkt, wat de directe belastingen der gemeenten betreft, dat het grootste deel zijn persoonlijke en niet zakelijke. In de 205 steden werd geheven aan inkomstenbelastingen M. 104 millioen en aan zakelijke M. 16.7 millioen, dus in verhouding van 6.22 tot 1.

Van de steden boven 10000 inwoners hadden 48 eigen inkomstenbelastingen, de overigen vergenoegden zich met opcenten op de rijksbelasting. Slechts 8 bleven daarbij onder 100, de overigen gingen hooger tot 400 en 500 opcenten. De kroon spande het district Arnsberg met meer dan 600.

Terwijl dus inkomstenbelastingen het grootste gedeelte uitmaken, werden daarnaast ook indirecte belastingen geheven op bier, moutwijn, brandewijn, vleesch, meel, brandstoffen, en petroleum. Dit geschiedde o. a. in 54 van de 205 groote steden, in 102 van de 421 kleine steden, en 188 van de 842 landgemeenten, die in de bijlagen voorkomen. De opbrengst was echter niet groot, 4.69, 3.73 en 2.20 pCt. van het geheel.

Eigenaardig is de positie der zelfstandige Gutsbezirken die buiten het gemeentelijk verband staande, eigen gemeenten vormen, waarin de eigenaar van het goed de plichten der gemeente heeft te vervullen.

Het voorgestelde Kommunalabgabengesetz geeft nu als middelen voor de gemeenten, naast diensten in natura, die als hand en spandiensten vooral op het platteland voorkomen, de volgende:

- 1°. inkomsten uit bezittingen;
- 2°. gebühren;
- 3°. indirecte belastingen;
- 4°. directe belastingen van grond en bedrijf;
- 5°. inkomstenbelastingen.

Daarover komt in het ontwerp en de verschillende memoriën in hoofdzaak het volgende voor.

1°. Bezittingen. De tijd, waarin de gemeenten hare uitgaven konden bestrijden uit de inkomsten van hare bezittingen, en somtijds nog daarvan overhielden, behoort ook in Pruissen tot het verledene. Naast de inkomsten echter uit zulke bezittingen bv. uit land, zijn in den lateren tijd ontstaan andere uit de ondernemingen, die de gemeenten drijven. Deze kunnen monopolieën vormen, rechteus of feitelijk. Rechteus wanneer bv. voor gas, water, of electrisch licht of beweegkracht, eene leiding noodig is over of door den openbaren weg. Het gemeentebestuur heeft het in zijn macht de vergunning te weigeren, en zoo iedere andere onderneming onmogelijk te maken. Anders is het bv. met abattoir of markt of badinrichtingen die ieder particulier evenzeer op eigen terrein in het leven kan roepen. Dan kan de gemeente ook wel een monopolie hebben, maar niet doordat zij het oprichten rechteus kan beletten; zij kan echter door hare concurrentie een ander alle winst en daarmede het bestaan onmogelijk maken en zich zelf zoo een feitelijk monopolie verschaffen.

De eenige regel, die het ontwerp stelt, is, dat de gemeente hare ondernemingen zoo moet besturen, dat behalve de uitgaven ook minstens daaruit worden gedekt de rente en aflossing van geldleeningen, die de gemeente voor die ondernemingen heeft aangegaan. ¹⁾

1) Het is eigenlijk juist, dat niet iedere onderneming als een afzonderlijk geheel moet worden beschouwd. Wanneer toch eene gemeente een aantal ondernemingen heeft: gas, waterleiding, electrisch licht, beweegkracht, tramwegen, stoombooten, handelsinrichtingen, markten, abattoirs enz., kan het voorkomen, dat enkele daarvan hare kosten niet goed maken. Dan echter moeten de anderen des te meer winst opleveren, omdat zij allen in handen zijn van éénzelfden ondernemer. Deze, de gemeente, oefent die verschillende bedrijven uit omdat zij het gemeenschappelijk karakter hebben van monopolieën en als zoodanig beter in handen der gemeenschap zijn dan in die van bijzondere personen

2°. Gebühren en bijdragen. Het eerste woord wordt vertaald met loonen en rechten, al drukt het Duitsche woord ook meer uit. Gebühr is het loon voor een dienst, die de gemeente bewijst. Hierbij komt sterk uit, dat de gemeente meer dan de staat is eene huishoudelijke gemeenschap, waarin het bijzonder belang op den voorgrond treedt, en waarvan de kosten dus niet uitsluitend door belastingen naar draagkracht moeten worden gevonden, maar gedeeltelijk worden betaald in den vorm van loonen, door hen die bijzondere voordeelen genieten.

Zoodra inrichtingen van de gemeente enkelen meer dan anderen ten goede komen, moeten deze daarvoor betalen, dus bv. voor gebruik van lokalen, verpleging in ziekenhuizen, onderricht in vakscholen. Dit komt zeer nabij aan de winsten uit eigen ondernemingen, uitdrukkelijk wordt echter bepaald, dat on- en minvermogenden van deze loonen, geheel of gedeeltelijk, vrijgesteld kunnen worden.

Een tweede soort zijn de «Verwaltungs-gebühren» een loon ditmaal voor bewezen diensten, bv, opzicht bij het bouwen, toezicht bij voorstellingen in theaters en concerten. Wanneer er echter op zulke voorstellingen eene afzonderlijke belasting is gelegd, mogen niet bovendien zulke gebühren worden geheven. Daar het hier geen vrijwillig gebruik van eene inrichting, maar een dienst is, die men moet aannemen — immers men mag bv. bij bouwen geen toezicht weigeren — zou men deze gebühren in tegenstelling met de bovenstaande loonen, kunnen noemen «rechten». En daarom wordt ook bepaald, dat zij niet hooger mogen zijn dan de kosten, zoodat de gemeente hier geen winst mag maken zooals bij de eerste soort gebühren, de loonen.

Maar dan mag de gemeente ook vorderen, dat het *finantieel resultaat van al hare ondernemingen gezamenlijk bevredigend is*, en zoo al geen winst, zeker geen verlies geeft.

Een derde soort zijn de bijdragen. Deze kunnen zijn eene betaling in eens en dus eene soort gekapitaliseerde loonen. Zij kunnen echter ook eene telkens terugkeerende heffing zijn. De gemeente kan deze vorderen voor het tot stand brengen of onderhouden van inrichtingen of wegen, die wel door het openbaar belang worden gevorderd, maar waarvan toch zekere personen, die eigendommen hebben of bedrijven uitoefenen, bijzondere voordeelen genieten. De gemeente is zelfs verplicht zulke bijdragen te heffen, als de kosten anders door belastingen moeten worden gedekt. In de steden zullen deze bijdragen vooral voorkomen bij het aanleggen of veranderen van straten en pleinen. Dan kan er eene bijdrage worden geheven van de eigenaars van perceelen, die door den maatregel gebaat worden, en deze bijdrage kan niet alleen, zooals tot dusver, zijn in verhouding van de lengte langs den openbaren weg, maar ook naar de geheele oppervlakte van het perceel. Dit is dus een soort straatgeld.

Ook marktgelden vallen onder Gebühren, evenals loonen voor keuren van vleesch en andere levensmiddelen. Naar mate de werkkring der gemeente zich uitbreidt onder den invloed van de nieuwere denkbeelden, zal ook het gebied en de toepassing van Gebühren grooter worden.

3°. Indirecte belastingen. Hier is de wetgever in Pruissen niet vrij; het Duitsche rijk legt hem aan banden. Het ontwerp gaat verder, en verbiedt wat aangaat vleesch, graan, meel, gebak, aardappelen en brandstoffen, nieuwe verbruiksbelastingen in te voeren of bestaande te verhoogen. Volgens de wet van 25 Mei 1873 zijn in enkele steden zulke heffingen blijven bestaan en brengen soms veel op, bijv. in Potsdam het geslacht M. 200.000 of M. 3.70 per inwoner en in Breslau M. 1.265.750 of M. 3.78 per hoofd. Waar dit het geval is, wil het ontwerp wel de eerste levensbehoeften vrij laten, maar gaat niet zoover om ze vrij te maken, daar, waar zij nog belast zijn.

Er gaan overigens stemmen op in Duitschland, die met

het oog op het stijgen der gemeente uitgaven, niet alleen meer directe maar ook meer indirecte belastingen wenschen. Men voegt er bij, dat het billijk is dat zij, die nu niets betalen, maar voor wie de gemeenschap zooveel doet en door wie nog steeds meer wordt gevraagd, ook iets bijdragen door middel van indirecte belastingen. Men wijst op Frankrijk, waar in een groot aantal steden octrois worden geheven, en waar de klachten niet zoo erg zijn, ofschoon daar per hoofd meer betaald wordt dan in Duitschland.

Tot de indirecte belastingen worden nog gerekend de belastingen op de openbare gemakkelikheden en op de honden. De eerste zou eenigsinds bij de Gebühren kunnen worden gerekend, en waarom de tweede onder deze rubriek voorkomt is niet geheel duidelijk. Zij is evenals de grondbelasting eene directe belasting, en wel eene zakelijke, die van een hond evenals van een gebouw wordt geheven.

Eigenaardig is eene bepaling in verband met de hondenbelasting. Terwijl afgeschaft worden het gebruiken van de opbrengst van enkele belastingen voor een bepaald doel, blijft gehandhaafd de bepaling van 1829, dat de belasting betaald voor honden van militairen door de gemeentebesturen aan de militaire autoriteit wordt afgedragen voor het fonds ten behoeve van weduwen van onderofficieren.

Ook zijn militaire cantines enz. vrijgesteld van de indirecte belastingen der gemeenten.

4°. Directe belastingen. Deze kunnen zijn zakelijk op grond, gebouwen en bedrijf, of persoonlijk naar inkomsten, welke laatste geheel of gedeeltelijk kan worden vervangen door eene verteringsbelasting op woning of huur.

Deze directe belastingen kunnen geheven worden door opcenten op de rijksbelasting of naar eigen verordeningen, die dan goedgekeurd moeten worden. De staat toch moet de zekerheid hebben, dat de belastingen, die aan de ge-

meenten worden afgestaan, behoorlijk tot hun recht komen.

Terwijl de staat tot nog toe de gebouwde en ongebouwde eigendommen afzonderlijk belastte en wel in twee afzonderlijke wetten, worden in het ontwerp beide te samen in één hoofdstuk «vom Grundbesitz» behandeld, en daarin zijn enkele punten gewijzigd.

Zoo waren vroeger nieuw gebouwde panden eerst na twee jaren belastbaar; zij worden nu aangeslagen in het eerste jaar, nadat zij in gebruik zijn of kunnen komen. Verder kunnen terreinen die nog niet bebouwd, maar toch als bouwterreinen te beschouwen zijn, zwaarder aangeslagen worden dan naar de opbrengst. Welke terreinen hiervoor in aanmerking komen, wordt bepaald in verband met de wet van 2 Juli 1875 betreffende het aanleggen van straten, en op deze wijze wordt het gevaar van misbruiken vermeden.

Niet aangeslagen mogen worden paleizen, woningen van gezanten, gebouwen voor den publieken dienst, bruggen, wegen en dijken, gebouwen voor openbaar onderwijs, kerken, kapellen en gebouwen van erkende kerkelijke vereenigingen, armen-, weezen- en ziekenhuizen, woningen van geestelijken en onderwijzers, zoover deze tot dusver vrijgesteld waren.

Wanneer de gemeente eene eigen belastingverordening maakt, kan deze zijn naar de netto opbrengst van een of meer jaren, naar de pacht of huurwaarde of verkoopwaarde, naar de grootte van het grondbezit, of naar meerdere van deze grondslagen te samen.

De tweede zakelijke belasting is die op de bedrijven. Door deze worden getroffen de gewone gevestigde bedrijven en bovendien de brandewijnstokerijen op het land, den bergbouw, de steen- en andere groeven, het bedrijf van andere gemeenten, van den staat en van de rijksbank.

Inrichtingen van het Duitsche Rijk kunnen niet worden

belast, omdat het Rijk boven de Staten is geplaatst en door deze niet kan worden belast, tenzij het zelf daartoe vergunning heeft gegeven, hetgeen niet het geval is.

Vrij zijn ook de spoorwegen, en, evenals tot dusver, rondreizende personen, omdat hun bedrijf niet in eene bepaalde gemeente wordt uitgeoefend.

Ook de bedrijfsbelasting kan door de gemeente bij eigen verordening worden geregeld naar de opbrengst van het laatste jaar of van eenige jaren, naar het kapitaal, naar de personen, die werkzaam zijn, of de machineriën of naar andere kenteekenen, naar een alleen of naar meerdere te samen.

Enkele bedrijven, die in de gemeente onbeteekenend zijn, mogen worden vrijgesteld. Ook kunnen andere die van de gemeente bijzondere voordeelen genieten, of haar meerdere kosten veroorzaken, zwaarder worden getroffen, voor zoover dit niet reeds door Gebühren en bijdragen is verrekend.

De derde directe, ditmaal persoonlijke belasting is die op het inkomen.

Aan deze zijn onderworpen in eene gemeente:

1°. zij, die in de gemeente hun domicilie hebben, met hun geheele vermogen;

2°. zij, die alleen grondeigendom hebben of een bedrijf uitoefenen, voor het inkomen uit die bronnen;

3°. vennootschappen en rechtspersonen, die in de gemeente gevestigd zijn of een bedrijf uitoefenen;

4°. de staat voor het inkomen uit de bedrijven, eigen spoorwegen, bergbouw of domeinen; ieder afzonderlijk.

Gebouwen en gronden, die vrijgesteld zijn van grondbelasting, worden geacht geen inkomsten op te leveren.

Wanneer een naamlooze vennootschap in meer dan een plaats haar bedrijf uitoefent, wordt zij aangeslagen in de gemeenten, waar eene afdeeling is of een agentuur, die voor de zaak rechtsgeldig kan optreden.

Aangeslagen kunnen worden een inkomen onder M. 420

met hoogstens M. 1.20; van M. 420 tot 600 met hoogstens M. 2.40 en van M. 600 tot 900 met hoogstens M. 4. Ook kunnen verschillende percenten worden geheven van verschillende klassen, maar in geen geval hoogere in de lagere, dus wèl progressie naar boven maar niet naar beneden.

Aangeslagen wordt hij, die in de gemeente langer dan 3 maanden vertoeft. De gemeente kan echter besluiten vreemden, niet Duitschers en zelfs niet Pruissen, die in de gemeente wonen, gedurende hoogstens drie jaren, lager of volstrekt niet aan te slaan, wanneer het wonen niet plaats heeft om een bedrijf uit te oefenen. Deze regeling vereischt de goedkeuring der regeering; zij dient voor plaatsen, die veel vreemdelingen trekken, en waar het vreemdelingenverkeer een bron van verdiensten voor de inwoners is.

Ook kunnen gemeenten overeenkomsten aangaan met belastingschuldigen, waarbij van fabrieken en bergbouw, in plaats van de belasting op inkomsten en bedrijf een vast jaarlijksch bedrag wordt bepaald voor meerdere jaren. Dit is vooral van belang voor kleinere gemeenten, wier inkomsten anders zeer onzeker zouden wezen, naar-mate het bedrijf van enkele belastingschuldigen goede of slechte jaren had; terwijl tevens de uitgaven der gemeente dikwijls juist omgekeerd grooter konden zijn in de slechte jaren door het grooter aantal werkeloozen, die onderstand behoeven.

Na eenige bepalingen omtrent de berekening van het belastbaar inkomen van domeinen en spoorwegen, volgt eene regeling om dubbele belasting te voorkomen. Het kan toch zijn, dat zoowel natuurlijke als rechts-personen in meer dan eene gemeente belastingplichtig zijn, en toch moeten zij niet in iedere gemeente over hun geheele inkomen worden aangeslagen.

Bij verzekerings-, bank- en crediet- instellingen heeft de gemeente waar de hoofdzetel gevestigd is een tiende ge-

deelte, en wordt het overige berekend in verhouding van de bruto ontvangsten van de laatste drie jaren.

Wanneer een ingezetene een deel van zijn inkomen trekt uit grond, of handel of nijverheid buiten de gemeente, wordt wel zijn totaal inkomen genomen, maar bij den aanslag het bedoelde gedeelte buiten berekening gelaten. Bedraagt dan echter hetgeen overblijft minder dan één vierde dan heeft de gemeente het recht toch aan te slaan voor een vol vierde, en wordt het meerdere gekort op de aanslagen in de andere gemeenten.

Heeft iemand meer dan een woonplaats, dan blijft het gedeelte, dat voortkomt uit grond, of kapitaal en arbeid in handel en industrie, voor de gemeente waar die bron van inkomsten zich bevindt. Is dit echter meer dan drie vierden van het geheele inkomen van den belastingschuldige, dan wordt het tot drie vierden verminderd.

Personen, die in eenige gemeenten worden aangeslagen wegens een verblijf van meer dan drie maanden, worden op gelijke wijze behandeld. Gemeenten, waar iemand minder dan drie maanden verblijf houdt, worden niet medegeteld.

Wanneer iemand bezit aandeelen in eene vennootschap, die zelf aangeslagen is, kan hij vorderen dat zijne inkomsten uit die aandeelen bij zijn aanslag buiten berekening blijven.

Het ontwerp bevat eene afzonderlijke afdeeling die regelt hoe het bedrag, dat door belastingen moet worden opgebracht, over de verschillende belastingen moet worden verdeeld. Ook hier wordt aan de gemeenten eene zekere vrijheid gelaten, maar binnen zekere grenzen, die zonder bijzondere goedkeuring niet mogen overschreden worden.

Voor hetgeen in de gemeente door belastingen moet worden opgebracht, komen het eerst in aanmerking de zakelijke belastingen, die de staat heeft afgestaan. De ge-

meenten mogen zich tot deze bepalen, zonder dat zij ook persoonlijke invoeren, maar niet omgekeerd. Zij mogen dus wel uitsluitend grond gebouwen en bedrijf, maar niet alleen inkomsten belasten.

Worden dé zakelijke belastingen geheven in den vorm van opcenten op de staatsbelastingen — die dan intusschen als belasting van en voor den staat niet meer bestaan, omdat zij als zoodanig buiten werking zijn gesteld — dan mogen de gemeenten gaan tot 150 pCt. dus de helft meer dan nu de staat vordert.

Wordt naast deze zakelijke belastingen ook eene inkomstenbelasting geheven in den vorm van opcenten op de staatsbelasting — die echter niet is afgeschaft en dus blijft bestaan als heffing van den staat — dan mogen deze opcenten niet hooger zijn dan 100, en moeten bovendien reeds op de zakelijke belastingen volgens de boven omschreven wijze, minstens 100 hoogstens 150 opcenten worden geheven.

En heeft de gemeente eigen verordeningen gemaakt, dan moet toch de verdeeling in dezelfde verhouding plaats hebben.

Afwijkingen of heffingen hooger dan 100 pCt. op de staatsinkomstenbelasting kunnen slechts om bijzondere redenen worden toegestaan, en moeten goedgekeurd worden.

De gemeenten moeten in de eerste plaats rekening houden met de ontlasting, die den belastingschuldigen ten deel valt door de opheffing der zakelijke belastingen, die de staat tot nog toe vorderde. En in de tweede plaats moeten de uitgaven, die in het bijzonder grond of bedrijf ten goede komen, voor zoover niet reeds Gebühren worden geheven, door belasting van grond en bedrijf worden bestreden, en in geen geval door belasting op de inkomsten in het algemeen.

Wat nu betreft de verdeeling van hetgeen door zakelijke belastingen moet worden opgebracht over de

drie, grond, gebouwen en bedrijf, is de regel, dat de procenten in verhouding even hoog moeten zijn, als van de thans afgeschafte belastingen van den Staat. Genieten echter de belastingsschuldigen van een der drie, in de gemeente bijzondere voordeelen of veroorzaken zij bijzondere uitgaven, zoo kan dit bij de verdeeling in aanmerking komen; echter met de beperking, dat de eerste hoogstens het dubbel van de laatste kan zijn, en omgekeerd, terwijl de verdeeling moet goedgekeurd worden.

Geheel vrij zijn de gemeenten wat betreft de *Betriebssteuer*. Deze is naast en benevens de bedrijfsbelasting, eene heffing van tapperijen enz. en kan hooger worden opgevoerd wanneer de behoeften dit noodig maken.

Ieder jaar kan eene gemeente in de eerste drie maanden eigen verordeningen maken. Heeft zij dit echter niet gedaan, dan wordt hetgeen noodig is, opgebracht door de zakelijke belastingen en de inkomstenbelasting, de beide eerste met de helft hoogere procenten dan de laatste. En dit blijft zoo geregeld, totdat de gemeente in de eerste drie maanden een geldig besluit omtrent de regeling heeft genomen.

Uit den aard der zaak is het bovenstaande niet meer dan een zeer onvolledig overzicht. Drie groote ontwerpen met memoriën en bijlagen kunnen in enkele bladzijden slechts zeer oppervlakkig worden behandeld, en uitvoerige beschouwingen zou reeds de ruimte verbieden. Het voorgaande kan daarom niet meer dan een indruk geven van de beteekenis der ontwerpen, die eene groote hervorming in het belastingstelsel van Pruissen behelzen.

Over die plannen bestaat veel verschil van meening, en in afwachting van de behandeling in den Landdag, openbaart dit zich in verschillende brochuren en artikelen. Zoo verdedigt Prof. Ennecerus de plannen in twee brochuren, door hem spreekt Miquel zelf. Dr. Strauss heeft enkele maar groote bedenkingen. Dr. Gerlach staat tusschen

beiden in 1). Allen echter erkennen het vele goede, dat de ontwerpen bevatten, zij behandelen de zaak geheel uit een standpunt van belastingpolitiek.

Anderen echter verwijten Miquel, dat hij belanghebbenden bij berg- en landbouw bevredigt ten koste der overige belastingschuldigen, om zoo eene meerderheid in den Landdag te vormen. Daarbij komt, dat in verband met de herziening der belastingen, de uitoefening van het kiesrecht moet worden herzien, zoodat de indeeling in klassen waarin de kiezers hun stem uitbrengen wordt veranderd. De beschuldiging luidt, dat hierdoor weder sommige partijen bevoordeeld worden, ten einde ze gunstig te stemmen voor de ontwerpen, en zeker is het dat andere, met name de vrijzinnige partij zeer onstemd is, en de ontwerpen sterk bestrijdt. Zoo mengt zich de hoogere of gewone politiek in de kwestie, en maakt de oplossing niet gemakkelijker.

Toch kunnen de ontwerpen alleen tot wet worden, wanneer zij allen worden goedgekeurd.

De staat kan de belastingen op grond, gebouwen en bedrijf niet buiten werking stellen, zonder dat andere heffingen de noodige middelen verschaffen. En het voorgestelde stelsel voor de gemeenten kan niet in werking treden, als de daarin genoemde belastingen door den staat niet zijn afgestaan. Ook Miquel wijst daarop in het Denkschrift: er zijn drie ontwerpen maar de hervorming is één geheel.

Het is hier niet de plaats om kritiek uit te oefenen, al zou men ook bij enkele gedeelten alle bedenkingen niet weerlegd achten. Op één punt echter kan geen

1) Prof. L. Enneccerus. Die Steuer-Reform in Staat und Gemeinde, en Vermögenssteuer, Fundirte Einkommensteuer oder Erbschaftssteuer?

Dr. Wilhelm Strauss. Die Preussische Steuer-Reform und ihre geschichtliche Entwicklung.

Dr. Otto Gerlach: Die Preussische Steuerreform in Staat und Gemeinde.

twijfel bestaan. De ontwerpen van Miquel, ook als zij niet tot wet worden verheven, mogen op het gebied van belastingen eene stoute, bekwame en belangrijke poging heeten.

Rotterdam, April 1893.

Mr. H. N. MEES.

Sedert het bovenstaande werd geschreven, zijn de drie ontwerpen van den Minister Miquel, met enkele wijzigingen, die echter niet van zeer ingrijpenden aard zijn, door den Pruissischen Landdag aangenomen.

Mei 1893.
