

MARC BUGGELN

Wie wichtig sind progressive Steuern für die Demokratie?

Besteuerung und Enteignung der ökonomischen Eliten in Demokratie und Diktatur im 20. Jahrhundert

Fast alle Politik ist letztlich Finanzpolitik. Erst Einnahmen ermöglichen es dem Staat, zu gestalten. Die eingenommenen Mittel sinnvoll zu verteilen, ist eine der Hauptaufgaben staatlichen Handelns. Mit den Entscheidungen wird nicht nur Einfluss auf die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft genommen, sondern Steuern und Transfers stellen auch die wichtigsten Mittel staatlicher Umverteilung dar. Sie sind seit jeher umstritten und Gegenstand gesellschaftlicher Verteilungskämpfe. Während die Demokratie auf dem Gleichheitsversprechen für die Staatsbürgerinnen und -bürger beruht, erzeugen marktwirtschaftliche Mechanismen permanent Ungleichheit. Steuern und Transfers können als zentrale Instrumente genutzt werden, um eine Balance zwischen diesen widerstrebenden Tendenzen von Demokratie und Kapitalismus zu finden. Gelingt dies nicht, kann die Demokratie in Gefahr geraten.

Auch für die Herausbildung von Demokratien war die Steuerpolitik von zentraler Bedeutung. Die europäischen Staaten standen in der Frühen Neuzeit in permanenter und oft militärischer Konkurrenz zueinander. Um zu überleben, mussten sie Ressourcen an sich ziehen. Nach Charles Tilly standen den Staaten dafür drei Wege offen: a) der Staat produziert die Ressourcen selbst, b) der Staat eignet sich Ressourcen mit Gewalt und Zwang an, c) der Staat besteuert seine Untertanen. Nach Tilly verhindern die Wege a) und b) die Entstehung von Demokratie, während Weg c) die Demokratie wahrscheinlich macht.¹ Dementsprechend besteht für ihn ein äußerst enger Zusammenhang zwischen Steuer und Demokratie: »A durable tax regime rests on popular consent, however grudging. Popular consent to governmental performance almost constitutes a definition of democracy.«²

Lange Zeit trafen die Steuern aber vor allem die Unter- und Mittelschichten, während die wohlhabendsten Mitglieder der Gesellschaft steuerbefreit waren oder nur einen geringen Teil ihres Einkommens abgeben mussten. Zentral für die Entstehung der Demokratie war daher ein faires Steuersystem, das die Eliten stärker belastete. Zumindest eine proportionale Besteuerung wurde ab der Französischen Revolution häufig gefordert. Durch die Dominanz indirekter Steuern, die zwar für alle galten, aber in der Verteilungswirkung regressiv waren, konnte aber die Zunahme gesellschaftlicher Ungleichheit während der Industrialisierung nicht gestoppt werden. Deshalb wurden Forderungen nach progressiven Steuern, die die wirtschaftlichen Eliten prozentual stärker belasteten, ab Mitte des 19. Jahrhunderts immer lauter. In den Mittelpunkt rückte bald die progressive Einkommensteuer, die in den wirtschaftlich führenden Nationen bereits vor 1914 eingeführt wurde. Doch erst im Ersten Weltkrieg stiegen die Steuersätze auf eine Höhe, dass die Steuern eine um-

1 Charles Tilly, *Extraction and Democracy*, in: Isaac William Martin/Ajay K. Mehrotra/Monica Prasad (Hrsg.), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge/New York etc. 2009, S. 173–182.

2 Charles Tilly, *Foreword*, in: ebd., S. xi–xiii, hier: S. xii.

verteilende Wirkung entfalteteten. Großbritannien und die USA trieben diese Politik voran. Danach blieb es über das gesamte 20. Jahrhundert so, dass Demokratien im Durchschnitt ein weit progressiveres Steuersystem mit höheren Einkommensteuerspitzenätzen hatten als nicht demokratische Staaten.

Dies entspräche den Erwartungen, die der Ökonom Daron Acemoglu und der Politologe James A. Robinson in ihrem viel beachteten Buch »Economic Origins of Democracy and Dictatorship« formuliert haben. Sie unterscheiden darin nur zwei gesellschaftliche Gruppen: eine Elite, die sich aus den reichsten Mitgliedern der Gesellschaft zusammensetzt und ihre Privilegien notfalls durch Gewalt absichert, und eine Mehrheit der Gesellschaft, die Demokratie will.³ Der Wille zur Demokratie sei ökonomisch motiviert, weil mit der Stimmenmehrheit eine umverteilende Steuerpolitik durchgesetzt werden könne. Die Autoren sehen zwar, dass zwischen dem kommunistischen China und Chile unter Augusto Pinochet gravierende ideologische Unterschiede bestanden, doch erklären sie diese letztlich für nicht entscheidend: »these nondemocratic regimes share one common element: instead of representing the wishes of the population at large, they represent the preferences of a subgroup of the population: the elite.«⁴ Die Autoren bemerken, dass die politische Elite in der Sowjetunion anfangs nur mächtig, aber nicht reich gewesen sei, gehen aber davon aus, dass »political power can be used to acquire income and wealth, so that those with power naturally tend to become rich.«⁵ Dadurch gibt es für sie in allen Fällen eine enge Verbindung zwischen der Elite und den Reichen.

Generell gehen sie mit Rückbezug auf ein älteres Modell von Allan H. Meltzer und Scott F. Richard davon aus, dass bei größerer sozialer Ungleichheit bei der Mehrheit der Bevölkerung der Wunsch nach einer schärferen Besteuerung der Elite steige. Dies wiederum führe bei der Elite zur Tendenz, die demokratische Beteiligung der Mehrheit zu beschränken oder für eine Diktatur zu optieren.⁶ Sie betonen zudem, dass die Gefahr der diktatorischen Option größer sei, wenn die Mehrheit der reichen Elite aus Landbesitzern bestehe, da Land nicht transferierbar sei und somit einer verabschiedeten verschärften Besteuerung kaum entgegen könne. Und hier sei ergänzt, dass dies in ähnlicher Form auch für die Besitzer von Rohstoffquellen gilt. Demgegenüber besäßen Kapital- und Unternehmensbesitzer weit bessere Chancen zur Steuerhinterziehung, weswegen sie – laut Acemoglu und Robinson – demokratischen Umverteilungswünschen mit größerer Gelassenheit begegnen könnten.⁷ Es ist offensichtlich, dass diese Überlegungen vor allem für eine faschistische oder Militärdiktatur von Bedeutung sind, wobei der verhärtete Widerstand von Eliten gegen die Besteuerung auch eine sozialdemokratische Politik verunmöglichen und in eine kommunistische Diktatur führen kann.

Im Folgenden soll im Durchgang durch das 20. Jahrhundert analysiert werden, wie die wirtschaftliche Elite besteuert wurde und was dies mit den jeweiligen poli-

3 Daron Acemoglu/James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge/New York etc. 2006, S. xii.

4 Ebd., S. 17.

5 Ebd., S. 16.

6 Ebd., S. 36; Allan H. Meltzer/Scott F. Richard, *A Rational Theory of the Size of Government*, in: *Journal of Political Economy* 89, 1981, S. 914–927.

7 Acemoglu/Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, S. 33.

tischen Systemen zu tun hatte. Die wirtschaftliche Elite wird mit Thomas Piketty als das Top-1 % der Einkommensverteilung betrachtet, das im 20. Jahrhundert tendenziell zunehmend den Großteil seines Einkommens aus Unternehmens- und Kapitalerträgen generierte.⁸ Mitunter werden auch Seitenblicke auf die Top-10 % geworfen, die in etwa die ganze Oberschicht und damit die ganze Breite der Elite der jeweiligen Gesellschaft darstellten.

Die Entwicklung der demokratischen Staaten wird dabei nur in groben Zügen skizziert. Der Schwerpunkt des Aufsatzes liegt auf der Besteuerung der Wirtschaftselite in Diktaturen sowie bei Transitionsprozessen zwischen Demokratie und Diktatur. Nach einer kurzen Einführung (I.) zur Steuerpolitik bis in die 1920er-Jahre werden deswegen die zwei großen ideologischen Alternativen zum demokratisch-kapitalistischen Staat ausführlicher untersucht: der sowjetische Kommunismus (II.–III.) und der Nationalsozialismus (IV.–VIII.). Für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts wird der Blick zuerst auf zwei Militärdiktaturen gerichtet: Chile unter Pinochet (X.) und Spanien unter Franco (XI.). Chile zeichnet sich dabei dadurch aus, dass in relativ kurzer Zeit die Transformation vom Sozialismus zur Militärdiktatur zur Demokratie durchlaufen wurde. Das franquistische Spanien wird vor allem analysiert, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Transition von der Militärdiktatur zur Demokratie im Vergleich zu Chile herausarbeiten zu können. Abschließend wird kurz an den Beispielen Russland, Polen (XII.) und China (XIII.) analysiert, welche Probleme bei der Transition des kommunistischen Steuersystems hin zu Demokratie und/oder Kapitalismus entstehen können.

Ich vertrete dabei entgegen Acemoglu und Robinson die These, dass es insbesondere aus ökonomischer Perspektive nicht sinnvoll ist, an ein kommunistisches Regime und eine faschistische Diktatur oder eine Militärdiktatur gleiche Maßstäbe anzusetzen. Zudem argumentiere ich, dass neben den Steuern auch Eigentums- und Vermögensfragen zentral sind, um zu bestimmen, welche Effekte die politischen Veränderungen auf Fragen sozialer Ungleichheit und der ökonomischen Position der Elite haben. Zudem ist Elite auch nicht gleich Elite, wenn es um die Konzentration ökonomischer Macht geht. Um die ökonomische Machtposition einer Elite einschätzen zu können, ist es zentral, zu untersuchen, welche Anteile vom Gesamteinkommen der Gesellschaft sich die Elite aneignen konnte. Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den politischen Systemen.

I. Der Aufstieg progressiver Steuern bis zur Weltwirtschaftskrise

Bis ins 18. Jahrhundert waren alle europäischen Steuersysteme regressiv und sie waren dies bewusst, weil sie von Eliten konzipiert waren.⁹ Dies änderte sich erst mit der Französischen Revolution und dem Aufstieg des ökonomischen Liberalismus. Beide formulierten das Ideal eines proportionalen Steuersystems. In Anlehnung an die physiokratische Schule glaubten die Revolutionäre, dass Grund und Bo-

8 Thomas Piketty, *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, München 2014 (zuerst frz. 2013), S. 329–335.

9 Guido Alfani/Matteo di Tullio, *The Lion's Share. Inequality and the Rise of the Fiscal State in Preindustrial Europe*, Cambridge/New York etc. 2019.

den die hauptsächliche Quelle des Wohlstands bildeten, weshalb sie die Grundsteuer zur zentralen Steuer erheben wollten.¹⁰ Steuergerechtigkeit sahen sie mehrheitlich nicht mit einer progressiven, sondern mit einer proportionalen Besteuerung erfüllt, die alle ohne Ausnahme in gleicher Härte traf, auch wenn durchaus schon progressive Steuerpläne kursierten.¹¹ Neben der Grundsteuer wurden drei weitere direkte Steuern eingeführt, die ebenfalls proportional angelegt waren und ohne aufdringliche Nachforschung erhoben werden konnten. Dies waren die Mobilien-, die Gewerbe- sowie die Tür- und Fenstersteuer. Sie sollten bis weit ins 19. Jahrhundert die bedeutendsten direkten Steuern in Frankreich bleiben.¹² Indirekte Steuern wurden nach 1789 aufgrund ihrer Unpopularität und Regressivität weitgehend abgeschafft.¹³ Den Vertretern der Revolution gelang es jedoch in den 1790er-Jahren nicht, daraus ein die Ausgaben tragendes Steuersystem zu entwickeln.¹⁴ Darum entschied sich Napoleon nach seiner Machtübernahme, um die Jahrhundertwende die indirekten Steuern wieder einzuführen. Real blieben die europäischen Steuersysteme bis zum Ende des 19. Jahrhunderts durch den hohen Anteil von Umsatzsteuern am Gesamtsteueraufkommen regressiv. Dies trug dazu bei, dass der Einkommens- und Vermögensanteil des reichsten 1 % in den europäischen Staaten, zu denen Daten vorhanden sind, über das gesamte 19. Jahrhundert weiter anstieg und um die Jahrhundertwende einen Höhepunkt erreichte.

Auf der anderen Seite der Einkommenskala blieben so wenige Möglichkeiten, die elenden Zustände in vielen der entstehenden Arbeiterviertel zu verbessern. Steigende Ungleichheit sowie daraus hervorgehende Aufstände und Revolutionen brachten ab Mitte des 19. Jahrhunderts den Ruf nach progressiven Steuern hervor. Zu ihren frühen Befürwortern gehörten Karl Marx und Friedrich Engels, die 1848 im »Kommunistischen Manifest« eine »starke Progressivsteuer« forderten.¹⁵ Spätestens seit Ferdinand Lassalles Rede vor dem Berliner Kammergericht 1863 agitierten Arbeiterparteien und Gewerkschaften in Deutschland unermüdlich gegen die große Belastung der Arbeiter durch indirekte Steuern.¹⁶ Sozialistische Parteien gelangten in Europa im 19. Jahrhundert jedoch nirgends an die Macht, weswegen es andere

10 *Jean-Pierre Gross*, Progressive Taxation and Social Justice in Eighteenth-Century France, in: *Past & Present*, 1993, Nr. 140, S. 79–126, hier: S. 96 und 107.

11 Ebd., S. 100.

12 *Eckart Schremmer*, Steuern und Staatsfinanzen während der Industrialisierung Europas. England, Frankreich, Preußen und das Deutsche Reich 1800 bis 1914, Berlin 1994, S. 75–81.

13 *François Crouzet*, La grande inflation. La monnaie en France de Louis XVI à Napoleon, Paris 1993, S. 120–123; *Nicolas Delalande*, Les batailles de l'impôt. Consentement et résistance de 1789 à nos jours, Paris 2011, S. 29–38; *Michael Kwass*, Privilege and the Politics of Taxation in Eighteenth-Century France, Cambridge/New York etc. 2000, S. 303–310.

14 *Eugene White*, The French Revolution and the Politics of Government Finance, 1770–1815, in: *Journal of Economic History* 55, 1995, S. 227–255, hier: S. 238–241.

15 *Karl Marx/Friedrich Engels*, Manifest der Kommunistischen Partei [1848], in: *dies.*, Werke (MEW), Bd. 4, S. 459–493, hier: S. 481.

16 *Ferdinand Lassalle*, Die indirekte Steuer und die Lage der arbeitenden Klassen. Eine Verteidigungsrede vor dem Kgl. Kammergericht zu Berlin gegen die Anklage, die besitzlosen Klassen zum Haß und zur Verachtung gegen die Besitzenden öffentlich angereizt zu haben [1863], in: *dies.*, Gesammelte Reden und Schriften, hrsg. v. *Eduard Bernstein*, Bd. 2, Berlin 1919, S. 285–486. Zur Einordnung: *Fritz Neumark*, Lassalles Steuerstreitschrift 1863–1963, in: *FinanzArchiv* 23, 1963/64, S. 66–81.

Parteien und soziale Schichten waren, die schließlich die ersten progressiven Einkommensteuern einführten. Großbritannien war zwar Vorreiter bei der Durchsetzung der Einkommensteuer, doch diese blieb noch bis über die Jahrhundertwende proportional. So waren es unter anderem monarchische Staaten wie zum Beispiel Sachsen, Preußen oder Italien, die zuerst eine progressive Einkommensteuer einführten. Der Grund hierfür lag auch in der Machtposition adeliger Großagrarien, die auf diese Weise versuchten, die Steuerbelastung des Landbesitzes zu verringern und zulasten des Wirtschaftsbürgertums zu verschieben. Insgesamt blieb die Steuerbelastung bis zum Ersten Weltkrieg für Spitzenverdienende nach heutigen Maßstäben aber extrem gering. Das Königreich Italien hatte mit einem Spitzensatz von 8 % den höchsten Einkommensteuersatz in Europa.

Großbritannien und die USA führten erst am Vorabend des Ersten Weltkriegs progressive Einkommensteuern auf zentralstaatlicher Ebene ein. Insgesamt war das preußische Steuersystem zu dieser Zeit vermutlich sogar leicht progressiver als das britische.¹⁷ Doch dies sollte sich rasch ändern. Im Ersten Weltkrieg entwickelten die USA und Großbritannien als führende demokratische Staaten weit progressivere Steuersysteme als die autoritären Staatssysteme in Deutschland, Österreich-Ungarn oder Russland. Der Einkommensteuersatz stieg in den USA auf 77 % und in Großbritannien auf 60 %.¹⁸ Auch die Erbschaftsteuersätze wurden in beiden Staaten deutlich angehoben. In den Demokratien war die Elite in der Notsituation des Kriegs zu mehr Opfern bereit beziehungsweise war der Staat bereit, ihnen mehr Lasten aufzubürden, als dies in den autoritären Staaten der Fall war.

Es spricht viel dafür, dass die deutlichen, progressiv gestalteten Steuererhöhungen in den beiden angloamerikanischen Demokratien erhebliche Umverteilungseffekte gezeitigt haben. Eine neue Studie, die die Einkommensungleichheit in Deutschland und Großbritannien unter anderem anhand des Gini-Koeffizienten vergleicht, kommt zu dem Ergebnis, dass das Deutsche Reich mit einem Wert von 0,42 in den Krieg startete, während dieser in Großbritannien mit 0,44 knapp darüber lag. Bis 1918 fiel der britische Koeffizient auf unter 0,35, während er in Deutschland über 0,50 stieg.¹⁹ Ebenso kam es in Großbritannien und den USA im Krieg zu einem nicht unbedeutenden Rückgang des Anteils der Superreichen an den Gesamteinkommen, während dieser in Frankreich nur leicht abnahm. In Deutschland wuchs er bis 1917 sogar noch stetig an. Auch nach einem leichten Rückgang im Folgejahr durch die nun erst voll wirksam werdenden Kriegssteuern lag der Wert bei Kriegsende noch über jenem von 1914.

Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs kam es in Deutschland zur Durchsetzung der Demokratie. Wichtige Vertreter der zu Beginn regierenden Koalition aus Sozialdemokratie, Linksliberalismus und katholischem Zentrum hatten schon im Krieg eine progressivere Besteuerung gefordert. Eines der zentralen Projekte der neuen Regierung war deswegen eine umfassende Steuerreform, die schließlich 1919/20 unter

17 *Marc Buggeln*, *Das Versprechen der Gleichheit. Progressive Steuern und die Reduktion sozialer Ungleichheit 1871–1945*, Habil., Berlin 2019, S. 136 f.

18 *Kenneth Scheve/David Stasavage*, *Taxing the Rich. A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe*, Princeton 2016, S. 78.

19 *María Gómez-León/Herman J. de Jong*, *Distribution Dynamics in Turbulent Times: Income Inequality in Germany and Britain, 1900–1950*, Groningen 2017, S. 17.

Führung von Finanzminister Matthias Erzberger durchgesetzt wurde.²⁰ Eine der wesentlichen Maßnahmen war dabei die Anhebung des Einkommensteuerspitzensatzes auf 60 %. Bei der Erbschaftssteuer, die bis dahin direkte Verwandte ausgenommen hatte, wurde für diese ein Spitzensatz von 35 % festgelegt. Für entferntere Verwandte konnte der Satz auf bis zu 70 % steigen. Diese Sätze waren zum einen gewollt, um eine Umverteilung von ›oben‹ nach ›unten‹ in Gang zu setzen, sie waren zum anderen aber auch wegen der hohen Kriegsschulden notwendig. Aus ähnlichen Gründen kam es in Frankreich zu Beginn der 1920er-Jahre zu deutlichen Steuererhöhungen.²¹

Zwei Entwicklungen setzten dem Trend zur Erhöhung der Spitzensätze bei den direkten Steuern jedoch Grenzen. Erstens kam es in den Hochsteuerländern erstmalig zu einer bedeutenden Bewegung der Steuerflucht. Dies führte dazu, dass sich die Schweiz und die Niederlande in den 1920er-Jahren zu den ersten Steueroasen entwickelten.²² Zweitens hatten insbesondere die dramatische Inflation in Deutschland, aber auch die inflationären Prozesse in Frankreich und Italien zur Folge, dass staatliche Ausgabenprogramme auf den Prüfstein kamen und der Einfluss des Staats auf den Wirtschaftsprozess zurückgedrängt wurde. Dabei wurde unter anderem in den USA, Deutschland und Frankreich der Einkommensteuerspitzensatz deutlich abgesenkt. Es zeigte sich, dass die Ausweitung der progressiven Steuern in Demokratien auf Widerstände stieß, was zu einer partiellen Rücknahme mancher Reform führte.²³ Dennoch lagen die Spitzensteuersätze bei den direkten Steuern in Großbritannien, den USA, Frankreich und Deutschland auch danach noch deutlich über dem Niveau von 1913.

Tabelle 1: Einkommensanteil der Top-1 % und Top-10 % in verschiedenen Ländern 1917–1926

	Deutschland		Frankreich		Dänemark		Niederlande		USA	
	1 %	10 %	1 %	10 %	1 %	10 %	1 %	10 %	1 %	10 %
1917	23,4	46,6	22,8	51,1	27,6	54,2	26,5	52,5	17,6	40,3
1918	20,4	39,3	20,1	48,0	26,1	53,3	21,9	48,5	15,9	39,9
1925	11,3	–	21,2	47,4	12,5	39,3	17,8	43,9	17,6	44,2
1926	11,2	32,2	20,8	45,7	12,1	38,7	18,0	43,9	18,0	44,1

Quelle: World Inequality Database (Stand: Dezember 2020); für die USA: *Thomas Piketty/Emmanuel Saez, Income and Wage Inequality in the United States*, in: *Anthony B. Atkinson/Thomas Piketty* (Hrsg.), *Top Incomes over the Twentieth Century. A Contrast between European and English-Speaking Countries*, Oxford 2007, S. 141–225, hier: S. 176, Tabelle 5A.1.

20 *Stefan Bach/Marc Buggeln*, Geburtsstunde des modernen Steuerstaats in Deutschland 1919/1920, in: *Wirtschaftsdienst* 100, 2020, S. 42–48; *Alex Möller*, Reichsfinanzminister Matthias Erzberger und sein Reformwerk, Bonn 1971.

21 *Christophe Farquet*, Capital Flight and Tax Competition after the First World War. The Political Economy of French Tax Cuts, 1922–1928, in: *Journal of Contemporary History* 27, 2018, S. 537–561; *Buggeln*, Das Versprechen der Gleichheit, S. 271–276.

22 *Christophe Farquet*, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale: une histoire internationale*, Neuchâtel 2016.

23 *Buggeln*, Das Versprechen der Gleichheit, S. 290–292.

Zugespitzt ließe sich sagen, dass der umverteilende demokratische Steuerstaat im Ersten Weltkrieg und in der unmittelbaren Nachkriegszeit langsam seine moderne Form annahm. Parallel setzte auch eine Reduktion der sozialen Ungleichheit ein, die in vielen europäischen und nordamerikanischen Staaten zuvor einen Höhepunkt erreicht hatte. Für den Einkommensanteil des Top-1 % und der Top-10 % am Gesamteinkommen liegen bisher nur für fünf Länder für diesen Zeitraum detaillierte Daten vor. In den USA begann die Absenkung des Einkommensanteils bereits in der frühen Phase des Kriegs, während dies in den europäischen Staaten erst gegen Kriegsende oder sogar danach einsetzte.

Eine Halbierung des Anteils der obersten Prozente wie in Deutschland war allerdings nur in Dänemark zu verzeichnen, während der Rückgang in Frankreich moderat ausfiel und die Niederlande etwa in der Mitte zwischen den beiden Extremen rangierten. In den USA war der Wert für das Top-1 % 1925 wieder auf dem Niveau von 1917, während die Top-10 % sogar deutliche Zugewinne zu verzeichnen hatten.

Während sich in den Demokratien also der umverteilende Steuerstaat herausbildete, entstanden mit der kommunistischen Sowjetunion, dem faschistischen Italien und schließlich dem nationalsozialistischen Deutschland ideologische Alternativen zur Demokratie, die das 20. Jahrhundert entscheidend prägen sollten. Welche Formen von Steuer- und Umverteilungspolitik setzten sich in diesen diktatorischen Staaten durch?

II. Von der Abschaffung zur Reform: Erste Entwürfe eines sozialistischen Steuerstaats in der Sowjetunion (1917–1926)

Das Russische Kaiserreich kannte zwei Hauptformen direkter Steuern: Gewinn- und Gewerbesteuern, die in moderner Form in den Städten erhoben wurden, sowie eine Art Grundsteuer für die Landbevölkerung. Letztere brach die Finanzverwaltung nach Bedarf des Zentralstaats auf die Provinzen und Dörfer herunter.²⁴ Die Steuerlast der einzelnen Bauern bestimmten lokale Kommissionen vor Ort, worüber der Zentralstaat in der Regel keine Information bekam. Obwohl Russland bis zum Ersten Weltkrieg stark agrarisch geprägt blieb, generierten die städtischen direkten Steuern größere Erträge als die ländlichen.²⁵ Sie machten 1913 aber nur 8 % der Einnahmen aus. Jeweils 40 % stammten dagegen aus indirekten Steuern sowie aus Staatsunternehmen und Monopolen. Zentral waren die Einnahmen der Eisenbahnen und durch das staatliche Alkoholmonopol.²⁶ Damit war das russische Steuersystem mit hoher Wahrscheinlichkeit stark regressiv und belastete die Unterschichten prozentual stärker als die Oberschicht.

In ihren Wahlprogrammen bis zum Oktober 1917 hatten die Bolschewiki zumeist die Abschaffung indirekter Steuern und mitunter eine stark progressive Einkom-

24 *Alec Nove*, *An Economic History of the USSR*, London 1992 (zuerst 1969), S. 12.

25 *Yanni Kotsonis*, *States of Obligation. Taxes and Citizenship in the Russian Empire and Early Soviet Republic*, Toronto 2016.

26 *Robert W. Davies*, *The Development of the Soviet Budgetary System*, Cambridge 1958, S. 4.

mensteuer gefordert.²⁷ Um jedoch die Verteidigung des neuen Regimes zu gewährleisten, blieben indirekte Steuern auch nach der Oktoberrevolution zunächst unverzichtbar. In den ersten Monaten versuchte die Regierung, die bestehenden Steuern weiter einzutreiben, was aufgrund des Chaos aber kaum gelang. Stattdessen gab man den lokalen Sowjets freie Hand, selbst Steuern zu erheben, was vielerorts genutzt wurde, um hohe Steuern gegen die Wohlhabenden vor Ort durchzusetzen.²⁸

Diese Politik endete im Frühjahr 1918, als Wladimir Iljitsch Lenin nicht zuletzt wegen der voranschreitenden Inflation eine Zentralisierung der Besteuerung forderte. Damit diese reibungslos geschehen konnte, wurde auch ein Teil der zaristischen Finanzbürokratie zurückgeholt.²⁹ Das Volkskommissariat für Finanzen erhöhte daraufhin am 30. Oktober 1918 die direkten Steuern. Eine außerordentliche Revolutionssteuer sollte die besitzenden Klassen scharf besteuern. Den Landwirten sollte eine Naturalsteuer fast sämtliche Überschüsse wegsteuern. Doch allzu üppig fielen die Erträge nicht aus, weil die vormals besitzende Klasse aktuell nur geringe Einkommen erzielte.³⁰ Das Volkskommissariat für Finanzen versuchte den gestiegenen zentralstaatlichen Willen zur Machtdurchsetzung auch dazu zu nutzen, ein schon in zaristischer Zeit gehegtes Projekt in die Tat umzusetzen: die individuelle und in der Höhe vom Zentralstaat bestimmte Besteuerung der Bauern. Sie scheiterte trotz massiver Gewaltanwendung jedoch letztlich am Widerstand der Bauern, weswegen die Sowjetregierung wieder zur Besteuerung der Gemeinden überging.³¹

Bis 1919 schritt in den Städten die Nationalisierung der Unternehmen rasch voran, sodass sich die Frage stellte, ob Steuern in das neue System passten und ob man sie überhaupt noch brauchte, zumal die Einnahmen durch die Inflation regelrecht aufgeessen wurden. 1920 deckten sie nur noch 3 % der Staatsausgaben.³² Dies führte zum Übergang in die Naturalwirtschaft. 93 % der Löhne wurden 1921 in Naturalien ausgezahlt. Ebenso erhob man Steuern fast ausschließlich in Form von Naturalien.³³ Am 3. Februar 1921 verordnete die Sowjetregierung die gänzliche Abschaffung aller Geldsteuern und -abgaben, die mit sofortiger Wirkung nicht mehr erhoben wurden.³⁴ Gleichzeitig diskutierte die KPDSU-Führung, ob nicht die Zeit gekommen sei, nun eine geldlose Ökonomie einzuleiten. Die Pläne, wie dieser Übergang zu bewerkstelligen sei, kamen allerdings über Ansätze nicht hinaus.³⁵

Die Inflation wuchs bis zum Frühjahr 1922 zur Hyperinflation an. Die sowjetischen Ökonomen und auch die bolschewistische Führungsriege entschieden schließlich, dass das Geld und auch die Steuern vorerst nicht ersetzbar waren und

27 Ebd., S. 11; *Kotsonis*, *States of Obligation*, S. 308.

28 *Davies*, *The Development of the Soviet Budgetary System*, S. 18.

29 *Kotsonis*, *States of Obligation*, S. 295.

30 *Davies*, *The Development of the Soviet Budgetary System*, S. 18–20.

31 *Kotsonis*, *States of Obligation*, S. 316–330.

32 *Davies*, *The Development of the Soviet Budgetary System*, S. 28.

33 *Nove*, *An Economic History of the USSR*, S. 57–68.

34 *Paul Haensel*, *Die Finanz- und Steuerverfassung der Union der sozialistischen Sowjet-Republiken*, Jena 1928, S. 14.

35 *Davies*, *The Development of the Soviet Budgetary System*, S. 40–45.

Geld- und Marktmechanismen sich nicht außer Kraft setzen ließen.³⁶ Eine Währungsreform galt daher als dringend geboten, doch damit diese gelingen konnte, musste auch das Budget wieder ins Gleichgewicht gebracht werden. Dafür sollten die ausgeweiteten Staatsausgaben deutlich reduziert werden, weswegen unter anderem die Hälfte der Staatsangestellten entlassen wurde.³⁷ Grundlage des Budgetausgleichs musste aber eine Steigerung der industriellen sowie der landwirtschaftlichen Produktion sein, die man durch eine umfassende Zulassung privater Gewerbetätigkeit im Rahmen der Neuen Ökonomischen Politik (NÖP) zu erreichen hoffte. Da nun Profite und selbstständige Einkommen wieder eine größere Rolle zu spielen begannen und es staatlicherseits ein großes Interesse gab, das Budget auszugleichen, um Inflationsängste zu zerstreuen, führte man 1921 eine universelle Bürgersteuer ein. Abhängig Beschäftigte mussten 50 Kopeken bis einen Rubel zahlen, alle anderen anderthalb Rubel. Die Steuer war damit nicht ansatzweise eine progressive Einkommensteuer, sondern eher eine Mischung aus Kopf- und Klassensteuer.³⁸ Tatsächlich stiegen die Steuereinnahmen nun aber und deckten Ende 1922 etwa 40 % der Ausgaben.³⁹ Die Bürgersteuer galt auch auf dem Land. Sie trug dort wesentlich zur Wiederherstellung der Geldwirtschaft bei, weil sie Bauern einen Grund gab, ihre Waren auf dem Markt zu verkaufen.⁴⁰ Ende 1922 führte man dann die Währungsreform durch. Eine neue stabile Währung, die »Tschervonez«, zirkulierten nun parallel mit den 1919 eingeführten und seitdem stark inflationierten »Sowsnak«. Um der Reform zum Erfolg zu verhelfen, entwickelte die Staatsführung nun gesteigerte Aktivität, um die Steuereinnahmen zu erhöhen.

Im November 1922 führte die Staatsführung eine progressive Einkommensteuer mit einem Spitzensatz von 25 % und eine Besitzsteuer ein.⁴¹ Zudem erhöhte sie die Verbrauchssteuern deutlich, wovon die Grundnahrungsmittel aber weitgehend ausgenommen wurden.⁴² 1924 wurde neben der Belastung nach Einkommenshöhe eine Graduierung nach Einkommensart in vier Gruppen beschlossen: abhängig Beschäftigte, Selbstständige, Rentiers und juristische Personen, wobei abhängig Beschäftigte nun auch bei höherem Einkommen weniger zahlten als Rentiers mit niedrigen Einkommen. Dies war anfangs nur sehr bedingt eine spezifisch sozialistische Setzung, denn auch in den westeuropäischen Industrienationen wurde zu der Zeit Kapitaleinkommen höher besteuert als Arbeitseinkommen. Aufgrund der schwach besetzten Finanzbürokratie war Steuerhinterziehung weit verbreitet und vergleichsweise einfach.⁴³

Eine bedeutende Rolle im sowjetischen Einnahmesystem nahm bald die Umsatzsteuer ein, die ursprünglich nur als Ergänzung zur Gewerbesteuer vorgesehen war.

36 *Frankly D. Holzman*, *Soviet Taxation. The Fiscal and Monetary Problems of a Planned Economy*, Cambridge 1955, S. 3 und 14.

37 *Davies*, *The Development of the Soviet Budgetary System*, S. 57.

38 *Kotsonis*, *States of Obligation*, S. 335.

39 *Davies*, *The Development of the Soviet Budgetary System*, S. 57.

40 *Haensel*, *Die Finanz- und Steuerverfassung der Union der sozialistischen Sowjet-Republiken*, S. 17.

41 *Nove*, *An Economic History of the USSR*, S. 87 f.; *Haensel*, *Die Finanz- und Steuerverfassung der Union der sozialistischen Sowjet-Republiken*, S. 18.

42 *Davies*, *The Development of the Soviet Budgetary System*, S. 58.

43 *Ebd.*, S. 67.

Sie hatte anfangs einen Hauptsteuersatz von 3 %, für die Nahrungsmittelindustrie betrug der Satz nur 1,5 %, während er für Luxusartikel auf bis zu 6 % steigen konnte. Die Steuer gewann auch deshalb rasch an Gewicht, weil mit ihr die Staatsbetriebe dazu gebracht wurden, einen Teil ihrer Gewinne in das Budget zu überführen.⁴⁴ Zur weiteren Verbesserung des Staatseinkommens führte das Politbüro 1922 Anleihen ein, die in den ersten Jahren offen und weitgehend ohne staatlichen Druck gehandelt wurden.⁴⁵ Aufgrund der vergleichsweise hohen Zinsen stellten die Anleihen für den Staat eine teure Refinanzierungsmöglichkeit dar.

1924 führte man eine landwirtschaftliche Steuer ein, die ausschließlich in Geld zu zahlen war.⁴⁶ Sie orientierte sich in der Höhe vor allem an der Größe des Landes, der Zahl der Tiere und der Höhe der Weizenerträge. Während in den Städten die Einkommensteuer zumindest für gewisse progressive Elemente in der Besteuerung sorgte, war die Agrarsteuer bestenfalls proportional. Die Sowjetführung wollte sich nicht der Gefahr eines Rückgangs der Agrarerträge durch eine hohe Besteuerung der Großbauern aussetzen.⁴⁷ Insgesamt trugen die Bauern die geringste Steuerlast. Doch auch diese Bevorzugung stellte keine sowjetische Besonderheit dar, sondern fand sich auch im Steuersystem der meisten westeuropäischen Industrieländer.

Im Vergleich zum Einnahmesystem von 1913 war das System des Jahres 1924/25 leicht progressiver geworden. Direkte und indirekte Steuern machten nun jeweils 20 % der Einnahmen aus. Die Bedeutung der alten Staatsunternehmen blieb hoch: Die Einnahmen von Staatseisenbahn und Post machten 36,5 % der Budgeteinnahmen aus.⁴⁸ Dies lag auch daran, dass die nach 1917 verstaatlichten Betriebe außerhalb des Budgets geführt wurden. Sie mussten sich nach kommerzieller Buchhaltung selbst tragen, sprich notwendige Einkäufe in voller Höhe durch eigene Einnahmen finanzieren. Das Steuersystem hatte damit von der Verteilung auf die Haupteinnahmegruppen her eine ähnliche Zusammensetzung wie das preußische Einnahmesystem um die Jahrhundertwende. Allerdings war die sowjetische Steuerbelastung um 1925/26 deutlich höher als in Preußen um 1900.

Für den deutschen Finanzwissenschaftler Karl Bräuer bildete 1928 »das Finanz- und Steuersystem des heutigen Sowjetrußland den wahren Hintergrund, auf dem sich die Neuordnung der dortigen Gesellschafts- und Wirtschaftsverfassung abspielt«. ⁴⁹ Wollte man ihm darin folgen, dann ließe sich schlussfolgern, dass die Sowjetregierung sich nach radikalen Experimenten bis 1921 auf langsamem Weg zurück zu einer kapitalistischen Gesellschaftsordnung gemacht hätte. Damit würde man aber übersehen, dass die Wirtschafts- und Sozialpolitik weiterhin den Takt vorgab. Die Verstaatlichungswelle der frühen Jahre war so gewaltig gewesen, dass

44 Friedrich von Poll, Rezension von: Paul Haensel, Das Steuersystem Sowjetrußlands, in: Finanzarchiv 42, 1925, H. 1, S. 287–299, hier: S. 290.

45 James R. Millar, History and Analysis of Soviet Domestic Bond Policy, Urbana 1974, S. 3.

46 Nove, An Economic History of the USSR, S. 79; Alexander Vilkov, Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Rußlands, in: Wilhelm Gerloff/Franz Meisel (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 3: Der Staatshaushalt und das Finanzsystem der wichtigsten Kulturstaaten vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart, Tübingen 1929, S. 298–323, hier: S. 313.

47 Davies, The Development of the Soviet Budgetary System, S. 68 f.

48 Ebd., S. 65.

49 Karl Bräuer, Vorrede des Herausgebers, in: Haensel, Die Finanz- und Steuerverfassung der Union der sozialistischen Sowjet-Republiken, S. V–XII, hier: S. VI.

die Stärkung des privaten Kapitals auch in der Hochphase der NÖP demgegenüber marginal blieb. Für 1927 schätzte man das private Kapital auf 835 Millionen Rubel, während das Staats- und Genossenschaftseigentum bei etwa 17 Milliarden Rubel lag.⁵⁰ Das weitgehende Ende des Reichtums der russischen Wirtschaftselite in der Sowjetunion war dementsprechend nicht durch das Steuersystem herbeigeführt worden, sondern durch Enteignung und Sozialisierung.

Dies führte dazu, dass der Einkommensanteil des Top-1 % in der Sowjetunion so niedrig lag wie nirgends sonst in Europa. Hatte dessen Anteil an den Gesamteinkommen im zaristischen Russland 1905 noch 18 % betragen, fiel der Wert bis 1927 auf knapp unter 4 % und stieg bis 1934 auch nur leicht darüber. Auch die Werte für die Top-10 % lagen weit unter den westeuropäischen Werten.⁵¹ Die rapide Industrialisierung veränderte in der Sowjetunion die nach der Oktoberrevolution politisch herbeigeführte größere Egalität also kaum wieder, auch wenn Stalin im Rahmen der Industrialisierungsbemühungen auch auf eine stärkere Lohnspreizung nach Leistungskriterien setzte.

III. Steuern in der forcierten Industrialisierung der Sowjetunion: Nicht Umverteilung von ›oben‹ nach ›unten‹, sondern von Land zur Stadt

Die sowjetische Führung stand Ende der 1920er-Jahre vor der Entscheidung, wie schnell sie die Industrialisierung vorantreiben wollte. Der Flügel um Nikolai Iwanowitsch Bucharin, der anfangs von Stalin unterstützt wurde, plädierte für ein behutsames und damit langsames Vorgehen. Die für die Industrialisierung notwendigen Nahrungsüberschüsse sollten von den Bauern freiwillig erzielt und vom Staat gegen Bezahlung abgenommen werden. Es zeigte sich jedoch bald, dass im freiwilligen System die notwendigen Überschüsse nur zu erzeugen waren, wenn man die großen Bauern förderte, weil ihre Betriebe produktiver waren. Die Industrialisierung hätte so eine Schicht reicher und selbstständiger Bauern hervorgebracht. Das lehnte eine Mehrheit der Bolschewiki jedoch entschieden ab. Alec Nove hat früh argumentiert, dass die Entscheidung für eine möglichst schnelle Industrialisierung ein diktatorisches System nahezu unumgänglich machte.⁵² Eine beschleunigte Industrialisierung, die auf kollektive Großbetriebe setzte, musste auf den Widerstand der ländlichen Bevölkerung treffen und ließ sich nur mit Zwang ›von oben‹ durchsetzen.⁵³ Die Anzahl der ländlichen Aufstände stieg 1929/30 massiv an. Stalin brach diesen Widerstand im Rahmen der ›Entkulakisierung‹ mit brutaler Gewalt. In der

50 Haensel, Die Finanz- und Steuerverfassung der Union der sozialistischen Sowjet-Republiken, S. 50 f.

51 Filip Novokmet/Thomas Piketty/Gabriel Zucman, From Soviets to Oligarchs: Inequality and Property in Russia 1905–2016, Cambridge 2017, Grafiken 8a–c.

52 Alec Nove, Was Stalin Really Necessary? Some Problems of Soviet Economic Policy, London 1964, S. 17–39.

53 Robert C. Allen argumentiert, dass die Kollektivierung wenig zusätzliche Erträge erbracht hat und die für die Industrialisierung notwendigen Agrarerträge auch ohne massive Gewalt hätten erbracht werden können, vgl. Robert C. Allen, Farm to Factory. A Reinterpretation of the Soviet Industrial Revolution, Princeton 2003. Viele Kritiker haben angemerkt, dass ein solch umfassender und schneller Ressourcentransfer kaum ohne umfassende Gewalt möglich gewesen wä-

Entscheidung für die rapide Industrialisierung und Kollektivierung lag ein wesentlicher Grund für die Entstehung der auf Stalin zugeschnittenen Diktatur.⁵⁴

Die seit Ende der 1920er-Jahre von Stalin beschleunigt vorangetriebene Industrialisierung und Kollektivierung veränderte auch das Steuer- und Finanzsystem der Sowjetunion grundlegend. Der erste Fünfjahresplan, der im April 1929 verabschiedet wurde, sah eine deutliche Erhöhung der Investitionen vor allem zum Aufbau der Schwerindustrie vor. Die Planer wollten dieses Ziel vor allem durch eine steigende Arbeitsproduktivität erreichen, die den Output vergrößern sollte, während man die Löhne stabil halten wollte, um so Überschüsse für die Investitionstätigkeit zu schaffen. Kritiker aus den Finanzwissenschaften, aber auch vom rechten Flügel der KPDSU hielten dies für illusorisch. Sie sagten voraus, dass sich die Arbeitsproduktivität niemals im angedachten Maße werde steigern lassen. Deswegen werde die aus ihrer Sicht zu stark beschleunigte Industrialisierung zwangsweise zur Inflation führen. Daraus könne die Gefahr erwachsen, dass die Bauern weniger anbauen, während für die gemäß dem Plan mit der Industrialisierung einhergehende raschere Verstärkung eine höhere Nahrungsmittelproduktion bei geringerem Arbeitskräfteeinsatz vorgesehen war.⁵⁵

Die Kritiker sollten recht behalten: Weder die Arbeitsproduktivität noch die Produktion stiegen im erhofften Ausmaß. Zudem ließen sich die Löhne nicht stabil halten, weil sich Arbeiter und vormalige Bauern in erforderlicher Zahl nur durch ökonomische Anreize zu den neu entstehenden oder ausgebauten Produktionsorten locken ließen. Die Sowjetregierung ging deswegen zu Preiskontrollen über, um die Inflation zu beschränken.⁵⁶ Dies führte schließlich zur Erkenntnis, dass das Steuersystem gründlich verändert werden musste, um eine Finanzierung der Industrialisierung ohne Inflation zu ermöglichen. Die existierenden direkten Steuern erwiesen sich dabei als wenig geeignet, um ausreichend Geld zu beschaffen. Das aktuelle System bestand aus 62 Steuern, die vor allem auf die Besteuerung der privaten Wirtschaftstätigkeit ausgerichtet waren, deren Anteil am Nationalprodukt aber beständig zurückging. 1929 legte man mehrere Verbrauchssteuern zusammen und erhob diese fortan nicht mehr bei den einzelnen Betrieben, sondern bei den zentralisierten Syndikaten. Dadurch konnte die Zahl der Bearbeiter der Verbrauchssteuer im Finanzkommissariat von 3.500 auf weniger als 200 gesenkt werden.⁵⁷

Die grundsätzliche Reform erfolgte schließlich 1930 unter dem neuen Volkskommissar für Finanzen, Hryhorij Fedorowytsch Hrynko, nachdem sein Vorgänger Nikolai Pawlowitsch Brjuchanow für die Inflation verantwortlich gemacht und entlas-

re. Vgl. beispielhaft die Rezensionen von *Mark Harrison*, in: *Russian Review* 63, 2004, S. 715–717, und *Paul Gregory*, in: *Journal of Economic History* 64, 2004, S. 1134–1138. Vgl. auch *Eric Hobsbawm*, *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München/Wien 1995 (zuerst engl. 1994), S. 474 f.

54 Zur Debatte, wie rational Stalin handelte und inwiefern er ökonomisch dachte: *Vincent Barnett*, *Understanding Stalinism – The ›Orwellian Discrepancy‹ and the ›Rational Choice Dictator‹*, in: *Europe-Asia Studies* 58, 2006, S. 457–466; *Mark Harrison*, *The Rational-Choice Dictator: A Reply*, in: *Europe-Asia Studies* 58, 2006, S. 1148–1154.

55 *Davies*, *The Development of the Soviet Budgetary System*, S. 194–197.

56 *Frankly D. Holzman*, *Soviet Inflationary Pressures 1928–1957: Causes and Cures*, in: *Quarterly Journal of Economics* 74, 1960, S. 167–188, hier: S. 173.

57 *Davies*, *The Development of the Soviet Budgetary System*, S. 202.

sen worden war.⁵⁸ Im Zuge dieser Reform fiel die Entscheidung, die Umsatzsteuer zur zentralen Steuer der Sowjetunion auszubauen. Dafür sollten zahlreiche Verbrauchssteuern sowie einige direkte Steuern für Staatsbetriebe abgeschafft werden. Diskutiert wurde, ob die Profitsteuer in die Umsatzsteuer integriert werden sollte oder als separate Steuer bestehen bleiben sollte. Die Staatsführung entschied sich für Letzteres, weil sonst unterschiedliche Umsatzsteuersätze auf gleiche Güter erhoben worden wären. Die Umsatzsteuer erhob man 1930 auf dem höchsten Level der Kombinate und Syndikate, die die Steuern direkt an die zentralstaatliche Finanzbehörde zahlten. Damit schaltete man aber das gesamte bisherige System der lokalen und regionalen Besteuerung der Staatsbetriebe ab. Die Folge war, dass die lokalen Behörden jedes Interesse an der Kontrolle verloren, wodurch der Steuerertrag deutlich hinter den Erwartungen zurückblieb. Hinzu kam, dass die Kombinate und Syndikate nun erhebliche Macht über die Preisgestaltung erhielten, die sich damit der Kontrolle der staatlichen Planer aus deren Sicht viel zu weitgehend entzog.⁵⁹ Diese Probleme führten schon 1931 und 1932 zu Modifizierungen. Die Steuer-einzahlung wurde dezentralisiert, die lokalen und regionalen Stellen durften nun einen Teil der eingenommenen Steuern behalten. Um die Macht der Kombinate zu brechen, ersetzte das Volkskommissariat für Finanzen (Narkomfin) 45 Branchenraten durch 146 Steuerraten auf unterschiedliche Güter, die nun vom Volkskommissariat festgelegt wurden.⁶⁰ Nach diesen Veränderungen stiegen die Einnahmen aus der Umsatzsteuer erheblich und kontinuierlich an. Sie wurde schnell zur Zentralsteuer der Sowjetunion, die 1937 mehr als zwei Drittel der Staatseinnahmen generierte und dies, obwohl Marx, Lassalle und viele andere Sozialisten indirekte Steuern als die sozial ungerechteste Form der Besteuerung gegeißelt hatten.⁶¹

Allerdings nahm man die wichtigsten Grundnahrungsmittel von der Steuer aus, was ihren regressiven Charakter abmilderte. Vor allem aber waren durch die Enteignung und Kollektivierung die Einkommensdifferenzen erheblich zusammenschmolzen. Die Einkommens- und Vermögensungleichheit war nun sehr viel geringer ausgeprägt als in den westlichen Industrienationen, weswegen auch der Bedarf an steuerlicher Umverteilung entsprechend geringer war. Zudem sprach aus Sicht der Staatsführung einiges dafür, die Umsatzsteuer zur Zentralsteuer zu machen. Sie war leicht zu erheben und sorgte für einen kontinuierlichen und gut planbaren Geldstrom von den Staatsbetrieben zum Staat. Da die Staatsbetriebe die Umsatzsteuer im Regelfall auf die Bevölkerung überwälzten, ließ sich über den Steuersatz außerdem Einfluss auf den Konsum der Bevölkerung nehmen.⁶²

Der entscheidende Vorteil der Umsatzsteuer war aber, dass sie ein hilfreiches Werkzeug der Umschichtung der Ressourcen vom Land zur Stadt beziehungsweise in die Industrie war. Während die Arbeiter auf die Lebensmittel vom Land keine Umsatzsteuer zahlen mussten, ruhten auf den industriellen Gütern, die die Bauern

58 Beide wurden 1938 während des »Großen Terrors« hingerichtet.

59 *Holzman*, *Soviet Taxation*, S. 123–125.

60 Ebd., S. 125 f.; *Davies*, *The Development of the Soviet Budgetary System*, S. 215 f.

61 *Holzman*, *Soviet Taxation*, S. 217.

62 Ebd., S. 220.

erwerben konnten, hohe Umsatzsteuern.⁶³ Dieses System war bereits 1926 von Jewgeni Alexejewitsch Preobraschenski entwickelt worden, der einer der ersten Befürworter einer schnellen Industrialisierung mit Schwerpunkt auf der Eisen- und Stahlindustrie gewesen war. Er hatte dabei betont, dass eine »primitive sozialistische Akkumulation« nötig sei, die die Ressourcen der ländlichen Bevölkerung zugunsten industrieller Investitionen einsetzte. Er befürchtete aber, dass eine Umverteilung durch direkte Steuern zwangsläufig den Widerstand der Bauern heraufbeschwören würde. Demgegenüber verspreche eine Politik des ungleichen Tauschs durch den Einsatz der Umsatzsteuer, eine Ressourcenextraktion bei weit geringerem Widerstand zu ermöglichen.⁶⁴ Da Stalin diese Politik mit der Kollektivierung verband, lässt sich schwer beurteilen, inwieweit eine alleinige Politik des ungleichen Tauschs zu massivem Widerstand geführt hätte. Zweifelsfrei ist aber, dass die Umsatzsteuer in den 1930er-Jahren im Sinne Preobraschenskis dauerhaft genutzt wurde.⁶⁵ 1937 erbrachte die Umsatzsteuer Einnahmen im Wert von 75,9 Milliarden Rubel.⁶⁶ Sie finanzierte damit die gesamten Kapitalinvestitionen, die im selben Jahr 56 Milliarden Rubel betragen.⁶⁷

Tabelle 2: Staatliches Einkommen und einbehaltene Gewinne der Staatskonzerne 1928–1939
in Milliarden Rubel

	1928/29	1931	1933	1935	1937	1939
Umsatzsteuer	3,1 (35 %)	11,7 (46 %)	27,0 (58 %)	52,2 (70 %)	75,9 (70 %)	96,9 (62 %)
Profitsteuer	0,6 (7 %)	2,2 (9 %)	3,4 (7 %)	3,3 (4 %)	9,4 (9 %)	15,8 (10 %)
Direkte Steuer	1,1 (13 %)	1,6 (6 %)	3,5 (8 %)	3,2 (4 %)	4,0 (4 %)	7,0 (4 %)
Anleihe	0,7 (8 %)	3,3 (13 %)	4,4 (10 %)	4,9 (7 %)	5,9 (5 %)	8,4 (5 %)
Sozialvers.	1,2 (14 %)	2,2 (9 %)	4,3 (9 %)	7,0 (9 %)	6,6 (6 %)	7,6 (5 %)
Anderes	2,1 (24 %)	4,2 (17 %)	3,8 (8 %)	4,4 (6 %)	7,6 (7 %)	20,3 (13 %)
Gesamt	8,8	25,2	46,4	75,0	109,3	156,0
Profite⁶⁸	2,7 (31 %)	3,8 (15 %)	4,6 (10 %)	4,5 (6 %)	7,6 (7 %)	10,5 (6 %)

Quelle: *Holzman, Soviet Taxation*, S. 217.

Im Rahmen der Kollektivierung musste die landwirtschaftliche Steuer ab den 1930er-Jahren nicht mehr auf die Erträge aus Gemeinschaftsfarmen, sondern nur

63 *Allen, Farm to Factory*, S. 157.

64 *Ebd.*, S. 57–61.

65 Robert C. Allen zeigt, dass die Umsatzsteuer tatsächlich vor allem von der ländlichen Bevölkerung getragen wurde, vgl. *ebd.*, S. 178–180.

66 *Holzman, Soviet Taxation*, S. 217.

67 *Allen, Farm to Factory*, S. 176.

68 Einbehaltene Profite der Staatskonzerne, die nicht Teil des Budgets sind. In Klammern dahinter der Umfang der Profite im Verhältnis zu den Budgeteinnahmen.

noch auf individuell erwirtschaftete Erträge gezahlt werden. Parallel wurde auch die Einkommensteuer zunehmend vor allem zur Bestrafung Selbstständiger genutzt, um diese in kollektive Besitzverhältnisse zu drängen. Beide Steuern und die direkten Steuern insgesamt verloren dadurch an Ertragsleistung.

Die Analyse zeigt, dass die Sowjetunion die gesamten 1930er-Jahre hindurch mit ökonomischen Problemen zu kämpfen hatte und sich häufig im Krisenmodus befand. Doch blieb sie von der Weltwirtschaftskrise weitgehend unberührt. Deswegen waren ihre makroökonomischen Daten durchaus beeindruckend. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts lag von 1928 bis 1940 im jährlichen Durchschnitt bei 5,3 %, die Industrieproduktion wuchs sogar um 11 %.⁶⁹ Diese Zuwachsraten wurden freilich durch die Wachstumsziffern des staatlichen Budgets noch in den Schatten gestellt. Das Wachstum der Staatseinnahmen erreichte im genannten Zeitraum im jährlichen Durchschnitt sagenhafte 33 %. Die Einnahmen stiegen damit sechsmal schneller als das Bruttoinlandsprodukt.⁷⁰ Dementsprechend wuchs auch die Beschäftigungsrate in der Administration in den 1930er-Jahren zweieinhalbmal schneller als die Beschäftigung insgesamt, was den Grundstein für die Bürokratisierung der Sowjetunion legte.⁷¹ Die Steuer- und Finanzpolitik leistete somit einen wesentlichen Beitrag zur forcierten Industrialisierung. Robert C. Allen betont, dass die wirtschaftlichen Erfolge für einen Nachzügler bei der industriellen Entwicklung vorzeigenswert waren. Nur Japan konnte bis in die 1960er-Jahre ähnliche Erfolge bei einer nachholenden industriellen Entwicklung vorweisen.⁷² In der Sowjetunion waren die Kosten des Erfolgs freilich extrem hoch: Hungersnot, Gulag, »Entkulakisierung« und »Großer Terror« sorgten für Millionen Tote. Die Bevölkerung hatte keinerlei Grund, darauf zu vertrauen, dass das staatliche Handeln letztlich ihrem Wohl zugutekommen würde oder auch nur sollte. Hinzu kam, dass die sowjetische Führung sich immer dann, wenn der Plan sich als zu ambitioniert erwies, dafür entschied, die Ziffern für die Investitionsgüterproduktion einzuhalten, während in der Agrar- und Konsumgüterindustrie gekürzt wurde. Während die Fünfjahrespläne öffentlich verkündet wurden, blieben die Revisionen der Öffentlichkeit weitgehend verborgen. Diese zeigten deutlich, dass die Industrialisierung sowjetischen Stils auf einem harten Austeritätskurs gegenüber den Konsumbedürfnissen der Bevölkerung beruhte.⁷³

Das im Zuge der Industrialisierung entwickelte Steuersystem trug dazu bei, den Aufstieg einer vom Staat unabhängigen Wirtschaftselite zu verhindern. Die Umsatzsteuer transferierte Mittel vom Land in die Stadt und half dabei, dass keine ökonomisch starke Schicht selbstständiger Groß- und Mittelbauern entstand. In der Stadt machten die Einkommen- und Profitsteuer den Selbstständigen das Leben schwer und benachteiligten sie im Preiskampf mit staatlichen Kombinat. Auch die Steuern drängten sie in die Kollektivwirtschaft. Allerdings darf der Anteil der Steuern an diesem Prozess auch nicht überbewertet werden. Sie unterstützten durch ökonomische

69 Ebd., S. 153.

70 *Holzman*, *Soviet Taxation*, S. 217.

71 *Hobsbawm*, *Das Zeitalter der Extreme*, S. 479.

72 *Allen*, *Farm to Factory*, S. 201–205.

73 So schon *Eugène Zalesky*, *Stalinist Planning for Economic Growth 1933–1952*, London 1980, S. 504.

mische Anreize und Signale einen Kurs, der im Übrigen durch offene Gewalt und Enteignung durchgesetzt wurde.

IV. Nationalsozialistische Steuerpropaganda in der Aufstiegsphase der NSDAP

Neben dem Kommunismus waren der Faschismus und insbesondere der Nationalsozialismus die politischen Alternativen zur Demokratie. Während es in der sozialistischen Bewegung eine lange Tradition gab, die progressive, direkte Steuern erheben und indirekte Steuern abschaffen wollte, verfügte die junge faschistische Bewegung über keine auch nur ansatzweise konsistente Vorstellung vom Steuersystem. Von den führenden Nationalsozialisten war es vor allem Gottfried Feder, der sich in der Frühphase der NSDAP überhaupt mit Steuerfragen beschäftigte. Sein Ziel bildete die Abschaffung aller Steuern. Bis zur Erreichung dieses Ziels wollte er progressive direkte Steuern anheben und indirekte Steuern abschaffen⁷⁴; ein Steuerprogramm, das große Übereinstimmung mit den klassisch sozialistischen Positionen aufwies.⁷⁵

Es gelang Feder indes nicht, Adolf Hitler von diesem sozialistisch inspirierten Steuerprogramm zu überzeugen.⁷⁶ Bei Hitler finden sich keine Forderungen nach einer gänzlichen Abschaffung der Steuern und auch keine Äußerungen zum Verhältnis von direkten und indirekten Steuern. Hitler nutzte in seinen Reden vor dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 1929/30 im Zusammenhang mit Steuerfragen vor allem drei wiederkehrende Argumentationsfiguren. Erstens betonte er, dass die hohe Steuerlast vor allem auf die Reparationen zurückzuführen sei. Zweitens ging er davon aus, dass das hohe Steuerniveau nur für eine begrenzte Zeit aufrechtzuerhalten sei. In einer Rede vom März 1928 beklagte er die hohe Belastung der Wirtschaft. Er betonte, dass

»die heutige Steuergesetzgebung nur deswegen überhaupt möglich ist, weil die vergangenen Generationen sie nicht zur Anwendung brachten. Denn wenn diese Generationen genau so gewirtschaftet hätten, wie das heute der Fall ist, so wäre längst überhaupt nichts mehr zum Besteuern vorhanden.«⁷⁷

74 *Gottfried Feder/August Buckley*, *Der künftige Steuerstreik. Seine Gefahr, seine Unvermeidlichkeit, seine Wirkung*, München 1922; *Gottfried Feder*, *Der deutsche Staat auf nationaler und sozialer Grundlage. Neue Wege in Staat, Finanz und Wirtschaft*, München 1923.

75 Deswegen sortierte Fritz Karl Mann die Steuerideen von Feder zu den sozialistischen Steuervorstellungen, vgl. *Fritz Karl Mann*, *Steuerpolitische Ideale. Vergleichende Studien zur Geschichte der ökonomischen und politischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung 1600–1935*, Stuttgart 1978 (zuerst 1937), S. 293–295. Damit übersieht Mann aber die antisemitische Stoßrichtung von Feders Plänen, die ihn von den sozialistischen Vorstellungen unterschied.

76 Zu Hitlers inhaltlichen Positionierungen gegenüber Feder am Beispiel von »Mein Kampf« vgl. *Othmar Plöckinger*, *L'influence de Gottfried Feder sur Mein Kampf*, in: *Revue d'Histoire de la Shoah*, 2018, Nr. 208, S. 303–337.

77 Dok. 238: »Tageskampf oder Schicksalskampf«. Rede auf NSDAP-Versammlung in Karlsruhe vom 3.3.1928, in: *Bärbel Dusik* (Hrsg.), *Adolf Hitler. Reden, Schriften, Anordnungen. Februar 1925 bis Januar 1933, Bd. 2: Vom Weimarer Parteitag bis zur Reichstagswahl*, München 1992, S. 717–739, hier: S. 721.

Im Februar 1929 sprach Hitler von einer »steuerbolschewistischen Vernichtung unserer Wirtschaftssubstanz«. ⁷⁸ Deutlicher hätte er kaum formulieren können, dass er keine steuerliche Umverteilung von ›oben‹ nach ›unten‹ im Sinn hatte. Seine öffentlichen Stellungnahmen ließen eher vermuten, dass die NSDAP, käme sie an die Macht, Steuersenkungen herbeiführen würde. Konkrete Vorschläge hierzu machte Hitler indes kaum. Aufgrund vieler inhaltlicher Übereinstimmungen mit den italienischen Faschisten hätten Beobachter dies durchaus vermuten können, denn als Benito Mussolini in Italien an die Macht kam, setzte sein erster Finanzminister, Alberto De Stefani, deutliche Steuersenkungen durch. ⁷⁹

Drittens ging es Hitler darum, der deutschen Industrie aufzuzeigen, dass Steuerreduzierungen für Unternehmer möglicherweise nicht mit der Absicht zu vereinbaren seien, Deutschland wieder zur Weltgeltung zu führen. In einer Rede im Dezember 1927 betonte er:

»Im Gegenstreit der Meinungen schreit nun die deutsche Industrie über die schweren Steuerlasten und sagt: Ja, wenn wir die Steuerlasten und die Soziallasten nicht zu tragen hätten, dann würden wir viel billiger produzieren und doch wieder konkurrenzfähig werden. Darauf geben wir ihnen eine Antwort: Freilich, wenn wir keine Steuerlasten hätten, und wenn wir immer billiger produzieren könnten, um den Engländern das Feld zu nehmen, dann hätten wir eben morgen wieder Krieg.« ⁸⁰

Er versuchte also, die Industrie von der Notwendigkeit eines wehrhaften Staats zu überzeugen, der ohne eine steuerfinanzierte Aufrüstung nicht zu haben war.

V. Kein Volksstaat: Progressive Steuern bei wachsender Ungleichheit unter nationalsozialistischer Herrschaft (1933–1939)

Als Hitler 1933 in Deutschland an die Macht kam, besaß er gegenüber den mutmaßlichen Gegnern in einem zukünftigen Krieg einen großen Vorteil: Das Ziel der Regierungspolitik stand für ihn unumstößlich fest. Hitler wollte eine möglichst schnelle und umfassende Aufrüstung erreichen, um Deutschland durch siegreiche Kriege zur Weltmacht zu machen. Dieses zentrale Ziel bestimmte auch die deutsche Fiskalpolitik. Auf der Ausgabenseite galt es, den zivilen Verbrauch einzuschränken, um einen möglichst großen Teil der Ressourcen für die Aufrüstung mobilisieren zu können. Auf der Einnahmenseite war, trotz anderweitiger Andeutungen vor 1933, an umfassende Steuersenkungen nicht zu denken. Anfangs stiegen durch den rüs-

⁷⁸ Dok. 89: »Politik der Woche«. Artikel im Illustrierten Beobachter vom 16.2.1929, in: *Bärbel Dusik/Klaus A. Lankheit* (Hrsg.), *Adolf Hitler. Reden, Schriften, Anordnungen. Februar 1925 bis Januar 1933*, Bd. 3: Zwischen den Reichstagswahlen Juli 1928–September 1930, Teil 1: Juli 1928–Februar 1929, München 1994, S. 421–426, hier: S. 424.

⁷⁹ *Gianni Marongiu*, *La politica fiscal del fascismo*, Lungro di Cosenza 2005, S. 91–148; *Charles S. Maier*, *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*, Princeton 1975, S. 427.

⁸⁰ Dok. 203: »Volk-Staat-Wirtschaft«. Rede auf NSDAP-Versammlung in Hamburg am 10.12.1927, in: *Dusik*, *Adolf Hitler*, Bd. 2, S. 570–582, hier: S. 579.

tungsbedingten Wirtschaftsaufschwung die Steuern automatisch, ab 1936 begann das NS-Regime, die Steuersätze deutlich zu erhöhen.⁸¹

Da die direkten Steuern stärker als die indirekten stiegen, verstärkte sich der Umverteilungseffekt des Steuersystems. Allerdings belastete das Regime die Unterschicht durch die steigenden indirekten Steuern schwer. Da Löhne und Gehälter durch den Lohnstopp kaum zulegen konnten, während die Unternehmensgewinne enorm stiegen, reichten die gegensteuernden Wirkungen des Steuersystems nicht annähernd aus, um die wachsende Ungleichheit zu stoppen.⁸²

Die Unterschicht wurde derweil vertröstet. Ein materiell besseres Leben mit wachsenden Konsummöglichkeiten sollte ihr erst nach dem Verzicht zugunsten der Aufrüstung am Ende des siegreichen Kriegs zukommen. Die Mehrheit der Deutschen musste wegen der Aufrüstung mit einem Lebensstandard zurechtkommen, der hinter jenem der Aufschwungphase der Weimarer Republik zurückblieb. Die Proteste dagegen hielten sich jedoch in Grenzen, weil die Situation sich gegenüber der Depression mit hoher Arbeitslosigkeit für die meisten verbessert hatte, vor allem freilich, weil die Gewerkschaften verboten worden waren und bei Protestbekundungen oder gar Arbeitsniederlegungen gewalttätige Repression drohte.

Ein eigenes Steuersystem entwickelten die Nationalsozialisten nicht. Die ihnen eigentlich verhasste erzbergersche Struktur wurde weitgehend beibehalten. Viele der bedeutendsten Veränderungen stammten aus dem Finanzministerium und waren darauf ausgelegt, das Weimarer Steuersystem aus Sicht der Beamten effizienter zu gestalten. Spezifisch nationalsozialistisch war an der großen Mehrzahl der Gesetzesänderungen wenig. Es gab aber auch Veränderungen, die weltanschaulich bedingt waren. Hierzu gehörte der Versuch, mit Steuern Bevölkerungspolitik zu betreiben, etwa durch erhöhte Kinderfreibeträge.⁸³ Allerdings betrieb das demokratische Frankreich eine solche Politik schon länger. Ein wichtiges deutsches Alleinstellungsmerkmal war die drastische Verschärfung der Steuerfahndung und des Steuerstrafrechts. Neben dem hohen Geldbedarf durch die Aufrüstung war hierfür der generelle Trend zur Ausweitung exekutiver Befugnisse seit 1933 entscheidend, der dadurch begründet war, dass die Nationalsozialisten der Bürokratie seit Langem erwünschte Zugriffsrechte gewährten, die ihr unter demokratischen Verhältnissen verwehrt geblieben waren. Auf steuerlichem Gebiet wurde härteres Durchgreifen auch dadurch möglich, dass die Steuerzahlung nicht mehr als Rechtsverhältnis zwischen Bürger und Staat, sondern als unbedingte Pflicht der ›Volksgenossen‹ gegenüber der Gemeinschaft verstanden wurde.⁸⁴ Explizit nationalsozialistisch war selbstredend die sich im Zeitverlauf verschärfende steuerliche Benachteiligung und Verfolgung jüdischer Bürgerinnen und Bürger.⁸⁵

81 *Ralf Banken*, *Hitlers Steuerstaat. Die Steuerpolitik im Dritten Reich*, München 2018, S. 103–153; *Reimer Voß*, *Steuern im Dritten Reich*, München 1995, S. 77–104.

82 *Buggeln*, *Das Versprechen der Gleichheit*, S. 387–393.

83 *Voß*, *Steuern im Dritten Reich*, S. 86–88; *Banken*, *Hitlers Steuerstaat*, S. 279–282.

84 *Ebd.*, S. 332–343.

85 *Christiane Kuller*, *Bürokratie und Verbrechen. Antisemitische Finanzpolitik und Verwaltungspraxis im nationalsozialistischen Deutschland*, München 2013; *Martin Friedenberger*, *Fiskalische Ausplünderung. Die Berliner Steuer- und Finanzverwaltung und die jüdische Bevölkerung 1933–1945*, Berlin 2008.

Von großer Bedeutung für die Staatsfinanzen war, dass die Steuern ab 1935 weiter erhöht wurden und kurz vor Kriegsbeginn erstmalig in der deutschen Geschichte eine Steuerquote von über 20 % erreicht war. Die Aufrüstung forderte einen hohen Tribut. Nicht zwangsläufig war hingegen, dass sie mit höherer Ungleichheit einhergehen würde. Tendenziell führte die erhöhte Militärproduktion zu einem Anstieg der Unternehmensgewinne, die vor allem im obersten Hundertstel der Gesellschaft einen wesentlichen Teil des Gesamteinkommens ausmachten. Dementsprechend war es wahrscheinlich, dass eine verstärkte Aufrüstung dort zu höheren Einkommen führte. Allerdings hätte die Annäherung an die Vollbeschäftigung unter anderen Umständen, als sie im Nationalsozialismus herrschten, auch die Verhandlungsposition der Arbeiterschaft in der Kriegsindustrie verbessert und dadurch die Unternehmensgewinne durch höhere Lohnabschlüsse begrenzt. Gerade dies verhinderte aber der Lohnstopp in Deutschland. Da die anderen Länder nicht so agierten, kann es kaum überraschen, dass der Anteil des Top-1 % in der Vorkriegszeit der nationalsozialistischen Regierung in Deutschland weltweit am stärksten anstieg.

Tabelle 3: Einkommensanteil des Top-1 % der Einkommensempfänger 1933 & 1938 (in %)

	DEU	DK	FIN	FRA	NL	JAP	HUN	KAN	AUS	ARG	NZ
1933	11,2	13,9	13,4	17,7	14,2	18,2	15,0	18,0	10,3	17,1	10,8
1938	16,0	13,3	13,0	16,5	15,7	19,9	15,0	18,4	10,4	20,5	7,3

Quelle: www.wid.world (Zugriff 8.2.2019).

Für Großbritannien liegt bisher nur für 1937 eine Vergleichszahl für den Einkommensanteil des Top-1 % vor: 17 %. Mehr Daten existieren aber für die einkommensstärksten 0,1 %. Hier findet sich eine leichte Abnahme von 6,7 % (1933) auf 6,6 % (1938).⁸⁶ Für die USA zeigt sich im Vergleichszeitraum ein Rückgang des Top-1 % von 15,8 % (1933) auf 14,7 % (1938).⁸⁷ Es zeigt sich also, dass der Einkommensanteil des oberen 1 % in Deutschland bei der Machtübernahme der Nationalsozialisten im weltweiten Vergleich relativ niedrig lag, dann aber rasant anstieg und wieder eine ähnliche Höhe wie in den USA, Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien erreichte. Es spricht also alles dafür, dass die nationalsozialistische Regierung in der Vorkriegszeit für eine deutliche Umverteilung zugunsten der Spitzenverdiener sorgte. Den NS-Staat als »Umverteilungsstaat par excellence«⁸⁸ zu bezeichnen, wie Götz Aly es tut, geht also völlig an der Realität vorbei, es sei denn, man meinte eine Umverteilung von »unten« nach »oben«, was bei Aly nicht der Fall ist. Das »Dritte

86 Alan B. Atkinson, The Distribution of Top Incomes in the United Kingdom, in: *ders./Thomas Piketty* (Hrsg.), *Top Incomes over the Twentieth Century. A Contrast between European and English-Speaking Countries*, Oxford/New York etc. 2007, S. 82–140, hier: S. 93.

87 *Piketty/Saez*, *Income and Wage Inequality in the United States*, S. 176.

88 Götz Aly, *Hitlers Volksstaat. Notiz zum Klassencharakter des Nationalsozialismus*, in: *ders.*, *Rasse und Klasse. Nachforschungen zum deutschen Wesen*, Frankfurt am Main 2003, S. 230–244, hier: S. 242.

Reich« war bis 1939 in ökonomischer Hinsicht kein Volksstaat, sondern ein Elitenstaat.

VI. Steuerhärte gegen die Bourgeoisie? Nationalsozialistische Steuerpolitik in der ersten Kriegshälfte

Alys Kapitelüberschriften sprechen von »Steuermilde für die Massen« und »Steuerhärte gegen die Bourgeoisie«. Dies hat sich für die Vorkriegszeit nicht bestätigt, doch Aly hat gerade für die Kriegszeit eine Vielzahl von Steuermaßnahmen in Deutschland ausgemacht, die insbesondere die Reichen trafen. Bei ihm heißt es: »Zu keinem Zeitpunkt der NS-Herrschaft fand eine Gesetzesdebatte statt, die zu einer nur annähernd vergleichbaren Belastung der Arbeiterschaft geführt hätte. Vielmehr dokumentiert sich [...] das Prinzip, den materiell besser Gestellten auch einen deutlich höheren Anteil der Kriegslasten aufzubürden.«⁸⁹ Aly übersieht freilich, dass sich besagtes Prinzip bereits im Ersten Weltkrieg in den meisten kriegführenden Ländern durchgesetzt hat und auch im Zweiten Weltkrieg für viele Länder galt. Daher muss sich gerade im Vergleich mit den anderen kriegführenden Nationen erneut zeigen, inwieweit Alys Behauptungen eines besonderen egalisierenden Charakters der nationalsozialistischen Steuer- und Einkommenspolitik eine tragfähige Grundlage haben.

Mit Kriegsbeginn ging die Gesetzgebungskompetenz in Steuerfragen an den »Ministerrat für die Reichsverteidigung« über. Dieser erließ am 4. September 1939 die Kriegswirtschaftsverordnung, die auch Abschnitte zur Steuerpolitik beinhaltete. Am selben Tag erging eine Durchführungsbestimmung zum Einkommensteuerzuschlag im Krieg. Das bedeutendste Element darin war ein Zuschlag von 50 % auf die Einkommensteuer. Dieser wurde fällig, wenn das Einkommen 2.400 RM überstieg. Der Zuschlag unterlag aber der doppelten Einschränkung, dass er 15 % des Einkommens nicht überschreiten durfte und die gesamte Einkommensteuerschuld bei einem Satz von 65 % gedeckelt war. Daneben kam es zur deutlichen Erhöhung der Verbrauchssteuern auf Alkohol und Tabak. Das Finanzministerium erwartete durch die neuen Bestimmungen ein Steuermehraufkommen von fünf Milliarden RM, also eine Steigerung um etwa 30 %. Zudem mussten die Länder und Gemeinden einen Kriegsbeitrag an das Reich abführen. Die Länder hatten 15 % von ihrem Anteil an der Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer abzutreten, die Gemeinden 2,5 bis 10 % der Grund-, Gewerbe- und Bürgersteuer. Mit der Kriegswirtschaftsverordnung verbot man zudem sämtliche Zuschläge für Mehr-, Sonntags-, Feiertags- und Nacharbeit.⁹⁰

Das Zuschlagsverbot sorgte für erhebliche Verstimmung in der Arbeiterschaft. Nach den Berichten der Industrie griff der Absentismus um sich, und vielerorts wurde eine Verminderung der Arbeitsleistung registriert, weil Arbeiter und ganze

89 Götz Aly, *Hitlers Volksstaat. Raub, Rassenkrieg und nationaler Sozialismus*, Frankfurt am Main 2005, S. 81.

90 RGBl. 1939 I, S. 1609–1616; *Manfred Oertel*, *Die Kriegsfinanzierung*, in: *Dietrich Eichholtz*, *Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft 1939–1945*, Bd. 3:1943–1945, Berlin 1996, S. 682–738, hier: S. 696 f.; *Vofß*, *Steuern im Dritten Reich*, S. 112 f.; *Banken*, *Hitlers Steuerstaat*, S. 304 f.

Belegschaften das Tempo drosselten. Dies führte dazu, dass die »Deutsche Arbeitsfront« (DAF) und die »Reichsgruppe Industrie« gemeinsam die Rücknahme des Verbots forderten, weil es jeden Leistungsanreiz zerstöre. Da auch aus der NSDAP und dem »Oberkommando der Wehrmacht« (OKW) zunehmend kritische Stimmen zu vernehmen waren, wurde das Verbot am 27. November 1939 gekippt.⁹¹ Auch die vom Finanzministerium daraufhin geforderte Besteuerung der wiedereingeführten Zuschläge mit dem Kriegszuschlag auf die Einkommensteuer war in dieser Stimmung nicht durchsetzbar.⁹²

Derweil hatte die Reichsbank die Schätzung des Reichsfinanzministeriums, dass zusätzliche Steuereinnahmen von fünf Milliarden RM zu erwarten sein, überprüft. Ihrer Kalkulation nach war schon brutto lediglich auf Mehreinnahmen von 3,2 bis 3,8 Milliarden RM zu hoffen, die sich netto wegen zu erwartender kriegsbedingter Steuerausfälle vermutlich nur auf etwa zwei Milliarden RM zusätzliche Steuereinnahmen belaufen würden.

Die Folge der Nachberechnung der Steuereinnahmen war, wie nicht anders zu erwarten, dass die Diskussion um Kriegssteuern erneut aufflammte. Dabei ging es schnell wieder um die zentrale Frage, ob die Masse der Steuerzahler oder die Topverdiener sowie die Unternehmen die Hauptlast der Steuererhöhung tragen sollten. Die Front der Gegner einer höheren Besteuerung der Arbeiterschaft aus DAF, Reichsarbeitsministerium und OKW wurde nun von Hitler, Joseph Goebbels und Martin Bormann gestärkt, die sich sorgten, dass noch höhere Steuern die Stimmung der Arbeiter gegen den Krieg und die NSDAP kippen lassen könnten. Demgegenüber argumentierten Reichsbank, Reichswirtschaftsministerium und der Preiskommissar, dass die Belastung der Unternehmen das vertretbare Maß schon erreicht habe. Hermann Göring ging als Leiter der Vierjahresplanbehörde noch weiter und forderte gar eine Steuerentlastung für hohe Einkommen. Diese Frontenbildung blockierte jede Form der Konsensfindung. Als der schnelle Sieg über Frankreich absehbar wurde, gab das Reichsfinanzministerium die Versuche vorerst auf, Steuern weiter zu erhöhen. Bis Ende 1942 fanden keine weiteren Grundsatzdiskussionen über Steuererhöhungen mehr statt.⁹³ Die einzige nennenswerte Steuererhöhung war bis dahin ein Kriegszuschlag auf die Körperschaftssteuer von 25 %, der im August 1941 durchgesetzt wurde. Dieser war möglich, weil die Körperschaftssteuer in der Kriegswirtschaftsverordnung außen vor geblieben war und das Finanzministerium die für ihre nachholende Anpassung nötige Zustimmung von Reichswirtschaftsminister Walther Funk gegen Zugeständnisse in anderen Fragen erwirken konnte.⁹⁴ Wie schon im Ersten Weltkrieg hoffte die deutsche Führungsspitze darauf, dass ein bedeutender Teil der deutschen Kosten am Ende eines siegreichen Kriegs von den besiegten Staaten getragen werden würde.⁹⁵

91 *Marie-Luise Recker*, Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg, München 1985, S. 44–52.

92 *Banken*, Hitlers Steuerstaat, S. 154.

93 Ebd., S. 157–166.

94 *Voß*, Steuern im Dritten Reich, S. 113; *Banken*, Hitlers Steuerstaat, S. 166 f.

95 *Jürgen Kilian*, Krieg auf Kosten anderer. Das Reichsministerium der Finanzen und die wirtschaftliche Mobilisierung Europas für den Krieg, Berlin 2017, S. 66–73.

VII. Die Steuerpolitik nach dem Überfall auf die Sowjetunion (1941–1945)

Das Ende des deutschen Vormarschs vor Moskau und die sowjetische Gegenoffensive im Winter 1941 beendeten jede deutsche Hoffnung darauf, dass die Sowjetunion schnell besiegt werden könnte. Ein langer, verlustreicher und teurer Krieg war nahezu unausweichlich geworden. In der Folge baute das NS-Regime die Organisation der Kriegswirtschaft grundlegend um. Der neue starke Mann, der die möglichst weitgehende Umstellung der gesamten Wirtschaft auf einen langen Krieg federführend vorantreiben sollte, war Albert Speer als Minister für Bewaffnung und Munition.⁹⁶

Ab Sommer 1942 regten sich im Reichsfinanzministerium und der Reichsbank wieder vermehrt Stimmen, die bezweifelten, dass die vorwiegende Finanzierung des Kriegs über Kredit auf die Dauer gut gehen könnte. Sie plädierten deswegen für Steuererhöhungen, um überschüssige Kaufkraft abzuschöpfen. Zunächst verfiel man aber auf die Idee, durch den dauerhaften Verzicht auf Erträge einer Steuer hohe einmalige Ablösezahlungen einzustreichen. Die Gebäudeentschuldungssteuer oder Hauszinssteuer bestand seit 1923 und belastete Hausbesitzer erheblich. Die Vereinigungen der Hausbesitzer bekämpften die Steuer deswegen seit Langem. Die Nationalsozialisten hatten ihre Abschaffung schon mehrfach in Aussicht gestellt, die Steuer aber beibehalten. Mit jährlichen Einnahmen von 800 Millionen RM war sie Anfang der 1940er-Jahre die einzig verbliebene einträgliche Ländersteuer. Per Verordnung vom Ende Juli 1942 wurde die Steuer zum 1. Januar 1943 abgeschafft. Stattdessen mussten aber die Hausbesitzer einmalig den zehnfachen Jahresbetrag ihrer Steuerschuld an das Reich überweisen. Zahlbar war der Abgeltungsbeitrag bis zum Jahresende 1942; für alle später eingehenden Zahlungen waren zusätzlich 4,5 % Zinsen fällig.⁹⁷ Die eingenommenen etwa acht Milliarden RM standen dem Reich Anfang 1943 zur Verfügung, aber nicht dauerhaft und exklusiv. Zum einen musste der entsprechende Ausfall durch jährliche Überweisungen an die Länder kompensiert werden, zum anderen war der Abgeltungsbetrag verteilt auf die nächsten fünf Jahre zur Hälfte bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens abzugsfähig.⁹⁸ Dennoch konnte der Reichsfinanzminister auf diese Weise kurzfristig erhebliche zusätzliche Einnahmen verbuchen, die 1942/43 etwa ein Fünftel der Steuereinnahmen ausmachten.

Diesem Schachzug verdankte das Reichsfinanzministerium seinen letzten nennenswerten Erfolg im Streben um höhere Steuereinnahmen. Die Geschichte der letzten drei Kriegsjahre ist, was die Steuerpolitik angeht, schnell erzählt: Das Fi-

96 *Dietrich Eichholtz*, Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft 1939–1945, Bd. 2: 1941–1943, Berlin 1985, S. 41–117; *Walter Naasner*, Neue Machtzentren in der deutschen Kriegswirtschaft 1942–1945, Boppard am Rhein 1994, S. 163–196.

97 Verordnung über die Aufhebung der Gebäudeentschuldungssteuer vom 31.7.1942, in: RGBl. 1942 I, S. 501–503; *Oertel*, Die Kriegsfinanzierung, S. 701 f.; *Banken*, Hitlers Steuerstaat, S. 172.

98 *Fritz Terhalle*, Geschichte der deutschen öffentlichen Finanzen vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schlusse des Zweiten Weltkriegs, in: *Wilhelm Gerloff/Fritz Neumark* (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1: Wesen und Aufgabe der Finanzwissenschaft, ihre Stellung und Beziehungen zu anderen Wissenschaften; Geschichte der öffentlichen Finanzwirtschaft; Geschichte der Finanzwissenschaft; Die öffentliche Haushaltswirtschaft, Tübingen 1952, S. 273–326, hier: S. 322.

nanzministerium entwickelte, oft unterstützt von der Reichsbank, Vorschläge, um höhere Steuereinnahmen zu generieren, vermochte diese aber nicht durchzusetzen. Dementsprechend deckten die Steuereinnahmen zum Kriegsende hin nur einen immer geringeren Anteil der Ausgaben. Die Gewichte verschoben sich immer weiter in Richtung Kreditfinanzierung und Notenpresse.

Was die Aufteilung der Steuereinnahmen auf unterschiedliche Einkommensgruppen betrifft, so vertritt Aly gerade für die Kriegszeit seine schon erörterte These, dass die Politik des nationalsozialistischen Deutschlands von Steuermilde gegen die Massen und Steuerhärte gegenüber der Bourgeoisie geprägt gewesen sei. Er führt dafür als Beweise Erhöhungen von Gewinnsteuern und Zuschlägen auf die Körperschaftssteuern an, die die Spitze trafen, während er für die andere Seite der Einkommensskala auf manche Ablehnung der vom Reichsfinanzministerium vorgeschlagenen Erhöhungen regressiver Steuern verweist.⁹⁹ Er bleibt freilich erneut die absoluten Zahlen schuldig, die ein Gesamtbild der Besteuerung ergeben würden. Ebenso fehlt jeder Hinweis auf die Entwicklung der Primäreinkommen und der Unternehmensgewinne, die für die Beurteilung der sozialen Ungleichheit – und damit der Frage, welchen Verhältnissen oder Trends eine steuerliche Umverteilung gegenzusteuern hätte – von zentraler Bedeutung sind.

Schon mit seinen Einschätzungen zur Wirkung einzelner Steuern liegt Aly zum Teil daneben. So stellte die Abschlagszahlung für die Hauszinssteuer keineswegs eine einseitige Belastung wohlhabender Hausbesitzer dar¹⁰⁰, sondern war ein komplexerer Eingriff. Die Steuer ging bis dato in den Preis des Hauses ein. Sie verringerte dadurch den Wert des Vermögens der Hausbesitzer. Durch die Ablösung erhöhte sich nun das Immobilienvermögen der Hausbesitzer, während sich ihr liquides Geldvermögen reduzierte. Im Regelfall dürfte dies für die Hausbesitzer von Vorteil gewesen sein, weil sie sich für ihr Bargeld sowieso nur noch wenig kaufen konnten. Zudem verlor das Geld zunehmend an Wert, final dann mit der Währungsreform 1948, während dies beim Immobilienvermögen nicht der Fall war.¹⁰¹ Schon kurzfristig wurde die Belastung durch den Abgeltungsbetrag dadurch abgemildert, dass seine Zahlung wie oben beschrieben teilweise auf das steuerbare Einkommen angerechnet wurde.

Ein Blick auf die Steuereingänge insgesamt bestätigt aber auf den ersten Blick Alys Thesen. Es waren vor allem die progressiven Einkommen- und Vermögenssteuern, deren Anteil am Gesamtaufkommen weiterwuchs, während die Bedeutung der regressiven Umsatzsteuern und Zölle abnahm.¹⁰² Bei den bedeutendsten direkten Steuern stieg zwar auch der Anteil der Lohnsteuer, doch die Zuwächse bei der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer waren deutlich höher, so dass vieles für eine stärkere Umverteilungswirkung des Steuersystems spricht.

99 Aly, Hitlers Volksstaat, S. 66–86.

100 Ebd., S. 79 f.

101 Karl Christian Führer, Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914–1960, Stuttgart 1995, S. 226–230; ders., Betrogene Gewinner? Die deutschen Hausbesitzer und der Streit um den Gewinn aus Inflation und Währungsreform 1923–1943, in: VSWG 82, 1995, S. 29–53, hier: S. 50–53.

102 Vgl. Länderrat des Amerikanischen Besatzungsgebiets (Hrsg.), Statistisches Handbuch von Deutschland 1928–1944, München 1949, S. 558.

Tabelle 4: Entwicklung der drei bedeutendsten direkten Steuern 1937–1944

	Lohnsteuer	Einkommensteuer	Körperschaftsteuer
1937/38	1.760,2 (12,5 %)	2.219,2 (15,8 %)	1.552,8 (11,1 %)
1939/40	2.645,7 (11,2 %)	4.350,4 (18,5 %)	3.227,5 (13,7 %)
1941/42	4.223,4 (13,1 %)	8.760,2 (27,1 %)	5.086,8 (15,6 %)
1943/44	5.001,2 (13,1 %)	8.227,2 (21,6 %)	6.654,8 (17,5 %)

Quelle: *Länderrat des Amerikanischen Besatzungsgebiets* (Hrsg.), *Statistisches Handbuch von Deutschland 1928–1944*, München 1949, S. 556. In Klammern: Anteil der jeweiligen Steuern an den Gesamteinnahmen des Deutschen Reiches.

Aly hat vor allem die steigende Körperschaftsteuer als Beleg für die Steuerhärte gegen die Bourgeoisie angeführt.¹⁰³ Tatsächlich stieg der Steuersatz von 30 % (1940/41) auf 37,5 % (1941/42) und schließlich auf 48,75 % (1942/43) an.¹⁰⁴ Während der Steuersatz von 1939/40 bis 1943/44 um etwa 50 % zunahm, verdoppelten sich die Steuereingänge. Dies spricht dafür, dass auch die Vorsteuergewinne gestiegen waren, was zu den höheren Steuereingängen beitrug. Hierauf deutet auch die Forschung hin, die Aly geflissentlich ignoriert hat. Dietrich Eichholtz hat gezeigt, dass das vom Speer-Ministerium eingeführte Festpreissystem die Unternehmensgewinne förmlich explodieren ließ.¹⁰⁵ Er geht davon aus, dass die Gewinne der Rüstungsfirmen im Krieg gegenüber den ohnehin schon hohen Gewinnen aus der Aufrüstungsphase noch einmal um 70 bis 80 Milliarden RM anwuchsen.¹⁰⁶ Hinzu kam, dass der Staat insbesondere die Rüstungsindustrie großzügig mit Investitionskrediten und Subventionen unterstützte. Ebenso gewährte er bei einem Engagement in den besetzten Gebieten Steuernachlässe.¹⁰⁷ Mark Spoerer spricht deswegen davon, »dass die Vorsteuergewinne der Unternehmen zumindest bis 1942/43 viel stärker anstiegen, als durch höhere Körperschaftsteuersätze und Kriegsgewinnsteuern abgeschöpft werden konnte«. ¹⁰⁸ Hierfür spricht auch, dass der Investmentboom in der deutschen Industrie erst 1943 seinen Höhepunkt erreichte.¹⁰⁹

Im Einzelfall konnte es auch zu beträchtlichen Steuernachlässen kommen. Herausragend ist hier das Beispiel des Krupp-Konzerns, dessen Leitung über einen guten Draht zu Hitler verfügte. Da der Firmenpatriarch Gustav Krupp inzwischen über 70 Jahre alt und nicht bei bester Gesundheit war, befürchtete die Familie, bei dessen Tod erhebliche Erbschaftssteuern zahlen zu müssen. Das Konzern- und Privatvermögen, das 1933 noch 260 Millionen RM betragen hatte, war inzwischen auf

103 Aly, *Hitlers Volksstaat*, S. 78 f.

104 Eichholtz, *Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft 1939–1945*, Bd. 2, S. 568.

105 Ebd., S. 513–531; Adam Tooze, *The Wages of Destruction. The Making and Breaking of the Nazi Economy*, London 2006, S. 566.

106 Eichholtz, *Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft 1939–1945*, Bd. 2, S. 569.

107 Ebd., S. 521–529.

108 Mark Spoerer, Rezension zu: Götz Aly, *Hitlers Volksstaat*, in: *H-Soz-Kult*, 26.5.2005, URL: <<https://www.hsozkult.de/publicationreview/id/reb-7448>> [12.8.2021]. Vgl. auch Mark Spoerer, *Von Scheingewinnen zum Rüstungsboom. Die Eigenkapitalrendite der deutschen Industrieaktiengesellschaften 1925–1941*, Stuttgart 1996, insb. S. 89–92 und 118–121 sowie den Anhang.

109 Tooze, *The Wages of Destruction*, S. 442.

etwa eine Milliarde RM angewachsen. Bei einem Erbschaftssteuerfall ohne Abzüge wären damit etwa 400 Millionen RM Steuern fällig gewesen. Das Reichsfinanzministerium errechnete, dass selbst bei einer Umwandlung in eine Einzelfirma und der Nutzung aller Steuerlücken mindestens 120 Millionen RM fällig werden würden. Hitler unterzeichnete im November 1943 mit der sogenannten Lex Krupp ein eigenes Reichsgesetz, damit der Krupp-Konzern, der sich »in ihrer Art einzige Verdienste um die Wehrkraft des deutschen Volkes« erworben hatte, von der Steuer verschont blieb.¹¹⁰ Krupp wurde zugestanden, »ein Familienunternehmen mit besonders geregelter Nachfolge zu errichten.«¹¹¹ Der Reichsminister der Finanzen wurde ermächtigt, in Absprache mit dem Chef der Reichskanzlei die Abgaben im Fall eines Übergangs der Inhaberschaft eigenständig zu regeln.¹¹²

Tabelle 5: Die Entwicklung des Einkommensteuertarifs in Prozent des steuerpflichtigen Einkommens 1925–1942

Einkommen	1925	1934	1939	1942
1.000	10,0	6,5	6,5	5,5
5.000	10,0	16,6	17,6	24,9
10.000	10,5	19,8	22,3	33,0
20.000	13,5	26,9	30,2	44,0
40.000	20,8	39,9	44,9	59,8
60.000	25,0	46,6	52,4	64,9
100.000	30,0	50,0	55,0	65,4
500.000	38,0	50,0	55,0	65,9
3.000.000	39,7	50,0	55,0	66,0
Höchstsatz	40,0	50,0	55,0	66,0

Quelle: Dietmar Petzina/Werner Abelshäuser/Anselm Faust, Sozialgeschichtliches Arbeitsbuch III. Materialien zur Statistik des Deutschen Reiches 1914–1945, Stuttgart 1977, S. 153.

Auch die Einkommensteuersätze nahmen bei den oberen Einkommensgruppen im Kriegsverlauf stärker zu als in den unteren Einkommensgruppen, im untersten Bereich ist sogar ein geringfügiger Rückgang der Steuerbelastung zu konstatieren.

Aly betont, dass auch deswegen die Deutschen im Krieg über mehr Geld als in den letzten Friedensjahren verfügt hätten.¹¹³ Seine Darstellung legt nahe, dass es dem Gros der Bevölkerung auch im Krieg mindestens so gut gegangen sei wie zu Kriegsbeginn. Doch die entscheidende Frage ist natürlich, ob man sich von dem ver-

110 Erlass des Führers über das Familienunternehmen der Firma Fried. Krupp vom 12.11.1943, in: RGBl. 1943 I, S. 655.

111 Ebd.

112 Eichholtz, Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft 1939–1945, Bd. 2, S. 528 f.; Harold James, Krupp: Deutsche Legende und globales Unternehmen, München 2011, S. 214–216.

113 Aly, Hitlers Volksstaat, S. 327.

fügbaren Geld auch etwas kaufen konnte und wenn ja, zu welchem Preis.¹¹⁴ Der Konsum war seit Kriegsbeginn deutlich rückläufig und fiel bis 1944 um fast ein Drittel gegenüber 1938.¹¹⁵ Im Vergleich zum Ersten Weltkrieg ging es der deutschen Bevölkerung zweifelsohne gut und kein ›Volksgenosse‹ musste im Reich bis kurz vor Kriegsende Hunger leiden. Aber trotz umfassender Aneignungen von Waren in den besetzten Gebieten sank der Lebensstandard im Reich. Richard Overy sprach für die Kriegsphase von einem Versuch des Regimes, die Konsummöglichkeiten eines möglichst großen Teils der Bevölkerung auf ein Niveau knapp oberhalb des Existenzminimums zu beschränken.¹¹⁶

Weckt schon dieser Befund erhebliche Zweifel an Alys Betonung der umverteilungspolitischen Erfolge des NS-Regimes, so muss letztlich vor allem der internationale Vergleich über die Validität von Alys Schlussfolgerungen entscheiden. Handelte es sich bei den konstatierten Entwicklungen um Spezifika, die sich aus der nationalsozialistischen Volksgemeinschaftsideologie erklären lassen, oder kam es in anderen kriegführenden Nationen mit gänzlich anderer ideologischer Ausrichtung zu ähnlichen Maßnahmen? Wie stand es um die Umverteilungswirkungen deutscher Steuerpolitik im internationalen Vergleich?

VIII. Der Vergleich: Keine besonders ausgeprägte Reichenbesteuerung im nationalsozialistischen Deutschland

Im Jahr 1940 führte das Statistische Reichsamt einen Vergleich der Steuerbelastung von Arbeitseinkommen in sieben europäischen Ländern durch. Neben Deutschland untersuchte man die Verhältnisse in Großbritannien, Frankreich, Belgien, Dänemark, Norwegen und den Niederlanden. Die Recherchen ergaben, dass ein verheirateter Arbeiter oder Angestellter mit einem vergleichsweise hohen Jahresgehalt von 3.000 RM und zwei Kindern im Deutschen Reich die höchste Einkommensteuer zu entrichten hatte. Auch für die niedrigste Einkommensgruppe von bis zu 1.000 RM lag der Steuersatz in Deutschland am höchsten. Bei den Steuern auf dazwischenliegende niedrige Einkommen von 1.500 bis 2.500 RM rangierte Deutschland zwar nicht an der Spitze, aber immer noch vor den meisten anderen Staaten. Bei den mittleren Einkommen verfügten Dänemark und Norwegen über die höchste Belastung, gefolgt von Deutschland. Bei den Spitzeneinkommen war die Belastung 1940 in Deutschland am höchsten.¹¹⁷ Von einer besonderen Steuermilde gegenüber den Massen kann für das Deutsche Reich zumindest für 1940 nicht die Rede sein. Ganz im Gegenteil war die Belastung für Arbeitnehmer im europäischen Vergleich hoch, was gleichzeitig aber auch für die Spitzenverdiener galt.

Dies änderte sich im Kriegsverlauf deutlich. Nachdem Großbritannien und die USA ihre Steuern nach Kriegsbeginn anzuheben begonnen hatten, war dort schon 1941 die Belastung der absoluten Spitzenverdiener weitaus stärker als in Deutschland, während die Belastung der Geringverdiener hier nach wie vor höher lag.

114 So auch *Tooze*, *The Wages of Destruction*, S. 647.

115 *Richard Overy*, *War and Economy in the Third Reich*, Oxford 1995, S. 278.

116 Ebd., S. 281.

117 *Banken*, *Hitlers Steuerstaat*, S. 392 f.

Tabelle 6: Die Einkommensbelastung Lediger in Deutschland, Großbritannien und den USA in Prozent des veranlagten Einkommens in Reichsmark 1941

Einkommensgruppe	DEU	GB	USA
1.000	5 %	–	–
2.000	11 %	11 %	–
4.000	22 %	21 %	2 %
10.000	32 %	36 %	7 %
25.000	48 %	42 %	12 %
50.000	63 %	52 %	19 %
100.000	64 %	63 %	30 %
500.000	65 %	88 %	58 %
1.000.000	65 %	93 %	64 %
10.000.000	65 %	97 %	77 %

Dieser Trend sollte sich noch weiter verstärken. Während der Spitzensatz der Einkommensteuer in Deutschland 1938 noch über dem Durchschnittssatz von 47,9% der elf später am Krieg beteiligten Länder mit Massenmobilisierung gelegen hatte, lag er 1944 satte zehn Prozentpunkte unter diesem Durchschnittssatz, der auf 75 % geklettert war.¹¹⁸ In Großbritannien, den USA und Kanada stiegen die Spitzensätze im Kriegsverlauf auf über 90 %. Selbst im nicht militärisch am Krieg beteiligten Schweden lag der Spitzensatz höher als in Deutschland. In den USA erreichte der effektiv gezahlte Steuersatz bei einem Einkommen von über einer halben Million Dollar die zuvor und seither nie mehr erreichte Marke von fast 90 %. Der Anteil der Einkommensteuer an den Einnahmen des Zentralstaats stieg von 16 % auf über 50 % an.¹¹⁹ Großbritannien führte eine Kriegsprofitsteuer von 100 % ein, von der nur 20 % nach Kriegsende an die Firmen zurückgezahlt werden sollten. Die Einkommen-, Kriegsprofit- und Erbschaftssteuer machten im Vereinigten Königreich bei Kriegsende über 60 % der Einnahmen eines dadurch insgesamt überaus progressiven Steuersystems aus.¹²⁰

Die stärkere Besteuerung der Wohlhabenden war also keine womöglich der nationalsozialistischen Volksgemeinschaftsideologie geschuldete deutsche Besonderheit, sondern entsprach dem steuerpolitischen Trend, der in den meisten maßgeblich am Krieg beteiligten Nationen herrschte. Deutschland etablierte früher als andere Länder ein stark progressives Steuersystem, weil es seine Ressourcen früher und umfassender für den Krieg zu mobilisieren begann. Im Krieg zogen andere Länder dann aber nach und vom deutschen System ging keine im internationalen

118 *Scheve/Stasavage, Taxing the Rich*, S. 84.

119 *W. Elliot Brownlee, Federal Taxation in America. A History*, Cambridge 2016 (zuerst 1996), S. 147.

120 *Martin Daunton, Just Taxes. The Politics of Taxation in Britain, 1914–1979*, Cambridge 2002, S. 176–195.

Vergleich besonders auffällige Umverteilungswirkung mehr aus. Vieles spricht dafür, dass sowohl das britische als auch das amerikanische Steuersystem die Wohlhabenden bei Kriegsende stärker belasteten.¹²¹

Tabelle 7: Erbschaftssteuerspitzensatz für ein alleine erbendes Kind 1944

Deutschland	Frankreich	Japan	Niederlande	Schweden	Großbritannien	USA
15 %	30 %	60 %	9,5 %	20 %	65 %	77 %

Quelle: Arnd Plagge/Kenneth Scheve/David Stasavage, Comparative Inheritance Taxation Database, 2010, URL: <<http://hdl.handle.net/10079/mkkwhm7>> [7.10.2021]. ISPS Data Archive.

Noch eindeutiger als für die Einkommensteuer ist der Befund für die Erbschaftsteuer. Hätte man die Wohlhabenden besonders stark belasten wollen, wäre gerade diese Steuer ein geeignetes Instrument gewesen. Doch die nationalsozialistische Regierung nahm an dem Spitzensatz, der den nächsten Verwandten im Erbfall abverlangt werden konnte, während ihrer gesamten Herrschaftszeit keinerlei Änderung vor. In vielen anderen Ländern stiegen die Sätze dagegen erheblich an. Auch hier nahmen die USA und Großbritannien eine Vorreiterrolle ein, doch auch eine so konservative Gesellschaft wie Japan verlangte Erben viel mehr ab, als es Deutschland tat.

Der Nationalsozialismus behielt zwar das in der Weimarer Republik aufgebaute progressive Steuersystem bei und erhöhte die Steuersätze sogar noch weiter, aber er tat dies nicht aufgrund von Umverteilungszielen, sondern um seine Eroberungskriege zu finanzieren. Er belastete dabei alle Schichten stärker als vorher. Doch während die Arbeiterschaft aufgrund des Lohnstopps nur geringfügig steigende Einkommen erzielen konnte, explodierten die Unternehmensgewinne. Darum nahm die Ungleichheit trotz der steigenden Steuerprogression deutlich zu und die Top-1 % konnten ihren Einkommensanteil erheblich ausbauen. Weil die Nationalsozialisten weder den Einkommensteuer- noch den Erbschaftssteuerspitzensatz deutlich erhöhten, blieb die Besteuerung der Reichen hinter jener in den USA und Großbritannien zurück.

IX. Steuerpolitik nach 1945 in Ost und West

Die Spitzensteuersätze der Einkommen- und oft auch der Erbschaftsteuer waren in vielen der kriegführenden Nationen im Zweiten Weltkrieg deutlich angestiegen und hatten das im Ersten Weltkrieg erreichte Niveau noch einmal deutlich übertroffen. Zwar gab es in den USA oder Großbritannien umfassende Versuche der Unternehmerschaft, die Steuerbelastung abzubauen, doch im Vergleich zur Zwischenkriegszeit kam es in den beiden führenden demokratischen Nationen nicht zur Absenkung der Spitzensteuersätze, sondern eher zu Ausnahmeregelungen, die eine

¹²¹ Zu diesem Urteil kam schon kurz nach Kriegsende Horst Jecht, Probleme der Einkommensteuerreform, Göttingen 1948, S. 36 f.

Reduktion der Steuerbelastung ermöglichten. Bis Ende der 1970er-Jahre blieb es in den USA und Großbritannien bei den hohen Spitzensteuersätzen. Dies trug dazu bei, dass andere demokratische Staaten nach Kriegsende ihr Steuersystem auch progressiver gestalteten. Der durchschnittliche Einkommensteuerspitzenatz in den OECD-Ländern lag 1975 bei 68 %.¹²²

In der Sowjetunion wurde auch nach Kriegsende am wesentlich auf der Umsatzsteuer bestehenden Steuersystem festgehalten. Durch die sowjetische Machtposition in Osteuropa kam es auch dort zum Wandel hin zur Zentralverwaltungswirtschaft, die von einem Umbau des Steuersystems hin zur Konzentration auf die Umsatzsteuer begleitet war. Ideologisch war diese Art der Besteuerung allerdings schwer zu vermitteln. In der Sowjetunion wie in der DDR gab es in den 1950er-Jahren, als man hoffte, durch hohe Wachstumsraten an den Westen aufzuschließen, daher immer wieder Versprechen, die Steuern bald abzuschaffen. Nikita Sergejewitsch Chruschtschow verkündete dies 1959 sogar spektakulär bei seinem USA-Besuch vor laufenden Fernsehkameras.¹²³ Doch dazu kam es nie. Was aber vom Kriegsende bis 1990 sowohl in der DDR wie der Sowjetunion der Fall war, ist, dass die Steuern erheblich an Bedeutung verloren. Nicht Steuern, sondern Sozialisierung war der zentrale Umverteilungsmechanismus unter sozialistischer Gouvernamentalität. Durch die Verstaatlichung vormaligen Privateigentums nahmen die Gewinne der staatseigenen Betriebe bald den zentralen Platz bei den Staatseinnahmen ein. Während die Steuern 1950 noch 30 % der Einnahmen der DDR ausmachten, sank dieser Anteil schon fünf Jahre später auf 20 % herab und 1989 lag er deutlich unter 10 %. Durch die Dominanz der Umsatzsteuer blieb das sowjetische wie das DDR-Steuersystem aber bis zum Ende in der Tendenz regressiv.¹²⁴

Wieso war aber nun das Steuersystem der DDR regressiver als jenes der Bundesrepublik? Dies hatte vor allem den Grund, dass der Bedarf nach vertikaler Umverteilung in der DDR geringer war als in der Bundesrepublik oder den USA. Die DDR hatte mit einem Gini-Koeffizienten, dem heute am meisten genutzten Ungleichheits-Index, von unter 0,2 im Hinblick auf Ungleichheit bei den verfügbaren Einkommen einen der niedrigsten jemals gemessenen Werte. Ähnliche Werte wiesen Ungarn und die Tschechoslowakei auf, während die Sowjetunion durch eine stärkere Lohn-differenzierung schon 1984 auf den Wert von 0,24 kam, der nach der Einführung weiterer Lohnreformen unter Michail Gorbatschow bereits 1986 auf 0,28 stieg. Die Bundesrepublik lag 1989 bei 0,26 und damit auch nur leicht über den skandinavi-

122 *Marc Buggeln*, Steuern nach dem Boom. Die Öffentlichen Finanzen in den westlichen Industrienationen und ihre gesellschaftliche Verteilungswirkung, in: AFS 52, 2012, S. 47–90, hier: S. 86

123 *Kristy Ironside*, Workers' »Long-Held Dream«. The Abolition of Income Taxes in the Soviet Union, 1959–1962 (Vortragsmanuskript von der Tagung »Global Histories of Taxation« in Basel 2016). Vgl. auch *dies.*, A Full-Value Ruble. The Promise of Prosperity in the Postwar Soviet Union, Cambridge 2021.

124 *Hansjörg F. Buck*, Steuerpolitik im Ost-West-Systemvergleich. Umsatz- und Verbrauchssteuern als Instrumente zur Einnahmebeschaffung und zur Wirtschaftslenkung in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft und in den RGW-Staaten, Berlin 1982; *Sandra Duda*, Das Steuerrecht im Staatshaushaltssystem der DDR, Frankfurt am Main/Berlin etc. 2010.

schen Ländern, die die niedrigsten Werte unter den OECD-Ländern aufwiesen.¹²⁵ Unterschiede zwischen Ost und West bei der Egalität der Einkommensverteilung gemäß dem Gini-Koeffizienten gab es dementsprechend, doch diese konnten durch eine stärkere Lohndifferenzierung wie in der Sowjetunion auch schnell schwinden. Größere Unterschiede zeigen sich dagegen beim Anteil, den die Reichsten der jeweiligen Gesellschaft (oberstes Perzentil) für sich beanspruchen konnten. Dieser Anteil lag in der Sowjetunion vom Ende des Zweiten Weltkriegs bei 5 %, während er in Westeuropa durchschnittlich bei 7–10 % und in den USA bei 10–15 % lag.¹²⁶ In der Bundesrepublik verdienten etwa 5 % der Bevölkerung das Doppelte des Durchschnittseinkommens, in der DDR dagegen nur 1 %.¹²⁷

Weit größer war die Differenz bei der Vermögensungleichheit, wo die DDR erneut sehr niedrige Werte aufwies, während diese in der Bundesrepublik auch im Vergleich der OECD-Nationen relativ hoch lagen.¹²⁸ Das durchschnittliche Vermögen der DDR-Bürger betrug nur etwa ein Drittel des durchschnittlichen Bundesbürgers bei der Wiedervereinigung.¹²⁹ Dies hatte auch mit den geringen Summen an der Spitze der DDR-Vermögen zu tun. Während es zur Wende nur etwa 100 Ostmark-Millionäre gab, existierte in der Bundesrepublik eine fast gleich hohe Zahl an Milliardären.¹³⁰

X. Chile: Vom Sozialismus über den neoliberalen Autoritarismus zur Demokratie

Am Beispiel Chile soll gezeigt werden, wie der vergleichsweise schnelle Wechsel vom Sozialismus über die Militärdiktatur hin zur Demokratie jeweils das Steuer- und Eigentumssystem verändert hat. Lateinamerika war im Vergleich zu Europa und Nordamerika in der Steuerpolitik ein Nachzügler. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts lebten die großen südamerikanischen Staaten von Zöllen sowie Steuern auf

125 Klaus-Dietrich Bedau/Volker Meinhardt/Jochen Schmidt u. a., Untersuchungen zur Einkommensverteilung und -umverteilung in der DDR 1988 nach Haushaltsgruppen und Einkommensklassen auf der methodischen Grundlage der Verteilungsrechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin 1993; André Steiner, Die personelle Einkommensverteilung in den staatssozialistischen Ländern zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: VSWG 91, 2004, S. 484–489; Anthony B. Atkinson/John Micklewright, Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income, Cambridge 1992; John S. Flemming/John Micklewright, Income Distribution, Economic Systems and Transition, in: Anthony B. Atkinson/François Bourguignon (Hrsg.), Handbook of Income Distribution, Bd. 1, Amsterdam 2000, S. 848–878.

126 Thomas Piketty, Kapital und Ideologie, München 2020 (zuerst frz. 2019), S. 734.

127 Richard Hauser/Joachim Frick/Klaus Mueller u. a., Inequality in Income: A Comparison of East and West Germans before Reunification and during Transition, in: Journal of European Social Policy 4, 1994, S. 277–295, hier: S. 283.

128 Richard Hauser/Holger Stein, Die Vermögensverteilung im vereinigten Deutschland, Frankfurt am Main/New York 2001.

129 Thilo N. H. Albers/Charlotte Bartels/Moritz Schularick, The Distribution of Wealth in Germany 1895–2018, Bonn 2020, S. 26 f.

130 Jens Giesecke, Gab es Reichtum in der DDR? Zu Strukturen, Selbstdarstellungen und kollektiven Wahrnehmungen im Staatssozialismus, in: Eva Maria Gajek/Anne Kurr/Lu Seegers (Hrsg.), Reichtum in Deutschland. Akteure, Räume und Lebenswelten im 20. Jahrhundert, Göttingen 2019, S. 329–347.

den Außenhandel. Erst die Außenhandelskrisen durch die beiden Weltkriege und die Weltwirtschaftskrise führten zum Aufbau eines internen Steuersystems, das etwas unabhängiger von den Schwankungen von Exportpreisen war. So führte Chile eine Einkommensteuer und eine Umsatzsteuer ein.¹³¹ Durch die Einkommensteuer und die starke Besteuerung der Kupferunternehmen hatte das chilenische Steuersystem seit den 1960er-Jahren zwar progressive Elemente, doch wurden diese durch eine große Zahl an Ausnahmeregelungen konterkariert. Zudem blieb die Abhängigkeit vom Kupferexport erhalten, welcher noch Anfang der 1970er-Jahre für etwa 40 % der Steuereinnahmen verantwortlich war.¹³²

Als 1970 mit Salvador Allende das erste Mal in Südamerika ein Sozialist zum Präsidenten gewählt wurde, verkündete er als Ziel seiner Politik einen chilenischen und demokratischen Weg zum Sozialismus. Er entschied sich dabei für das Mittel der Enteignung und nicht für eine Umverteilung durch Steuerpolitik.¹³³ Er verstaatlichte die Kupferindustrie, Kohleminen, Textil- und Stahlfabriken sowie die Banken. Die Regierung enteignete zudem die 3.500 größten Grundbesitzer, die fortan nur noch 80 Hektar Land besitzen durften. Dies gelang anfangs, ohne dass es zu massiveren Ausbrüchen von Gewalt kam. Doch die wirtschaftliche Elite setzte diesem Programm vom Beginn an massiven ökonomischen Widerstand entgegen. Dies trug neben der staatlichen Ausgabenausweitung zu einer stark ansteigenden Inflation, einem Außenhandelsdefizit und einem großen Haushaltsdefizit bei. Insbesondere die Inflation fraß die Zugewinne durch Mindestlohnerhöhungen mehr als auf und verschlechterte die Situation auch für viele Mittel- und Unterschichtsangehörige.¹³⁴ Trotzdem blieb die Unterstützung für die Regierung in breiteren Gesellschaftsschichten bestehen.¹³⁵

Dies führte dazu, dass die chilenische Wirtschaftselite in Kooperation mit dem Militär von der ökonomischen zur militärischen Bekämpfung der Regierung überging, was mit Unterstützung der CIA schließlich im September 1973 zum Militär-

131 Hillel David Soifer, *State Building in Latin America*, Cambridge/New York etc. 2015, S. 186–192; Carmenza Gallo, *Tax Bargaining and Nitrate Exports: Chile 1880–1930*, in: Deborah Brautigam/Odd-Helge Fjeldstad/Mick Moore (Hrsg.), *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, Cambridge 2008, S. 160–182; Gabriel Palma, *Trying to Tax and Spend Oneself Out of the ›Dutch Disease‹: The Chilean Economy from the War of the Pacific to the Great Depression*, in: Enrique Cárdenas/José Ocampo/Rosemary Thorp (Hrsg.), *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*, London 2000, S. 234–256.

132 Karin Fischer, *Eine Klasse für sich. Besitz, Herrschaft und ungleiche Entwicklung in Chile 1830–2010*, Baden-Baden 2011, S. 62–93.

133 Patricio Silva, *The Chilean Developmental State: Political Balance, Economic Accommodation, and Technocratic Insulation, 1924–1973*, in: Miguel A. Centeno/Augustin E. Ferraro (Hrsg.), *State and Nation Making in Latin America and Spain. The Rise and Fall of the Developmental State*, Cambridge/New York etc. 2019, S. 284–314.

134 Joaquín Fernando, *La revolución inconclusa. La izquierda chilena y el gobierno de la Unidad Popular*, Santiago 2013; Patricio Meller, *The Unidad Popular and the Pinochet Dictatorship. A Political Economy Analysis*, Basingstoke 2000, S. 1–60; Cristobal Kay, *Agrarian Reform and the Transition to Socialism in Chile, 1970–1973*, in: *The Journal of Peasant Studies* 2, 1975, S. 418–445; Sandro Sideri (Hrsg.), *Chile 1970–1973. Economic Development and Its International Setting*, Dordrecht 1979.

135 Marian E. Schlotterbeck, *Beyond the Vanguard. Everyday Revolutionaries in Allende's Chile*, Oakland 2018.

putsch führte. Augusto Pinochet und die Führung der Junta waren sich nach der gewaltvollen Machtübernahme über den wirtschaftspolitischen Kurs unklar. Ein Teil der Junta favorisierte die Beibehaltung von Staatseigentum und keynesianischer Wirtschaftspolitik.¹³⁶ Erst als das Regime 1974 durch den Anstieg der Ölpreise und den gleichzeitigen Fall des Kupferpreises in Schwierigkeiten geriet, entschied sich Pinochet für einen neoliberalen Kurs, der von den Chicagoer Ökonomen um Milton Friedman und der »Mont Pèlerin Society« unterstützt wurde.¹³⁷ Dieser Kurs wurde in der Unternehmerschaft vor allem von der Finanzwelt und den international agierenden Großkonzernen unterstützt.¹³⁸ Pinochet war damit der erste Vertreter eines neoliberalen Autoritarismus, einer Diktatur, die umfassend auf die Freisetzung von Marktkräften setzte. Er und seine neoliberalen Berater aus Chicago sahen die Eindämmung der Staatsverschuldung und der Inflation als zentral an. Dafür sollten die Sozialausgaben deutlich gekürzt werden. Aber auch mit den Kürzungen ließ sich die im Prinzip erwünschte Senkung der Steuererträge nicht gewährleisten, wenn die Staatsverschuldung zurückgefahren werden sollte. Stattdessen musste man die Steuererträge erhöhen. Zentral war dabei, dass die Steuerlast umverteilt wurde. 1975 führte Pinochet die Mehrwertsteuer ein und sie avancierte bald zur zentralen Steuer in Chile. Demgegenüber senkte man die Sätze bei der Einkommen- und Exportsteuer, wobei der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer von 60 auf 50 % gesenkt wurde.¹³⁹ Die Mehrwertsteuer und andere Verbrauchssteuern machten bald über 60 % der chilenischen Staatseinnahmen aus, während der Anteil der direkten Steuern unter 20 % fiel. Die ökonomische Elite wurde dementsprechend entlastet, während das Gros der Bevölkerung fortan deutlich mehr Steuern zahlen musste, um den Haushaltsausgleich zu finanzieren. Gleichzeitig war Pinochets Chile aber kein Minimal-Steuerstaat, sondern verfügte in Südamerika 1980 über die höchste Steuerquote, die zum Beispiel in etwa doppelt so hoch lag wie in Brasilien und Argentinien oder im franquistischen Spanien der frühen 1970er-Jahre.¹⁴⁰ Dies lag allerdings auch an den hohen Steuereinnahmen durch den Export von Rohstoffen. Zieht man diese ab und inkludiert stattdessen Sozialabgaben, so lagen die Staatseinnahmen als Anteil des BIP 1990 in Brasilien fast doppelt so hoch wie in

136 *Eduardo Silva*, *The State and Capital in Chile. Business Elites, Technocrats, and Market Economics*, London 1996, Kapitel 4.

137 *Juan Gabriel Valdés*, *Pinochet's Economists. The Chicago School in Chile*, Cambridge/New York etc. 1995; *Bernhard Walpen/Dieter Plehwe*, »Wahrheitsgetreue Berichte über Chile« – Die Mont Pèlerin Society und die Diktatur Pinochet, in: 1999. *Zeitschrift für die Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts* 16, 1999, S. 42–70. Zur Bedeutung der chilenischen Wirtschaftspolitik für die neoliberale Bewegung vgl. *Wendy Brown*, *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution*, Princeton 2015, Kapitel 5.

138 *Peter Imbusch*, *Unternehmer und Politik in Chile. Eine Studie zum politischen Verhalten der Unternehmer und ihrer Verbände*, Frankfurt am Main 1995, S. 274–326 und 449.

139 *Hernán Cheyre*, *Analysis of Tax Reforms Introduced during the 1974–1983 Decade*, in: *Estudios Públicos* 21, 1986, S. 1–46; *Jorge Atria/Ignacio Flores/Claudia Sanhueza* u. a., *Top Incomes in Chile. A Historical Perspective of Income Inequality (1964–2017)*, Paris 2018, S. 26.

140 *Kenneth L. Sokoloff/Eric M. Zolt*, *Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation. Evidence from the Economic History of the Americas*, in: *Sebastian Edwards/Gerardo Esquivel/Graciela Márquez* (Hrsg.), *The Decline of Latin America's Economies. Growth, Institutions, and Crises*, Chicago 2007, S. 83–136, hier: S. 123.

Chile.¹⁴¹ Im Hinblick auf die Einkommensverteilung war Chile unter Pinochet eindeutig ein Staat der Wirtschaftselite. Der Einkommensanteil der Top-1 % am Gesamteinkommen stieg von 12 % (1974) auf 20 % (1981)¹⁴²; ein Anstieg, wie er in so einer kurzen Zeitspanne nur selten zu beobachten war.

Doch die ökonomischen Erfolge dieser Politik blieben überschaubar. Das Wirtschaftswachstum blieb in den 1980er-Jahren moderat und krisenanfällig.¹⁴³ Zudem verschärfte die seit 1980 eingeleitete Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme den Widerstand gegen das Regime.¹⁴⁴ Die Wirtschaftskrise 1981–1983 führte zur Verdrängung der »Chicago Boys« und der Finanzwelt von der Leitung der Wirtschaftsgeschicke, die nun weitgehend von den führenden Vertretern des Unternehmensverbands übernommen wurde. Deren Politik verschärfte die bereits hohe soziale Ungleichheit weiter, unter anderem durch die nun umfassend durchgeführte Privatisierung vieler Staatskonzerne.¹⁴⁵ Nachdem Pinochet 1989 aus dem Amt gewählt wurde, hoffte die danach an die Macht kommende Mitte-links-Regierung, mit dem Steuergesetz von 1990 den langen Weg zu einem Steuersystem zu beschreiten, das langfristig zumindest proportional sein sollte. Der Weg dorthin erwies sich aber als äußerst steinig, auch weil die von Pinochet verabschiedete Verfassung zahlreiche Reformhindernisse enthielt. Auch aufgrund massiver Einwände der Wirtschaftsverbände entschied sich die Regierung, die Erhöhung der Einkommensteuer moderater als geplant zu gestalten und die verlorenen Einnahmen durch eine Anhebung der Mehrwertsteuer hereinzuholen. Durch diese Maßnahme wurde das Steuersystem praktisch kaum in Richtung Proportionalität verändert.¹⁴⁶ Der Gerechtigkeitsaspekt der Reform lag so ausschließlich auf der Ausgabenseite: ein Großteil der Steuermehreinnahmen floss in Sozialausgaben, die an die ärmsten 40 % der Haushalte gingen. Um die Wirtschaftselite nicht gegen sich aufzubringen, das Wirtschaftswachstum nicht zu gefährden und keinen erneuten Putsch zu riskieren, verzichteten die demokratischen Regierungen nach der Transformation auf eine grundlegende Änderung des regressiven Steuersystems.¹⁴⁷ Noch 1996 zahlten die ärmsten 50 % Gesamtsteuersätze zwischen 14,4 und 16 % und die Top-10 % von

141 *Vito Tanzi*, Introduction: Tax Systems and Tax Reforms in Latin America, in: *Luigi Bernardi/Alberto Barreix/Anna Marenzi* u. a. (Hrsg.), *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, London 2008, S. 1–16, hier: S. 13.

142 *Atria/Flores/Sanhueza* u. a., *Top Incomes in Chile*, S. 13. Insgesamt war der Anteil der Top-Einkommen am Gesamteinkommen in der Pinochet-Zeit am höchsten über den Zeitraum 1957 bis 2007, vgl. *Claudia Sanhueza/Ricardo Mayer*, *Top Incomes in Chile Using 50 Years of Household Surveys: 1957–2007*, in: *Estudios de Economía* 38, 2011, S. 169–193, hier: S. 178.

143 *Silva*, *The State and Capital in Chile*, Kapitel 6.

144 *Silvia Borzutzky*, *From Chicago to Santiago. Neoliberalism and Social Security Privatization in Chile*, in: *Governance* 18, 2005, S. 655–674.

145 *Imbusch*, *Unternehmer und Politik in Chile*, S. 350–377 und 450 f.

146 *Delia M. Boylan*, *Taxation and Transition. The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform*, in: *Latin American Research Review* 31, 1996, S. 7–31; *Omar Sanchez*, *Mobilizing Resources in Latin America. The Political Economy of Tax Reform in Chile and Argentina*, New York 2011, S. 17–54; *Matteo Cominetta*, *Chile*, in: *Bernardi/Barreix/Marenzi* u. a., *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, S. 183–204, hier: S. 187–189.

147 *Imbusch*, *Unternehmer und Politik in Chile*, S. 410–418; *Tasha Fairfield*, *Business Power and Tax Reform. Taxing Income and Profits in Chile and Argentina*, in: *Latin American Politics and Society* 52, 2010, S. 37–71, hier: S. 49–55.

11,8 %. Dies lag vor allem daran, dass die Steuereinnahmen zu 70 % aus indirekten Steuern stammten.¹⁴⁸ Das Steuersystem war also auch viele Jahre nach der Transformation noch regressiv. Weniger die Steuern als die Sozialausgaben sorgten dafür, dass der Anteil der Top-1 % an den Gesamteinkommen bis 1995 auf 18 % und bis 2005 auf 16 % herunterging.¹⁴⁹ Karin Fischer hat deswegen das seit 1988 entstehende politisch-ökonomische System Chiles als »Neoliberalismus mit menschlichem Antlitz« bezeichnet, wobei sie aber erhebliche Zweifel an der Reichweite des »menschlichen Antlitzes« formuliert.¹⁵⁰ Auch in der Folge konnte keine stärker umverteilende Steuerreform durchgesetzt werden, stattdessen reduzierten die chilenischen Regierungen den Einkommensteuerspitzensatz in vier Schritten von 1993 bis 2003 von 50 auf 40 %.¹⁵¹ Das Beispiel Chile zeigt, dass nachdem infolge der Steuer-senkungspolitik von Margaret Thatcher und Ronald Reagan eine große Zahl der OECD-Länder in den 1980er-Jahren auf eine solche Politik umgeschwenkt war, die Möglichkeiten für andere Länder, eine gerechtere Steuerpolitik zu implementieren, deutlich abgenommen hatten. Größere Erfolge in umverteilungspolitischer Sicht gelangten Chiles Reformern so nicht. Ein Teil der unter der Diktatur durchgesetzten neoliberalen Wirtschaftspolitik erwies sich gegenüber oft von demokratischen Mehrheiten gewünschten Reformen als äußerst resilient.¹⁵² Trotzdem gelten die Reformen zum Teil als erfolgreich, weil sie ohne größere Konflikte eine stabile Staatsfinanzierung erreichten und so dazu beitrugen, dass der allgemeine Wohlstand in Chile durch ein vergleichsweise großes Wirtschaftswachstum weit stärker wuchs als unter der Pinochet-Diktatur.¹⁵³

XI. Die Überwindung der Franco-Diktatur: Die Bedeutung von Zeit und äußerer Unterstützung

In der Folge will ich den Wandel von Diktatur zur Demokratie in Chile mit jenem in Spanien nach dem Franco-Regime vergleichen, auch weil die Ausgangsbedingungen in vielerlei Hinsicht ähnlich waren. Die spanische Militärdiktatur Francos hatte nach ihrem Sieg zuerst einen Autarkie-Kurs gefahren, der die Wirtschaftspolitik ganz den militärischen Bedürfnissen unterstellte.¹⁵⁴ Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs erfolgte eine vorsichtige Öffnung Spaniens in Richtung Weltwirtschaft, vor allem angetrieben durch die Unterstützung der USA. Doch die Wirtschaftspolitik wurde bis in die 1950er-Jahren weiterhin stark von den Militärs beeinflusst und

148 *Eduardo Engel/Alexander Galetovic/Claudio Raddatz*, Taxes and Income Distribution in Chile. Some Unpleasant Redistributive Arithmetic, in: *Journal of Development Economics* 59, 1999, S. 155–192.

149 *Atria/Flores/Sanhueza* u. a., Top Incomes in Chile, S. 13.

150 *Fischer*, Eine Klasse für sich, S. 138–151.

151 *Atria/Flores/Sanhueza* u. a., Top Incomes in Chile, S. 26; *Sanchez*, Mobilizing Resources in Latin America, S. 55–88.

152 *Aldo Madariaga*, Neoliberal Resilience. Lessons in Democracy and Development from Latin America and Eastern Europe, Princeton/Oxford 2020.

153 *Sanchez*, Mobilizing Resources, S. 163–190.

154 *Albert Carreras/Xavier Tafunell*, Between Empire and Globalization. An Economic History of Modern Spain, Cham 2021, S. 135–154.

war stark bürokratisiert. Erst Ende der 1950er-Jahre sah Franco sich zu umfassenderen Wirtschaftsreformen veranlasst, um Wachstumsprozesse anzukurbeln und den Bankrott des Landes aufgrund hoher Verschuldung zu verhindern.¹⁵⁵ Teil der Pläne war auch eine 1959 beschlossene Steuerreform, die aber erst fünf Jahre später in Kraft trat. Die Reformen und die stärkere Öffnung zu Europa setzten einen ökonomischen Wachstumsprozess in Gang und bauten das Regime in eine »südeuropäische Entwicklungsdiktatur«¹⁵⁶ um. Während das spanische BIP pro Kopf vor Beginn des Bürgerkriegs 75 % des (west-)europäischen Durchschnitts (EU15) betragen hatte, war es bis 1957 auf 50 % abgesunken und erreichte zum Ende der Franco-Periode wieder die 75 %.¹⁵⁷

Im Hinblick auf das Steuersystem wirkt die Franco-Regierung wie eine Diktatur zugunsten der wirtschaftlichen Oberschicht. Dieses war wenig ausgebaut und erbrachte vergleichsweise geringe Erträge. Die Hauptlast der Steuern trug die einfache Bevölkerung. Bis zu Francos Tod erbrachten regressive indirekte Steuern zwischen 40 und 50 % der Staatseinkommen, während direkte Steuern nur 20 % ausmachten.¹⁵⁸ Es ergibt sich also bei der Zusammensetzung der Staatseinnahmen ein relativ ähnliches Bild wie in Chile unter Pinochet. Der restliche Anteil der Einnahmen wurde vor allem durch Sozialbeiträge aufgebracht, die im Umfang deutlich zunahmten, nachdem 1963 ein Sozialversicherungssystem eingeführt worden war. Erst dessen Ausbau setzte ganz zum Ende der Franco-Zeit Mitte der 1970er-Jahre einen langsamen Anstieg des Anteils der Staatsausgaben in Gang, der bis dahin fast 100 Jahre relativ stabil bei etwa 10 % des BIP gelegen hatte. Auch von einem kreditfinanzierten Ausbau der Infrastruktur hielt die Militärdiktatur nicht viel, die Staatsverschuldung lag bei Francos Tod bei sehr niedrigen 10 %.¹⁵⁹ Bisher liegen zur Einkommensverteilung und zur sozialen Ungleichheit in der Franco-Zeit nur wenige Daten vor. Die Werte für den Gini-Koeffizienten zeigen für die Franco-Zeit ein Absinken von einem sehr hohen Wert von über 0,5 Anfang der 1950er-Jahre, der der höchste in der Geschichte Spaniens seit 1850 war, auf einen Wert von 0,35, der dann bis zum Ende der Franco-Zeit relativ stabil blieb. Dieser Wert entsprach dann dem Durchschnitt der Prä-Franco-Zeit.¹⁶⁰ Er lag aber im europäischen Vergleich über dem Durchschnitt. Werte für den Einkommensanteil der oberen 1 oder 10 % liegen bisher nicht vor, sondern nur für die absolute Einkommenselite (Top-0,01%), deren Einkommensanteil von einem hohen Anteil von 1,5 % (1936) auf 0,5 % (1961) fiel und dann relativ konstant bis 1975 blieb. Dabei entsprach die Verringerung des Einkommensanteils der Top-0,01 % jenem, der zur selben Zeit in Frankreich und

155 *Anna Catherina Hofmann*, *Francos Moderne. Technokratie und Diktatur in Spanien 1956–1973*, Göttingen 2019; *Walter L. Bernecker*, *Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg*, München 2018 (zuerst 1984), S. 112–126; *Javier Tusell*, *Spain. From Dictatorship to Democracy 1939 to the Present*, Malden 2007, S. 147–159.

156 *Hofmann*, *Francos Moderne*, S. 17.

157 *Carreras/Tafunell*, *Between Empire and Globalization*, S. 16.

158 *Sara Torregrosa Hetland*, *Tax System and Redistribution. The Spanish Fiscal Transition (1960–1990)*, Diss., Barcelona 2015, S. 47 und 158.

159 *Carreras/Tafunell*, *Between Empire and Globalization*, S. 287–290.

160 *Leandro Prados de la Escosura*, *Inequality, Poverty and the Kuznets Curve in Spain, 1850–2000*, in: *European Review of Economic History* 12, 2008, S. 287–324.

den USA stattfand.¹⁶¹ Da es sich bei den 0,01 % aber um eine sehr kleine Gruppe handelt, können hier Veränderungen bei wenigen Personen viel Einfluss haben und für den generellen Trend in der Einkommensverteilung der Franco-Zeit bräuchte es weitere Daten.

Nach Francos Tod im Jahr 1975 erreichten die entstandenen demokratischen Parteien in Kooperation mit dem Unternehmerverband und den Gewerkschaften 1977 im Moncloa-Pakt weitgehende Übereinstimmung in einigen Grundfragen der Wirtschafts- und Steuerpolitik. Auf der steuerpolitischen Seite beinhaltete der Pakt die Einführung einer progressiven Einkommensteuer, die von einer Erbschafts- und einer Vermögenssteuer flankiert werden sollte. Ziel war es, zu einer etwa gleichen Höhe von direkten und indirekten Steuern zu kommen. Der zentrale Träger der Steuerreformen war der Ökonom und stellvertretende Ministerpräsident Enrique Fuentes Quintana, der schon unter Franco versucht hatte, die ökonomische Modernisierung voranzutreiben. Doch seine weiterreichenden steuerpolitischen Umverteilungsvorstellungen scheiterten am konservativen Widerstand, weswegen er schließlich zurücktrat. Er vertrat danach ganz im Sinne Charles Tillys öffentlich die Position, dass nur eine umfassende Demokratisierung auch eine umfassende Steuerreform ermöglichen würde.¹⁶² Nach Quintanas Rücktritt setzten das Unternehmerlager und das konservative Parteienspektrum um Ministerpräsident Adolfo Suárez als Gegengewicht zum bereits in seiner Reichweite reduzierten progressiven Steuerreformprogramm durch, dass es zu Ausgabenkürzungen im Staatshaushalt, zur staatlichen Übernahme der Hälfte der von der Unternehmensseite bezahlten Sozialbeiträge und einer Ausrichtung der Nationalbank auf die Inflationsbekämpfung kommen sollte.¹⁶³

Tabelle 8: Durchschnittlicher Effektivsteuersatz bei den direkten Steuern

	1970	1982	1990
Top-1 %	8,5	18,4	31,4
Top-5 %	6,6	13,8	22,5
5. Dezil	3,6	8,1	13,5

Quelle: *Torregrosa Hetland*, Tax System and Redistribution, S. 57–59.

161 *Facundo Alvaredo/Emmanuel Saez*, Income and Wealth Concentration in Spain in a Historical and Fiscal Perspective, in: *Atkinson/Piketty* (Hrsg.), Top Incomes over the Twentieth Century, S. 482–559, hier: S. 495.

162 *Lars Döpking*, Neoliberalization of the Spanish Tax State. Fiscal Shortcomings of a Popular Narrative, in: *Agustín Ferraro/Miguel A. Centeno* (Hrsg.), State and Nation Making in Latin America and Spain. The Neoliberal State and Beyond, Cambridge/New York etc. 2022 (im Erscheinen).

163 *Francisco Comín*, Reaching a Political Consensus for Tax Reform in Spain. The Moncloa Pacts, Joining the European Union and the Rest of the Journey, in: *Jorge Martínez-Vázquez/José Félix Sanz-Sanz* (Hrsg.), Fiscal Reform in Spain. Accomplishments and Challenges, Cheltenham 2007, S. 8–57; *Laura Desfor Edles*, Symbol and Ritual in the New Spain. The Transition to Democracy after Franco, Cambridge/New York etc. 1998, S. 81–100; *Bernecker*, Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg, S. 220–225.

In der Steuerpolitik näherte man sich durch diese Reformen den europäischen Nachbarn an und ließ das regressive Franco-System hinter sich. Der gezahlte effektive Satz an direkten Steuern für die Top-1 % vervierfachte sich von 1970 bis 1990.

Doch auch für die Unter- und Mittelschicht stiegen die Einkommensteuersätze in ähnlichem Tempo und die Sozialbeiträge wie die Umsatzsteuern blieben durch die Einführung der Mehrwertsteuer 1986 von enormer Bedeutung in Spanien. Zwar war der Anteil der direkten Steuern an den Steuereinnahmen auf 35 % gestiegen, doch die Sozialbeiträge machten 35 % aus und der Anteil der indirekten Steuern war auf knapp unter 30 % gefallen.¹⁶⁴

Hinzu kam ein zweites Problem, das sich in ähnlicher Weise auch in Griechenland und Portugal stellte, wo ebenfalls nach Überwindung der Diktaturen progressive Einkommensteuern mit einem vergleichsweise hohen Spitzensatz etabliert wurden: Es gelang nur sehr bedingt, die daraufhin ansteigende Steuerhinterziehung einzudämmen.¹⁶⁵ In Spanien erreichte der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer 1982 mit dem Dienstantritt des ersten sozialdemokratischen Ministerpräsidenten, Felipe González, mit 68,5 % den Höchststand. Doch angesichts der Steuerflucht und der durch Thatcher und Reagan ausgelösten Tendenz zur Spitzensteuersatzsenkung ließ sich dieser nicht lange halten und González senkte den Satz 1988 auf 56 %, ohne dass aber deswegen von einer Neoliberalisierung der spanischen Sozialdemokratie gesprochen werden sollte.¹⁶⁶ So blieb das Steuersystem in Spanien nach den bisher besten Berechnungen auch 1990 noch regressiv.

Tabelle 9: Durchschnittlicher Effektivsteuersatz bei direkten und indirekten Steuern und Sozialbeiträgen (in Klammern: ohne Sozialbeiträge)

	1970	1982	1990
Top-1 %	16,4 (13,9)	32,3 (22,9)	44,4 (34,9)
Top-5 %	19,1 (14,3)	34,3 (19,9)	45,9 (30,7)
5. Dezil	26,1 (14,3)	35,6 (17,5)	49,2 (30,2)
2. Dezil	28,3 (16,8)	43,6 (25,2)	70,7 (54,2)

Quelle: *Torregrossa Hetland, Tax System and Redistribution*, S. 57–59.

Dass die Verteilung der Realeinkommen 1990 ausgeglichener war als die der Markteinkommen, lag so vor allem am durch die Steuern finanzierten sozialen Transfer-

164 *Torregrossa Hetland, Tax System and Redistribution*, S. 47 und 158.

165 *Dies., Bypassing Progressive Taxation. Fraud and Base Erosion in the Spanish Income Tax (1970–2001)*, Barcelona 2015.

166 Ähnlich: *Döpking, Neoliberalization. Eine stärkere Neoliberalisierung der spanischen Sozialdemokratie*, allerdings mit ordoliberalen und keynesianischen Untertönen, sieht hingegen *Cornel Ban, Ruling Ideas. How Global Neoliberalism Goes Local*, Oxford 2016, Kapitel 2.

system.¹⁶⁷ Eine deutliche Verringerung der Einkommensungleichheit fand aber nicht statt und der Gini-Koeffizient blieb von der späten Franco-Zeit bis zur Jahrtausendwende relativ konstant im Bereich zwischen 0,3 und 0,35.¹⁶⁸ Die Demokratie brachte so nur bedingt Umverteilung, sondern vor allem ein weiteres Wachstum der Einkommen und eine Verringerung von absoluter Armut.

Im Vergleich zu Chile war die Transformation aber vergleichsweise erfolgreich. Der Anteil der direkten Steuern und auch der Einkommensteuerspitzensatz stiegen deutlicher, was auch daran lag, dass in Spanien die Reformen begannen, als die neoliberale Transformation der Steuerpolitik noch ganz am Anfang stand. Die von Thatcher und Reagan begonnene Politik zog erst Mitte der 1980er-Jahre zunehmend internationale Kreise und hatte damit viel stärkeres Gewicht, als Chile zur Demokratie wurde.

Letztlich war der Aufbau von Staatskapazität in Spanien durchaus erfolgreich: Während es 1975 bei der Steuerquote mehr als zehn Prozentpunkte hinter der Bundesrepublik lag, befand sich Spanien um 2000 auf dem gleichen Niveau.¹⁶⁹ Allerdings hatte die Umsatzsteuer eine größere Bedeutung als in Deutschland, während die Steuern auf Einkommen und Profite eine geringere Rolle spielten. Dementsprechend wurde der Aufbau von Staatskapazitäten stärker durch die Unter- und Mittelschicht finanziert als in Deutschland. Ein wichtiger Unterschied zwischen Spanien und Chile bestand zudem darin, dass die EU in Spanien den Aufbau des Steuer- und Sozialstaats unterstützte und die umgebenden Länder progressivere und umfassendere Steuersysteme besaßen. All das war in Chile nicht der Fall.¹⁷⁰ Eine alleinige Erklärung der Steuersysteme aus den sozialen Kräfteverhältnissen im Land greift deswegen zu kurz.

XII. Die osteuropäischen Steuerreformen nach 1989: Demokratischer Steuerstaat oder diktatorischer Enteignungsstaat?

Als in Osteuropa der Kommunismus zusammenbrach, sahen die Staatseinnahmen- und Steuersysteme überall recht ähnlich aus wie in der Sowjetunion und der DDR. Der Großteil der Staatseinnahmen wurde durch die Staatskonzerne aufgebracht, die Umsatzsteuer dominierte. Nach 1990 wandelten sich die Steuersysteme schnell und in unterschiedliche Richtungen. In der DDR wurde das bundesrepublikanische System übernommen. Zwei andere Entwicklungen seien hier an den Beispielen Russland und Polen aufgezeigt. Auf den ersten Blick sah die Entwicklung in beiden Ländern gar nicht so unterschiedlich aus, weil in beiden Ländern bis 1995 die pro-

167 Ebd., S. 62. Zur Entwicklung der sozialen Ungleichheit in Spanien vgl. *Fernando Alvarado/Miguel Artola Blanco/Clara Martínez-Toledano*, Long-Run Income Inequality in Spain, 1932–2015. Evidence from Distributional National Accounts, Paris 2019, URL: <http://www.ecineq.org/ecineq_paris19/papers_EcineqPSE/paper_458.pdf> [27.5.2021].

168 *Prados de la Escosura*, Inequality, Poverty and the Kuznets Curve in Spain.

169 OECD (Hrsg.), Revenue Statistics 1965–2008, Paris 2009, S. 19. Im Vergleich Spaniens zur EU14 und zu den OECD-Ländern von 1965–2010: *Torregrosa Hetland*, Tax System and Redistribution, S. 49.

170 *Pilar Ortuño Anaya*, European Socialists and Spain. The Transition to Democracy, 1959–1977, Houndmills 2002.

gressive Einkommensteuer, die Körperschaftssteuer und die Mehrwertsteuer neu eingeführt wurden – Steuern, die in den meisten Ländern Westeuropas die zentralen Steuerquellen bildeten. In ähnlicher Form vorhanden war in beiden Staaten nach 1990 die Dominanz neoliberalen Denkens, das die Hauptursache für den Niedergang der sozialistischen Wirtschaft auf die staatliche Erstickung der natürlichen wirtschaftlichen Neigungen der Gesellschaft zurückführte und dementsprechend den staatlichen Einfluss in der Wirtschaftssphäre begrenzen wollte. Doch ein genauerer Blick auf die Steuersysteme in Polen und Russland zeigt, dass es zu erheblichen Unterschieden kam.

Russland ging den Weg vieler rohstoffreicher Länder und besteuerte vor allem die Rohstoffindustrie und die Ein- und Ausfuhr von Waren. Der Großteil der Staatseinnahmen der 1990er-Jahre beruhte auf der Besteuerung der Öl- und Gaskonzerne. Diese machte zeitweise 60 % der Staatseinnahmen aus.¹⁷¹ Dadurch geriet der Staat aber auch in die zunehmende Abhängigkeit der 20 bedeutendsten Unternehmen dieses Bereichs. Unter Präsident Boris Jelzin führte dies dazu, dass die Steuern immer stärker zwischen Unternehmen und Finanzministerium ausgehandelt und erhebliche Steuervergünstigungen gewährt wurden.¹⁷² Nach Schätzungen zahlten dabei etwa ein Drittel der Unternehmen überhaupt keine Steuern.¹⁷³ Dieser Mangel an Steuerdurchsetzung trug dazu bei, dass es zu keiner umfassenden Demokratisierung kommen konnte.

Die zweite zentrale Frage im Hinblick auf die Steuerverteilung der 1990er-Jahre war das Verhältnis von Zentralstaat und den untergeordneten Gebietseinheiten. Unter Jelzin kam es hier zur stetigen Machterweiterung der Provinzgouverneure. Sie begannen, eigene Steuern zu erheben und einen immer größeren Teil der Gemeinschaftssteuern für sich zu beanspruchen.¹⁷⁴ Beide Entwicklungen führten dazu, dass sich die Einnahmen des Zentralstaats immer weiter von den expandierenden Ausgaben entfernten, wodurch es schließlich 1998 zur Staatsfinanzkrise kam, in der Russland den Rubel abwertete, die internen Schulden entwertete und ein Moratorium für auswärtige Schulden verkündete.¹⁷⁵

Wladimir Putin setzte ab 1999 eine Rezentralisierung der Steuereinnahmen und eine Streichung der meisten Vergünstigungen für die Rohstoffindustrie durch. Er ging von Jelzins Politik des Elitenkompromisses ab und zeigte stattdessen die Möglichkeiten des nach wie vor bestehenden staatlichen Zwangsapparats auf. Mit der Verhaftung und schließlich Enteignung von Yukos-Besitzer Michail Borissowitsch Chodorkowski demonstrierte Putin den Öl- und Gas-Oligarchen seine Möglichkei-

171 *Michael Alexeev/Robert F. Conrad*, The Russian Tax System, in: *Michael Alexeev/Shlomo Weber* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Russian Economy*, Oxford/New York etc. 2013, S. 246–264, hier: S. 246 und 253.

172 *Hilary Appel*, *Tax Politics in Eastern Europe. Globalization, Regional Integration, and the Democratic Compromise*, Ann Arbor 2011, S. 120 f.

173 *Clemens Grafe/Kaspar Richter*, Taxation and Public Expenditure, in: *Brigitte Granville/Peter Oppenheimer* (Hrsg.), *Russia's Post-Communist Economy*, Oxford 2001, S. 131–172, hier: S. 145.

174 *Jorge Martinez-Vazquez/Jameson Boex*, Fiscal Decentralization in the Russian Federation during the Transition, Atlanta 1999; *Daniel Treisman*, Russia's Tax Crisis. Explaining Falling Revenues in a Transitional Economy, in: *Economics and Politics* 11, 1999, S. 145–169, hier: S. 162–165; *Gerald M. Easter*, Capital, Coercion, and Postcommunist States, Ithaca 2012, S. 59 f.

175 *Easter*, Capital, Coercion, and Postcommunist States, S. 138–142.

ten.¹⁷⁶ Auch weiterhin verhandelten Putin und das Finanzministerium mit den großen Unternehmen über ihre Steuerzahlungen, aber die Gewichte hatten sich deutlich zugunsten des Zentralstaats verschoben.¹⁷⁷ Auch die Möglichkeiten der Provinz-Gouverneure zur eigenen Steuerpolitik wurden deutlich beschnitten.

Der von Putin eingesetzte Finanzminister Alexei Kudrin bereitete parallel eine Steuerreform vor, die von 2000 bis 2005 durchgeführt wurde und als »Russische Steuerrevolution« gilt. Kudrin war ein Liberaler und forderte in Anlehnung an Adam Smith, dass das Steuersystem so einfach und fair wie möglich sein sollte. Ein Element der Reform war die Reduzierung der Anzahl von Steuern, die durch die lokalen Freiheiten entstanden waren. Kudrin senkte deren Zahl von über 200 auf 19. Zudem wurden viele Ausnahmeregelungen und Umgehungsmöglichkeiten abgeschafft. Das zweite Element der Reform war die Absenkung der Steuersätze. 2001 wurde die Einkommensteuer zu einer Flat Tax mit einem Satz von 13 % umgewandelt.¹⁷⁸ Das dritte Element war die Stärkung der russischen Steuerbehörden und die Erweiterung der Möglichkeiten der russischen Steuerpolizei zum Durchgriff. Dabei wurden auch die regional entstandenen Steuerschlupflöcher und Steueroasen geschlossen.¹⁷⁹ Durch diese Reformen stiegen die Einnahmen des Zentralstaats wieder deutlich an.

Dadurch blieb der Großteil der Bevölkerung bestenfalls leicht und vor allem durch die weniger offensichtliche Mehrwertsteuer sowie einen Teil der Importsteuern belastet. Die Erträge der persönlichen Einkommensteuer spielten demgegenüber eine sehr geringe Rolle für die Staatseinnahmen. Die Steuerpolitik wurde dadurch depolitisiert.¹⁸⁰ Am Ende des Reformprozesses 2005 erbrachten die Rohstoffbesteuerung und die Mehrwertsteuer jeweils 30 % der Staatseinnahmen, während die Einkommensteuer weniger als 5 % eintrug. Russland bestätigt damit das aus Lateinamerika oder den Golfstaaten bekannte Bild: Wo die Staatseinnahmen vor allem auf der Rohstoffextraktion beruhen, ist die Tendenz zu autoritären Staatsformen größer und die zur Beteiligung größerer Bevölkerungsschichten am politischen Prozess geringer. Die Privatisierung des vormaligen Staatseigentums an einige wenige und die geringe Steuerbelastung führten dazu, dass sich die gesellschaftliche Ungleichheit in Russland dramatisch verschärfte. Der Einkommensan-

176 *Dmitry Golobov*, The Yukos Tax Case or Ramsay Adventures in Russia, in: FSU Business Review 7, 2008, S. 166–254; *Richard Sakwa*, Putin and the Oligarch. The Khodorkovsky-Yukos Affair, London 2014.

177 *Stephen Fortescue*, Business-State Negotiations and the Reform of Tax Procedures in Post-Yukos Russia, in: Law in Context 24, 2006, S. 36–59.

178 *Anna Ivanova/Michael Keen/Alexander Klemm*, The Russian »Flat Tax« Reform, in: Economic Policy 20, 2005, S. 397–444. Die Einführung von Flat-Tax-Systemen in Osteuropa begannen die baltischen Staaten um die Jahrtausendwende; Russland folgte ihnen auf dem Fuß. Viele andere osteuropäische Länder folgten dem Beispiel, um ausländische Investoren anzuziehen, vgl. *Philipp Ther*, Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa, Berlin 2014, S. 125–131. Für Russland gilt die Flat-Tax-Durchsetzung als Beispiel für eine Anbahnung der Kooperation von Staat und Öl-Industrie und ein Zurückschrauben des staatlichen Drohpotenzials gegenüber den Öl-Magnaten, vgl. *Pauline Jones Luong/Erika Weinthal*, Contra Coercion. Russian Tax Reform, Exogenous Shocks and Negotiated Institutional Change, in: American Political Science Review 98, 2004, S. 139–152.

179 *Appel*, Tax Politics in Eastern Europe, S. 131.

180 Ebd., S. 131.

teil des Top-Perzentils verfünffachte sich. Er stieg von 5 % (1985) auf 25 % (2000) und schließlich 27 % (2007). Der Anteil der Top-10 % verdoppelte sich dabei innerhalb von zehn Jahren von 25 % (1990) auf 45–50 % (2000).¹⁸¹

In Polen bestand dagegen nicht die Möglichkeit, die Staatseinnahmen durch Rohstoffgewinnung zu sichern. Stattdessen entschieden sich die polnischen Regierungen dafür, die Besteuerung der privaten Haushalte in den Mittelpunkt zu stellen. Der erste Premierminister nach dem Fall des Kommunismus in Polen, Tadeusz Mazowiecki, ernannte Leszek Balcerowicz zum Finanzminister. Dieser war der Hauptverantwortliche und Kopf hinter dem als »Schocktherapie« bekannten Programm, die Planwirtschaft möglichst rasch zur Marktwirtschaft umzugestalten.¹⁸² Eine seiner ersten Maßnahmen auf dem Steueregebiet verfolgte genau dieses Ziel. Er brachte eine Über-Lohnsteuer (*Popiwiek*) auf den Weg, die bei Staatsunternehmen bei Zahlung von Löhnen, die 3 % über dem gesetzlich festgelegten Lohn lagen, zu hohen Strafsteuern führte. Ziel war es, Lohnsteigerungen im öffentlichen Sektor strikt zu beschränken, um Anreize zu schaffen, in die Privatwirtschaft zu gehen. Gegen diese Steuer und ihre offensichtliche Benachteiligung protestierten Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Sektor immer wieder, sodass die Steuer 1994 schließlich außer Kraft gesetzt wurde.¹⁸³

Die langfristig weit wichtigere Reform war die Einführung einer progressiven Einkommensteuer zum Jahr 1992. Balcerowicz und die Beamten im Finanzministerium befürchteten bei der erstmaligen Einführung dieser Steuer in Polen weit massivere Proteste als bei der Überlohnsteuer und imaginierten die »Poll Tax Riots«, die Margaret Thatcher ihr Amt gekostet hatten. Doch die Proteste blieben aus, weil die meisten Polinnen und Polen die Einkommensteuer im Gegensatz zur Überlohnsteuer als fair empfanden.¹⁸⁴ In den 1990er-Jahren entwickelte Polen ein Steuersystem, das jeweils etwa zur Hälfte auf direkten und indirekten Steuern aufbaute.¹⁸⁵ Allerdings entwickelten die Steuersenkungen in anderen osteuropäischen Ländern bald auch Einfluss auf Polen. So wurde etwa der Körperschaftssteuerspitzenatz von 34 % (1999) auf 22 % (2004) gesenkt, während eine von Balcerowicz vorgesehene Absenkung des Einkommensteuerspitzenatzes von 40 % auf 28 % am Veto des Präsidents Aleksander Kwaśniewski scheiterte.¹⁸⁶

Das unterschiedliche Steuerrechtsverständnis im Vergleich zu Russland offenbart der Fall Roman Kluska. Kluska war nach 1989 zum reichsten Geschäftsmann

181 *Piketty*, Kapital und Ideologie, S. 733 f. und 749.

182 *Frank Bönker*, The Political Economy of Fiscal Reform in Central-Eastern Europe. Hungary, Poland and the Czech Republic from 1989 to EU Accession, Cheltenham 2006, S. 58–63; *Easter*, Capital, Coercion, and Postcommunist States, S. 53 f.; *Ther*, Die neue Ordnung auf dem Kontinent, S. 89 f. Zu Biografie und Handeln von Balcerowicz anlässlich der Verleihung der Hayek-Medaille vgl. *Stefan Kooths*, Leszek Balcerowicz – Vordenker und Pionier der Transformationsökonomik, in: *ORDO* 69, 2019, S. 385–391.

183 *Marc P. Berenson*, Taxes and Trust. From Coercion to Compliance in Poland, Russia and Ukraine, Cambridge/New York etc. 2018, S. 100; *Easter*, Capital, Coercion, and Postcommunist States, S. 54–57.

184 Ebd., S. 64 f.

185 Ebd., S. 128. Polen hatte damit unter den osteuropäischen Staaten 1995 den höchsten Anteil an direkten Steuern, vgl. *Appel*, Tax Politics in Eastern Europe, S. 44.

186 Ebd., S. 65.

Polens aufgestiegen. Sein Unternehmen »Optimus« hatte einen Anteil von etwa einem Drittel am Markt für Personalcomputer in Polen. Kluska war ein lautstarker Anhänger der katholischen Kirche und mit dieser ein entschiedener Kritiker der sozialdemokratischen polnischen Regierung Anfang der 2000er-Jahre. Bei einem Millionendeal mit dem polnischen Erziehungsministerium führte Kluska die ans Ministerium verkauften Computer in die Slowakei aus und importierte sie von dort. Dadurch gelang es ihm, Steuern in Höhe von 17 Millionen Zloty zu sparen. Dem Finanzministerium gelang es, die Staatsanwaltschaft von der Strafbarkeit des Vorgangs zu überzeugen. Die Unternehmen Kluskas wurden durchsucht, mehrere Mitarbeiter verhaftet. Kluska selbst kam erst nach Hinterlegung einer Kaution von 8 Millionen Zloty frei. Doch vor Gericht hatte die Anklage keinen Bestand. Kluskas Vorgehen war nach dem Gesetz legal, er wurde freigesprochen und der stellvertretende Finanzminister musste in der Folge zurücktreten.¹⁸⁷ Polen entschied sich also für ein System mit vergleichsweise hohen Steuern und weitgehendem Eigentumschutz, während Russland Niedrigsteuern mit niedrigem Eigentumsschutz kombinierte.¹⁸⁸ Während in Polen Steuererklärungen ausgefüllt werden und die Bürgerinnen und Bürger dabei kaum mit dem staatlichen Gewaltapparat in Berührung kommen, ist die russische Steuerpolizei für ihr paramilitärisches Auftreten bekannt und nicht selten ist es die Steuerpolizei, die Oppositionelle ins Gefängnis bringt.¹⁸⁹ Der von Polen gewählte Weg war wie der einiger anderer osteuropäischer Staaten auch dadurch mitbestimmt, dass man sich an die westeuropäischen Steuersysteme anpasste, um den möglichen Beitritt zur EU zu beschleunigen; eine Perspektive, die in Russland keine Rolle spielte.¹⁹⁰

Die Kombination aus neoliberalen Reformen und einem zumindest grob am westeuropäischen Modell orientierten Steuerstaat führte zum Anstieg der Ungleichheit in Polen. Dies war von den neoliberalen Reformern um Balcerowicz auch gewünscht, um aus ihrer Sicht anders als der kommunistische Staat Anreize zu wirtschaftlicher Expansion zu schaffen. Er war zwar deutlich moderater als in Russland, aber dennoch erheblich.

Tabelle 10: Gini-Koeffizient in Polen und Russland 1987–2006

	1987	1997–1999	2000–2003	2004–2006
Polen	0,26	0,32	0,35	0,34
Russland	0,26	0,49	0,46	0,40

Quelle: *Appel*, Tax Politics in Eastern Europe, S. 40.

187 *Easter*, Capital, Coercion, and Postcommunist States, S. 153–160.

188 *Ders.*, Politics of Revenue Extraction in Post-Communist States. Poland and Russia Compared, in: *Politics & Society* 30, 2002, S. 599–627; *Scott Gehlbach*, Representation through Taxation Revenue, Politics, and Development in Postcommunist States, Cambridge 2009, S. 156.

189 Sehr plastisch bei *Berenson*, Taxes and Trust, S. 1 f.

190 *Appel*, Tax Politics in Eastern Europe, S. 154.

Dies drückte sich auch in den wachsenden Einkommensanteilen der Top-1 % und Top-10 % aus. Bei den Top-1 % kam es innerhalb von fünf Jahren zu einer Verdoppelung und innerhalb von 15 Jahren fast zu einer Verdreifachung des Anteils, womit selbst der rapide Konzentrationsprozess im nationalsozialistischen Deutschland oder in Pinochets Chile noch übertroffen wurde.

Tabelle 11: Einkommensanteile der Top-1 % und Top-10 % in Polen 1989–2004

	1989	1994	1999	2004
Top-1 %	4,4 %	10,0 %	10,1 %	11,8 %
Top-10 %	22,6 %	29,6 %	31,0 %	34,0 %

Quelle: Paweł Bukowski/Filip Novokmet, *Between Communism and Capitalism. Long-Term Inequality in Poland, 1892–2015*, Paris 2019 (WID.world WP 2019/08), S. 77.

Die Top-10 % in Polen hatten damit 2004 bereits den höchsten Anteil in den EU-Ländern erreicht. Dieser Anteil stieg bis 2015 weiter auf 40 %, womit Polen fünf Prozentpunkte vor der hier an zweiter Stelle rangierenden Bundesrepublik lag.¹⁹¹

XIII. Ein kurzer Ausblick: Eliten-Besteuerung in China nach der Transformation

Die Bedeutung der Frage von Steuerpolitik, sozialer Ungleichheit und politischem System wird noch einmal besonders deutlich, wenn wir nach China schauen. Generell hat China ein Steuersystem, das ähnlich wie in den osteuropäischen Staaten im Kommunismus und in Russland heute nur in geringem Maß auf Gesetzen beruht. Die Zahl und die Länge der Steuergesetze sind vergleichsweise überschaubar. Gerichte und Anwälte spielen eine relativ geringe Rolle. Stattdessen gibt es eine klare Dominanz der Administration. Die chinesische Steuerbehörde gilt als fast allmächtig und handelt die Steuerhöhe im Regelfall mit den Steuerschuldnern aus.¹⁹²

Wie in den Ostblockstaaten war Chinas Steuersystem unter Herrschaft der kommunistischen Partei auch durch Umsatz- und Verbrauchssteuern gekennzeichnet. In Zeiten dominanten Staatsbesitzes stellte dies ein geringes Problem dar, doch mit der zunehmenden Übernahme marktwirtschaftlicher Elemente veränderte sich das Bild. China kennt nun eine wachsende Zahl von Multimilliardären, die im scharfen Kontrast zur ländlichen Armut stehen. Der Anteil der Top-10 % am Gesamteinkommen stieg von 27 % (1980) auf über 40 % heute.¹⁹³ Das chinesische Steuersystem schränkt diesen Reichtum aber nicht ein, sondern verstärkt die Ungleichheit weiter. In den letzten Jahren hat China zwar angefangen, stärker auf direkte Steuern zu setzen, aber es tut dies aufgrund der Angst vor Wirtschaftseinbrüchen und Steuer-

191 *Thomas Blanchet/Lucas Chancel/Amory Gethin, How Unequal Is Europe? Evidence from Distributional National Accounts, 1980–2017*, Paris 2019, S. 33.

192 *Wei Cui, What Is the ›Law‹ in Chinese Tax Administration?*, in: *Asia Pacific Law Review* 19, 2011, S. 73–92.

193 *Piketty, Kapital und Ideologie*, S. 774.

hinterziehung in sehr kleinen Schritten.¹⁹⁴ Beim jetzt eingeschlagenen Tempo dürfte es noch 20 Jahre dauern, bis China auch nur ein proportionales Steuersystem hat. Da China so ein gesetzlich verankerter Ausgleichsmechanismus fehlt, geht der Weg zur öffentlichen Demonstration von Gerechtigkeit dann auch oft über die exemplarische Bestrafung und Enteignung einzelner Reicher.

In China ist dies aufgrund der Größendimensionen von besonderer Bedeutung, denn das Problem ist nicht nur, dass die Ungleichheit in China rapide ansteigt, sondern dass dies auch globale Folgen hat. Es führt dazu, dass große Teile der chinesischen Bevölkerung vorerst wenig konsumieren können, auch wenn der Lebensstandard in den letzten Jahren erheblich gestiegen ist und Geld nach wie vor stark im Export zu verdienen ist. Das heißt, dass die chinesischen Eliten ihr Geld lange Zeit vor allem dort investierten und damit zu den gigantischen Exportüberschüssen beitrugen, die globale Ungleichheiten schufen. Die Frage ist, ob eine kommunistische Einparteiherrschaft, die in den letzten Jahrzehnten die kapitalistische Expansion vorangetrieben hat, in der Lage ist, ein progressiveres Steuersystem zu schaffen.

Fazit

Die Behauptung von Acemoglu und Robinson, dass sich bei einer ökonomischen Analyse von Diktaturen zeigt, dass im Vergleich zu Demokratien eine kleine Elite ökonomisch überproportional profitiert und dabei kein Unterschied zwischen Militärdiktaturen und kommunistischen Staaten gemacht werden muss, kann nicht überzeugen. Während in faschistischen Regimen und Militärdiktaturen die Top-1 % einen größeren Anteil der Gesamteinkommen für sich beanspruchen können als in vielen Demokratien, so ist dies in den kommunistischen Staaten nicht der Fall. Das Gleiche galt für die politische Elite: Während Pinochet und Franco Multimillionäre waren, lässt sich Gleiches weder von Erich Honecker noch von Leonid Breschnew sagen. Im kommunistischen Osteuropa gab es keine politischen Familienclans, die ihr Millionenerbe immer weiterreichten. Die kommunistische Ideologie beschränkte die persönliche Bereicherung von Parteifunktionären auf ein im Vergleich überschaubares Maß. Ideologien und Weltanschauungen hatten erhebliche Bedeutung für die sozialen Verhältnisse und dementsprechend verliefen auch die Proteste gegen beide Regimetypen unterschiedlich: Während die Forderungen nach sozialer Gleichheit und progressiven Steuern einen großen Raum bei den Protesten gegen die Militärdiktaturen einnahmen, spielten diese 1989 in Osteuropa praktisch keine Rolle. Hier ging es vor allem um politische Freiheit, Reisefreiheit und eine bessere Wirtschaftspolitik. Dadurch war der Transformationsprozess grundverschieden. Während in Chile versucht wurde, die schlimmsten Auswirkungen des Neoliberalis-

194 Xu Jing/Yue Ximing, Redistributive Impacts of the Personal Income Tax in Urban China, in: Shi Li/Hiroshi Sato/Terry Sicular (Hrsg.), *Rising Inequality in China. Challenges to a Harmonious Society*, Cambridge/New York etc. 2013, S. 362–383, hier: S. 364. Von 2002 bis 2017 stieg der Anteil der Einkommensteuer an den Steuereinnahmen nur von knapp unter 7 auf knapp über 8 %, vgl. Jingyi Wang/Wilson Chow, Individual Income Taxation Reform in China: What Is the Real Change?, in: *Journal of Comparative Law* 14, 2019, S. 331–349, hier: S. 335.

mus durch Sozialreformen zu bekämpfen, wählte beispielsweise die Regierung in Polen eine neoliberale Schockstrategie, um die Wirtschaft möglichst schnell von einer Plan- in eine Marktwirtschaft zu transferieren, wobei sie dabei von der EU unterstützt wurde. Vermag schon die politische Totalitarismus-Theorie kaum zu überzeugen, so macht eine ökonomische Totalitarismus-Theorie keinen Sinn, weil hier die Regimeunterschiede am umfangreichsten waren.

Vor allem in der Steuerpolitik bestanden aber Ähnlichkeiten: Beide Regimetypen beruhten im Hinblick auf die Staatseinnahmen auf indirekten Steuern, während die direkten Steuern nur einen geringen Teil der Einnahmen ausmachten. Diktaturen hatten so in der Tendenz regressive Steuersysteme, während die meisten demokratischen Staaten progressive Steuersysteme hatten und haben. Auch ist die Steuerquote in Demokratien im Regelfall deutlich höher als in Diktaturen; das nationalsozialistische Regime in der Vorkriegszeit und Chile unter Pinochet bildeten mit ihren zu dem Zeitpunkt vergleichsweise hohen Steuerquoten eher die Ausnahme.

Die Demokratie beruht auf der politischen Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger. Gleichzeitig erzeugen jedoch marktwirtschaftliche Mechanismen permanent Ungleichheit. Steuern sind deshalb wichtige Mittel, um eine Balance zwischen diesen widerstrebenden Tendenzen von Demokratie und Kapitalismus zu finden. Die Analyse von Steuersystemen kann deswegen gut dazu beitragen, etwas über Gelingen und Mislingen einer möglichen Systemtransformation hin zur Demokratie auszusagen, etwa in Osteuropa nach 1990, oder auch etwas zu Gefährdungen und Problemen der Demokratie, wie aktuell in den USA. Wenn die Elite im politischen Prozess durchsetzen kann, keine höheren Steuersätze zu zahlen als die Unter- und Mittelschicht, oder wenn sie in umfassender Weise Steuern hinterzieht, dann bringt die steigende ökonomische Ungleichheit die Demokratie in Gefahr, weil politische Gleichheit bei stark auseinanderklaffender ökonomischer Ungleichheit nur bedingt gewährleistet werden kann.