



Marc Buggeln

Ohne Steuern keine Demokratie?

Vergangenheit und Zukunft eines engen Verhältnisses

Marc Buggeln

Ohne Steuern keine Demokratie?

Vergangenheit und Zukunft eines
engen Verhältnisses

Beiträge aus dem
Archiv der sozialen Demokratie
Heft 22

Friedrich-Ebert-Stiftung
Archiv der sozialen Demokratie

IMPRESSUM

Beiträge aus dem **Archiv der sozialen Demokratie**

herausgegeben von Anja Kruke und Stefan Müller

Archiv der sozialen Demokratie

der Friedrich-Ebert-Stiftung

Godesberger Allee 149

53175 Bonn

Kostenloser Bezug beim Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung

public.history@fes.de

<https://www.fes.de/bibliothek/fes-publikationen>

Der Text dieser Publikation unterliegt der Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND

4.0. Unter Nennung des Urhebervermerks darf dieser für nicht-kommerzielle

Zwecke verwendet und unter gleichen Bedingungen weitergegeben werden.

Weiterführende Hinweise zu dieser CC-Lizenz und dem ihr zugrunde liegenden

Standardlizenzvertrag finden sich unter:

<https://creativecommons.org/licenses/?lang=de>

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.de>

Redaktion:

PD Dr. Stefan Müller

Gestaltung und Satz:

PAPYRUS – Lektorat + Textdesign, Anja Rosenthal, Buxtehude

Umschlag:

Kreativrudel GmbH & Co. KG, Bonn

Bildnachweise (Umschlag):

Vorderseite: Rechteinhaber nicht ermittelbar/AdsD, 6/FOTB000757.

Rückseite: Rechte frei (Telefunken)/AdsD, 6/FOTB027942.

Druck:

Druckerei Brandt GmbH, Bonn

Printed in Germany 2023

ISBN 978-3-98628-434-3

ISSN 1431-6080

Inhalt

Einleitung	5
Die Herausbildung des Steuerstaats in der Frühen Neuzeit ...	8
Einbeziehung des Adels und Stärkung des Parlaments in England	11
Private Steuereintreiber und machtlose Gremien auf dem europäischen Festland	12
Französische Revolution: Weinbesteuerung als Funke am Pulverfass	13
Amerikanische Revolution: No Taxation without Representation ..	15
Der moderne Staat: Bürgerliche Rechte, funktionale Differenzierung, Klassenwahlrecht	18
Steuern und Wahlrecht im 19. Jahrhundert	19
Der Aufstieg progressiver Steuern Ende des 19. Jahrhunderts	22
Erste wissenschaftliche Analysen zum Verhältnis von Steuern und Demokratie	24
Kämpfe um Steuerpolitik im deutschen Kaiserreich und in Preußen	28
Kontroversen um direkte Steuern auf Reichsebene vor dem Ersten Weltkrieg	31
Steuerpolitik in direkter oder repräsentativer Demokratie: Das Schweizer Beispiel	35
Die Umverteilungsrevolution vor dem Ersten Weltkrieg	40

Der Durchbruch zum demokratisch-progressiven Steuerstaat	43
Die wissenschaftliche Debatte um die öffentlichen Finanzen.....	43
Die Entstehung des demokratischen Steuerstaats in Deutschland nach 1918.....	45
Steuerproteste und Steuerstreiks vor 1933	48
Der diktatorische Steuerstaat im Nationalsozialismus	49
Enteignung und Staatsbetriebe im Realsozialismus	50
Steuern im sozialliberalen Wohlfahrtsstaat nach 1945	52
Neoliberale Debatten um Staatsschulden und Steuersenkungen .	54
Steuerhinterziehung und Steuervermeidung im globalen Finanzkapitalismus.....	57
Soziale Ungleichheit und globale Gerechtigkeitsfragen heute	58
Fazit: Steuern & Demokratie	61
Literaturverzeichnis	63
Der Autor	72

Einleitung

Wie hängen Steuern und Demokratie zusammen? Ein erster Eindruck könnte sein: gar nicht, weil es Steuern schon seit Menschengedenken gibt. Auch aus Sicht mancher Neoliberaler erscheint die Steuer als Zwangsinstrument des Staates und moderne Form der Staatssklaverei, die wenig mit Demokratie zu tun hat. Demgegenüber wird in diesem Beitrag argumentiert, dass der Steuerstaat eine historisch junge, sprich moderne Erscheinung ist und die Verbindungen zwischen Steuern und Demokratie vergleichsweise enge sind. Eine zentrale Voraussetzung für die Durchsetzung repräsentativer Demokratien, so die im Folgenden ausgeführte These, war die Etablierung zentralisierter und bürokratischer Staatlichkeit, die eng an die Steuererhebung gebunden war. Joseph Schumpeter, der österreichische Ökonom, der als erster den Begriff des Steuerstaats im Jahr 1919 zu konkurieren versuchte, schrieb zum Zusammenhang von Steuer und Staat: »Die Steuer hat den Staat nicht nur mitgeschaffen. Sie hat ihn mitgeformt. Das Steuerwesen war das Organ, dessen Entwicklung die der anderen Organe mitzog.«¹

Wann begann dieses »Mitziehen« und was hatte es mit Demokratie zu tun? Der Steuerstaat entstand nach der Mehrheitsmeinung von Historiker:innen – und auch nach Schumpeter – in Europa im 16. Jahrhundert. Der Steuerstaat setzte sich also deutlich vor der modernen Demokratie durch. Nach dem in der politikwissenschaftlichen Demokratieforschung zentralen Polity5-Index wurden die USA im Jahr 1810 die erste Demokratie der Welt und blieben damit bis Mitte des 19. Jahrhunderts allein. Sie waren allerdings eine Demokratie ohne Frauenwahlrecht und mit Sklaverei in einem Teil ihres Territoriums, sodass man bei Anlegung strengerer Kriterien auch bei den USA die Klassifizierung als »Demokratie« für die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts bezweifeln könnte. Erst ab 1850 erreichten wenige weitere Staaten gemäß dem Polity5-Index den Status einer Demokratie. Um 1900 existierten zehn Demokratien weltweit und erst Mitte der 1920er-Jahre gab es mehr als 20 Demokratien, darunter nun kurzfristig auch Deutschland.

1 *Joseph Schumpeter*, Die Krise des Steuerstaats [1918], in: *Rudolf Goldscheid/Joseph Schumpeter*, Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, hg. von Rudolf Hickel, Frankfurt am Main 1976, S. 329–379, hier S. 341.

In der Folge der Weltwirtschaftskrise fiel die Zahl bis 1940 jedoch wieder auf unter zehn Demokratien. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs begann ein langsamer Wiederanstieg, doch erst nach 1980 war die Zahl von mehr als 40 Demokratien erreicht, während sie nach der Auflösung des Ostblocks deutlich schneller zulegte, 2018 über 100 demokratische Staaten existierten.²

Der Steuerstaat existierte in seinen frühen Ansätzen somit vor der modernen repräsentativen Demokratie und war eine der Voraussetzungen ihrer Durchsetzung. Im Folgenden wird argumentiert, dass sich der Steuerstaat mit der Durchsetzung der repräsentativen Demokratie maßgeblich veränderte und der demokratische Steuerstaat des 20. Jahrhunderts ein ganz anderer war als der absolutistische oder auch der konstitutionell-monarchistische Steuerstaat des 17. und 18. Jahrhunderts.

Für das Verständnis des Begriffs des Steuerstaats ist zentral, zu definieren, was Steuern sind. In einer Definition des Finanzwissenschaftlers Fritz Neumark heißt es: »Unter Besteuerung ist zu verstehen die auf Anforderung und zugunsten des Staates [...] zwangsweise und ohne Anspruch auf Gegenleistung zu bewirkende Übertragung ökonomischer Werte (in der Regel: Geldsummen) seitens der nach Maßgabe genereller Rechtsnormen dazu verpflichteten Einzelwirtschaften.«³ Steuern enthalten also im Gegensatz zur Sozialversicherung keinen Anspruch auf Gegenleistung. Sie werden in der Regel in monetärer Form beglichen. Und sie beruhen auf generellen Rechtsnormen, die für alle steuerrechtlich dem Staatsgebiet zugeordneten Einzelwirtschaften gelten.

Für das Verhältnis von Steuern und Demokratie ist von besonderer Bedeutung, welche Umverteilungswirkung Steuern haben. Sie können regressiv, proportional oder progressiv sein. *Regressiv* ist eine Steuer, wenn Geringverdienende einen höheren Anteil ihres Einkommens für Steuern aufwenden müssen als Spitzenverdiener. *Proportional* ist eine Steuer, wenn alle unabhängig von ihrem Einkommen den gleichen Anteil ihres Einkommens für Steuern aufwenden müssen. *Progressiv*

2 Siehe dafür die Daten der Polity5-Studie: <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>. Zur Bedeutung der Daten der Polity-Erhebungen für die Demokratieforschung: Manfred G. Schmidt, *Demokratiethorien. Eine Einführung*, Opladen 2008, 4. Auflage, S. 378–381. Aus historischer Perspektive: Paul Nolte, *Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart*, München 2012.

3 Fritz Neumark, *Zum Wesen der Besteuerung*, in: *ders.*, *Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionstaates*, Tübingen 1961, S. 335–348, hier S. 348.

siv ist eine Steuer, wenn Spitzenverdiener einen größeren Teil ihres Einkommens für Steuern aufwenden müssen als Geringverdiener.

Relativ eng verknüpft mit der Verteilungswirkung ist die Unterscheidung zwischen *direkten* und *indirekten* Steuern. Direkte Steuern sind Abgaben, die beim Steuerpflichtigen (Steuerschuldner) direkt erhoben werden. Die wichtigsten direkten Steuern sind heute die *Einkommensteuer* und die *Körperschaftsteuer*, früher eine Grundsteuer. In der Regel sind diese Steuern in der Verteilungswirkung proportional oder progressiv. Bei indirekten Steuern hingegen sind der Steuerträger und der Steuerschuldner verschiedene Personen oder Unternehmen. Insbesondere sind dies Steuern, die durch den Kauf von Waren miterhoben werden und im Kaufpreis enthalten sind. Heute ist die wichtigste indirekte Steuer die *Mehrwertsteuer*, früher waren es in der Tendenz Steuern auf einzelne Waren, insbesondere auf Alkohol. Der Satz dieser Steuern ist im Regelfall proportional, also für alle unabhängig von ihrem Einkommen gleich. Doch die Verteilungswirkung dieser Steuern ist fast immer regressiv, weil Geringverdiener meistens einen deutlich größeren Teil ihres Einkommens für besteuerte Waren ausgeben als Spitzenverdiener.

Die Herausbildung des Steuerstaats in der Frühen Neuzeit

Was ist nun dieser Steuerstaat? Steuerstaat bedeutet erst einmal nicht viel mehr, als dass der Staat sich hauptsächlich durch Steuereinnahmen finanziert. Dies ist heutzutage eine selbstverständliche Aussage und scheint nur bedingt anders vorstellbar – doch vor dem 16. Jahrhundert war dies in Europa keineswegs der Fall. Die Fürsten und die um sie herum gebildeten Vorformen von Staatlichkeit finanzierten sich vor allem durch die Erträge ihrer Ländereien. Abhängige Bauern mussten auf diesen ohne Bezahlung Zwangsarbeitsdienste leisten. Der einzige Gegenwert, den sie dafür im Abhängigkeitsverhältnis erhielten, war das Schutzversprechen des Fürsten. Steuern wurden fast nur im Kriegsfall erhoben und die Fürsten waren für deren Erhebung auf die Mitwirkung der Stände angewiesen.

Im Vergleich zu Europa war die Steuererhebung im 10. Jahrhundert in islamischen Reichen und in China weit ausgeprägter und die Herrscher waren dort in der Lage, einen größeren Teil der gesellschaftlichen Wertschöpfung durch Steuern an sich zu ziehen. Dies lag darin begründet, dass die dortigen Herrscher über ein besseres Wissen über ihre Untertanen verfügten, mehr zentralisierte Militärgewalt aufgebaut und eine Bürokratie installiert hatten, die es ihnen ermöglichte, autokratischer als in Europa zu regieren. Sie konnten daher ihren Untertanen Mittel entziehen, ohne ihnen Partizipationsrechte zugestehen zu müssen.⁴ Die europäischen Herrscher waren dagegen weit schwächer. Sie mussten darum partizipative Rechte zugestehen, die an antike Frühformen der Demokratie erinnerten, die es fast überall auf der Welt gegeben hatte. Diese Frühformen von Demokratie zeichneten sich unter anderem dadurch aus, dass die gewählten Ständevertreter von ihren Wählern auf festumrissene Programme und Aufgaben festgelegt wurden. Diese lokalen Gesellschaften konnten zentrale Entscheidungen durch Veto verhindern oder ihre Umsetzung im jeweiligen Gebiet verweigern.⁵

4 *David Stasavage*, *The Decline and Rise of Democracy. A Global History from Antiquity to Today*, Princeton 2020, S. 12f.

5 *Ebd.*, S. 17.

Wieso änderte sich dies nun im frühneuzeitlichen Europa? Erstens kam es zu einer deutlichen Produktionssteigerung. Die Bauern arbeiteten und produzierten mehr, sodass sie nun über deutlich mehr Lebensmittel verfügten als zum Überleben der eigenen Familie notwendig war. Nur dadurch waren sie in der Lage, stetige Abgaben zu zahlen, ohne dass der Hungertod drohte. Zudem wurden die europäischen Städte durch handelskapitalistische Innovationen produktiver und reicher. Dadurch überstieg das BIP pro Kopf in den oberitalienischen Stadtrepubliken jenes von China im 15. Jahrhundert deutlich. Zweitens wurden Kriege immer teurer. Vor allem die größeren und zunehmend steuerfinanzierten Staaten konnten sich neueste Waffentechnik leisten, und wer da nicht mithalten konnte, wurde erobert und verschwand als eigenständiger Staat. Die Zahl der Staaten in Europa verringerte sich drastisch, ebenso der Einfluss des Adels. Die Macht konzentrierte sich zunehmend bei großen Fürsten, das große Zeitalter des Absolutismus brach an. Die gestiegene Macht der Fürsten führte dazu, dass sie Steuern nun als dauerhafte Abgaben der Bevölkerung durchsetzen konnten. Dabei blieben aber häufig Formen der Mitbestimmung der Stände bei der Steuererhebung erhalten.

Die dauerhafte Steuererhebung ermöglichte die Finanzierung eines stehenden Heeres. Steuer- und Staatsentwicklung waren also aufs Engste mit der Militärentwicklung verknüpft. Mit Charles Tilly: »War made the state, and the state made war«⁶. Der absolutistische Steuerstaat war ein fiskal-militärischer Staat und dieser Fiskalmilitarismus war es, der die europäische Expansion und den Kolonialismus ermöglichte, weil die europäischen Staaten dadurch dem Rest der Welt langsam finanziell wie militärisch überlegen wurden.⁷ Allerdings waren die erfolgreichsten Staaten Europas vom 17. bis ins 19. Jahrhundert die Niederlande, Großbritannien und Frankreich; auch jene, die einen kleineren Teil ihres Staatshaushalts für das Militär aufwendeten als etwa Spanien oder Russland und die mehr Staatsgeld für den Ausbau wirtschaftlicher Institutionen nutzten.⁸

6 Charles Tilly, Reflections on the History of European State Making, in: *ders.* (Hrsg.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton 1975, S. 3–83, hier S. 42.

7 Zu den neuesten Forschungen zu diesem Themenkomplex siehe das Forschungsprojekt an der Universität Oxford: *The European Fiscal-Military System 1530–1870*: <https://fiscalmilitary.history.ox.ac.uk/home>.

8 Steve Pincus/James Robinson, Wars and State-Making. Reconsidered: The Rise of the Developmental State, in: *Annales*, 71, 2016, S. 5–36.

Der Steuerstaat führte zu einer deutlichen Ausweitung und Machtzunahme der Bürokratie. Während es zuvor meist private Steuereintreiber gewesen waren, die die Steuern erhoben und einen Teil der Einnahmen an den Fürsten abgaben, setzte sich ab dem 16. und 17. Jahrhundert langsam die Steuererhebung mit Hilfe der Staatsbürokratie durch. Es ist kein Zufall, dass Staat und Etat lange Zeit Synonyme waren.

Schumpeter beschrieb diesen Zusammenhang wie folgt: »Zunächst war meist der Fürst, aus dessen Hände die moderne Demokratie des Kontinents den Staat empfangen oder zu empfangen in Begriffe ist, tatsächlich Herr des Staates. Später aber konnte man in vielen Fällen eher von der Bürokratie sagen, sie sei der Staat. Und schließlich konnte der Staat – und dazu hat die Faust des Landesfürsten beigetragen – so tief eindringen in die Psyche des Volkes, daß er wirklich zu etwas Unpersönlichem werden konnte, zu einer Maschine, die bloß dienende und nicht herrschende Geister bemannen.«⁹

Doch was hatte der Finanzierungszwang durch Kriege mit Demokratie zu tun? Laut dem historischen Soziologen Charles Tilly standen den Staaten drei Wege der Staatsfinanzierung 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 verhinderten die Wege a) und b) die Entstehung von Demokratie, während Weg c) die Demokratie wahrscheinlich machte.¹⁰ 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.«¹¹

Die kategorialen Unterscheidungen von Tilly beruhen jedoch auf einem stark vereinfachten Verständnis von Demokratie. In der Realität existierten zwischen den drei staatlichen Einnahmequellen zudem fast immer Mischformen, sodass das Verhältnis von Steuern zur Demokratie weitaus komplexer ist. Es gab und gibt

⁹ Schumpeter, *Krise des Steuerstaats*, S. 344.

¹⁰ 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.

¹¹ Tilly, *Foreword*, in: ebd., S. xi–xiii, hier: S. xii.

allerdings einen inhärenten Zusammenhang von Steuer und Demokratie: Die meisten Steuern sind auf *formale Gleichbehandlung* ausgerichtet. Die Unpersönlichkeit der Erhebung, die weder Stand noch Klasse berücksichtigen soll, und die Gleichheit der allgemeinen Steuerpflicht sind strukturell demokratisierend, auch ohne dass eine formale Demokratie besteht.

Einbeziehung des Adels und Stärkung des Parlaments in England

Der Weg von der demokratisierenden Steuer zum demokratischen Staat war ein weiter und verschlungener. Dies lässt sich am besten an einem gut erforschten Beispiel verdeutlichen: England. Viele ältere Studien beschrieben das englische Königreich als einen schwachen Staat, der bei der Erhebung von Steuern auf die Zusammenarbeit mit den Beherrschten angewiesen war. Deborah Boucoyannis hat jedoch jüngst gezeigt, dass der englische König schon im 11. Jahrhundert eine gefestigtere Position erlangt hatte als etwa die Fürsten auf dem europäischen Kontinent. Er nutzte diese Stärke dazu, Adel und Klerus in die Besteuerung einzubeziehen.¹² Es war zu Beginn ein mit Gewaltdrohungen durchgesetztes System. Die Einbeziehung des Adels führte jedoch dazu, dass der Adel sich fortan für die Besteuerung interessierte und sich im Parlament betätigte, um an den Steuerentscheidungen beteiligt zu sein. Weil die neben dem König mächtigste Gruppe der Gesellschaft im Parlament aktiv wurde, gewann dieses an Bedeutung und entwickelte sich zu einem zentralen Ort, an dem für das ganze Land bindende Entscheidungen getroffen wurden.¹³

England war mit der Krönung Wilhelm von Oraniens 1688 zur konstitutionellen Monarchie geworden, zu deren eigentlichem Machtzentrum sich das Parlament entwickeln sollte. Die Bill of Rights von 1689 verbot die Aufhebung von Parlamentsgesetzen sowie die Erhebung von Steuern ohne Zustimmung des Parlaments. Da die Bürger dem vom Parlament geführten Staat mehr vertrauten als einem Monarchen, konnte England seitdem mehr Kriegskredite und zudem zu günstigeren Konditionen als seine Gegner erlangen. Wie von John Locke gefor-

12 Deborah Boucoyannis, *Kings as Judges. Power, Justice, and the Origins of Parliaments*, Cambridge, 2021; dies., *No Taxation of Elites, No Representation: State Capacity and the Origins of Representation*, in: *Politics & Society*, 43, 2015, S. 303–332.

13 Boucoyannis, *No Taxation*, 2021, S. 320.

dert, stand der Staatshaushalt nun unter der Verfügungsgewalt des Parlaments. Locke sah darin die Voraussetzung, dass die Bürger die Staatsmacht würden erlangen können, auch wenn sie sich diese nach wie vor mit dem Adel teilen mussten. Die Revolution wurde aber vor allem von jenen getragen, die die ökonomische Zukunft in Gewerbe und Handel und nicht in der ländlichen Produktion sahen.¹⁴ Die Kaufmannschaft dominierte nun die reformorientierten Teile der Gesellschaft.

Eine Voraussetzung für die sogenannte »Finanzielle Revolution« war aber, dass bereits unter der Regentschaft von James II. die Erhebung der Zölle und der Herdsteuer den privaten Steuereintreibern entzogen und in die öffentliche Hand übernommen wurde. Die Steuerbelastung unter James II. war zwar insgesamt noch deutlich geringer als zum gleichen Zeitpunkt in Frankreich, aber mit dem Beginn des Aufbaus einer staatlichen Finanzadministration legte er den Grundstein dafür, dass nach der Glorious Revolution die Steuern infolge von Kriegen rapide angehoben werden konnten und im Verlauf des 18. Jahrhunderts im Hinblick auf die Steuereinnahmen pro Kopf Frankreich überrundeten.¹⁵

Private Steuereintreiber und machtlose Gremien auf dem europäischen Festland

Im Vergleich zur englischen Entwicklung gelang es den Fürsten des europäischen Kontinents in weit begrenzterem Maße, den Adel zu besteuern. Die Steuererhebung blieb vielerorts in den Händen privater Steuereintreiber. Die Folge war, dass der Adel sich nicht für die Entstehung eines zentralen Entscheidungsgremiums für das jeweilige Land einsetzte. Dadurch gab es in den meisten europäischen Staaten zwar lokale und regionale Versammlungen, die mit dem Fürsten über Steuern verhandelten, aber keine dauerhaften zentralisierten Versammlungsorte, an denen die Abgeordneten ohne vorherige Rücksprache mit den sie bestimmen-

14 *Steve Pincus*, 1688: The First Modern Revolution, New Haven 2009, Kapitel 12.

15 *John Brewer*, The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688–1783, London 1989; *P. G. M. Dickson*, The Financial Revolution in England. A Study in the Development of Public Credit, 1688–1756, London 1967; *Karl Wennerlind*, Casualties of Credit. The English Financial Revolution, 1620–1720, Cambridge/Mass. 2011; *Patrick K. O'Brien*, The Political Economy of British Taxation, 1660–1815, in: *Economic History Review* 41, 1988, H. 1, S. 1–32.

den Kommunen etwas hätten entscheiden können.¹⁶ Mit der zunehmenden Zentralisierung der Macht beim Fürsten durch Kriege und Steuereintreibung konnten die regionalen Gremien weit stärker entmachtet werden als das englische Parlament. Zwar blieben auch im Absolutismus, etwa im Frankreich unter Louis XIV., regionale Versammlungen bestehen, ihr Einfluss auf die Staatsfinanzierung war jedoch gering, während sie etwa bei Fragen der agrarischen Entwicklung der jeweiligen Region erhebliche Blockademöglichkeiten besaßen.¹⁷

Der Mehrheit der Untertanen Louis XIV. dürfte daher der Gedanke, dass Steuern zur Demokratie führen könnten, fremd gewesen sein. Im 17. und 18. Jahrhundert wurden Steuern jedenfalls in großen Teilen Europa nur selten im Konsens mit der Bevölkerung erhoben, eher war das Gegenteil der Fall. Mit dem Ausbau ihrer Macht versuchten die absolutistischen Herrscher, die Partizipationsrechte der Bevölkerung zu beschränken und waren damit auch häufig erfolgreich. Die Folge war, dass beide Jahrhunderte durch eine Vielzahl von Steuerprotesten geprägt waren. Ein Grund hierfür war, dass die Steuerpolitik der Zeit höchst ungerecht war und die ohnehin ausgeprägte gesellschaftliche Ungleichheit noch verschärfte. Guido Alfani und Matteo Di Tullio zeigen, dass die ungerechten Steuersysteme ein ganz wesentlicher Grund dafür waren, dass in den meisten Gesellschaften Europas die Ungleichheit seit etwa 1400 permanent anstieg.¹⁸ Es verwundert daher nicht, dass am Anfang sowohl der Französischen wie der Amerikanischen Revolution Aufstände gegen die Steuerpolitik standen.

Französische Revolution: Weinbesteuerung als Funke am Pulverfass

Ende des 18. Jahrhunderts war der französische Staat hoch verschuldet. In den 1780er-Jahren musste die Einzugsbehörde der indirekten Steuern von etwa 150 Millionen Livre Einnahmen etwa zwei Drittel, rund 100 Millionen Livre, an Gläubiger des Staates abgeben, über 30 Millionen gingen an die Steuereintreiber und Amtsmänner und nur etwa 18 Millionen Livre verblieben für die Krone. Die Steuer-

16 Zur Rolle der Befreiung von Abgeordneten im englischen Parlament von diesen Bindungen als zentrales Element des Aufstiegs des englischen Parlamentarismus: *Stasavage*, Decline, 2020, S. 17f., 128–131 und 206–209.

17 Ebd., S. 219.

18 *Guido Alfani/Matteo Di Tullio*, *The Lion's Share. Inequality and the Rise of the Fiscal State in Pre-industrial Europe*, Cambridge 2019, S. 133–180.

belastung für den Dritten Stand war sehr hoch, vor allem durch indirekte Steuern auf Lebensmittel wie Wein. Die revolutionäre Stimmung speiste sich nicht zuletzt aus der Kritik an diesem Steuergebaren des Staates. Schließlich begann die Französische Revolution von 1789 in Paris auch nicht etwa mit dem Sturm auf die Bastille am 14. Juli, sondern drei Tage zuvor mit der Zerstörung von Steuerhäusern an den Stadtmauern von Paris. Die von dort eingetriebenen Verbrauchssteuern hatten die Lebensmittel für die Stadtbevölkerung deutlich verteuert. Die Revolutionäre führten drei Kritikpunkte gegen die bisherigen Steuern an: erstens ihre Willkür und Ungleichmäßigkeit, was vor allem auf die Ausnahmeregeln für Geistliche und Adlige zielte; zweitens die inquisitorische Strenge und das häufig gewalttätige Vorgehen der lokalen Steuereintreiber; und schließlich die Verschwendung und Bereicherung durch die Steuereintreiber.¹⁹

Die Revolutionäre glaubten, dass Grund und Boden die hauptsächliche Quelle des Wohlstands bildeten, weshalb sie die Grundsteuer zur zentralen Steuer erheben wollten. Steuergerechtigkeit sahen sie mehrheitlich nicht mit einer progressiven, sondern mit einer proportionalen Besteuerung erfüllt, die alle ohne Ausnahme in gleicher Härte traf, auch wenn daneben durchaus schon stark progressive Steuerpläne kursierten. Angesichts ihrer Erfahrungen mit dem despotischen Staat bestanden die Revolutionäre darauf, dass die Privatsphäre der Bürger möglichst geschützt werden sollte, so dass der Verdienst – wo immer möglich – nach öffentlich sichtbaren Merkmalen bestimmt werden und Behörden der Einblick in Geschäftsbücher und persönliche finanzielle Verhältnisse verwehrt bleiben sollte. Neben der Grundsteuer wurden drei weitere direkte Steuern eingeführt, die ebenfalls proportional angelegt waren und ohne aufdringliche Nachforschung erhoben werden konnten. Dies waren die Mobiliar-, die Gewerbe- sowie die Tür- und Fenstersteuer. Sie sollten bis weit ins 19. Jahrhundert die bedeutendsten direkten Steuern in Frankreich bleiben.²⁰

19 *Michael Kwass*, *Privilege and the Politics of Taxation in Eighteenth-Century France*, Cambridge 2000.

20 *Jean-Pierre Gross*, *Progressive Taxation and Social Justice in Eighteenth-Century France*, in: *Past & Present*, 140, 1993, S. 79–126; *Eckart Schremmer*, *Steuern und Staatsfinanzen während der Industrialisierung Europas: England, Frankreich, Preußen und das Deutsche Reich 1800 bis 1914*, Berlin 1994, S. 73–81.

Die indirekten Steuern wurden nach 1789 aufgrund ihrer Unpopularität und Regressivität weitgehend abgeschafft. Den Vertretern der Revolution gelang es jedoch nicht, daraus ein die Ausgaben tragendes Steuersystem zu entwickeln. Erst 1797 erreichten die Einnahmen wieder die Höhe, die sie im Ancien Régime zuletzt gehabt hatten, während die staatlichen Ausgaben nun aber deutlich höher lagen. Letzteres lag auch an den erheblichen Kosten der ab 1792 geführten Kriege, die weitgehend über Kredite finanziert wurden. Um der Finanznot Herr zu werden, versuchte die Regierung dann auch, progressiv gestaltete Zwangsanleihen durchzusetzen, die aber nur bedingt erfolgreich waren. Am Ende der siegreichen Kriege stand schließlich eine Hyperinflation, die zum Staatsbankrott führte.²¹

Napoleon setzte ein Regime mit strikter Budgetdisziplin durch. Im Zuge dessen führte er ab 1804 auch einen Teil der indirekten Steuern wieder ein. Dies lag auch daran, dass es zu der Zeit nur schwer möglich war, Einkommen oder Erträge von Bauern oder Handwerkern zu besteuern, wohingegen eine Besteuerung durch Überwachung der Warenzirkulation besser zu gewährleisten war. Einnahmen brachten vor allem Steuern auf Bier, Wein, Branntwein und Salz sowie die Wiedereinführung des Tabakmonopols.²²

Amerikanische Revolution: No Taxation without Representation

Die Bewohner der britischen Kolonien in Nordamerika waren bis 1763 nicht direkt besteuert worden. Besteuert wurde nur der Handel, und dieser in geringer Höhe. Doch der Siebenjährige Krieg (1756–1763) erhöhte die britische Staatsverschuldung dramatisch. In der Folge begannen die Briten, in ihren nordamerikanischen Kolonien Steuern zu erheben. Dies rief den Widerstand der Bevölkerung hervor. Ihr Wahlspruch wurde »no taxation without representation« bzw. »taxation without representation is tyranny«. Die Briten nahmen aufgrund des Widerstands zwar immer wieder einige Steuergesetze zurück, bestanden aber auf dem

21 *Francois Crouzet*, *La grande inflation. La monnaie en France de Louis XVI à Napoleon*, Paris 1993, S. 120–123; *Nicolas Delalande*, *Les Batailles de l'Impot. Consentement et résistance de 1789 à nos jours*, Paris 2011, S. 29–38; *Kwass*, *Privilege*, 2000, S. 303–310; *Eugene White*, *The French Revolution and the Politics of Government Finance, 1770–1815*, in: *Journal of Economic History*, 55, 1995, S. 227–255.

22 *Gabriel Ardant*, *Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations*, in: *Tilly* (Hrsg.), *Formation*, 1975, S. 164–243, hier S. 180; *Delalande*, *Batailles*, 2011, S. 38f.

Recht, Steuern zu erheben, und behielten einige Steuern bei, so etwa jene auf Tee.²³ In Boston versenkten amerikanische Patrioten im Dezember 1773 eine Ladung Tee im Hafen, was den Amerikanischen Befreiungskrieg auslöste, an dessen Ende die Unabhängigkeit der dreizehn nordamerikanischen Kolonien stand.

Als es daraufhin zur Staatsgründung kam, standen sich bei der Ausgestaltung der Staatlichkeit die Entwürfe der »Federalists« und der »Republicans« gegenüber. Bei den Unterschieden zwischen beiden Programmen spielte die Frage der Steuererhebung eine zentrale Rolle. Die Republikaner um James Madison, die insbesondere die wohlhabende, sklavenhaltende Pflanznerelite der Südstaaten repräsentierten, plädierten für eine Union freier Republiken, wobei nur die Bundesstaaten Steuern erheben können sollten und der Zentralstaat von deren Zuwendungen finanziert werden sollte. Das Ideal der Republikaner war eine dezentrale und rassistische Gesellschaft, in der sich selbständige Eigentümer von Land, Sklaven und kleinen Betrieben weitgehend in Form einer direkten Demokratie selbst verwalteten. Im Amerikanischen Bürgerkrieg war das Heer, das gegen die Briten kämpfte, über ein solches Verfahren der Zuschüsse durch die einzelnen Staaten finanziert worden. Doch da der Zahlungseingang eher schleppend erfolgte, konnten die Staaten den Krieg nur mit Hilfe französischer Lieferungen und Kredite gewinnen. Die »Federalists« um Alexander Hamilton, die insbesondere die Interessen der kommerziellen Elite der Nordstaaten vertraten, argumentierten deswegen dafür, dass der Zentralstaat als repräsentative Demokratie ausgestaltet werden müsste, die das Recht zur eigenen Steuererhebung haben sollte. Nur ein so finanzierter starker Zentralstaat könne ein Heer finanzieren, das etwaigen Eroberungsversuchen der europäischen Kolonialmächte widerstehen würde. Im Verfassungskonflikt setzten sich die »Federalists« weitgehend durch. Die USA wurden eine repräsentative Demokratie, in der der Zentralstaat formell das Recht zur Steuererhebung besaß.²⁴

Doch da Eroberungsversuche europäischer Mächte ausblieben und die Militärkosten überschaubar blieben, gewannen die Argumente der Republikaner zuneh-

23 W. Elliot Brownlee, *Federal Taxation in America. A History*, New York/Cambridge 2016 (Third Edition), S. 13–19.

24 Alexander Sell, *Republikanische Kritik am Steuerstaat in England und den USA*, Frankfurt am Main/New York 2022, S. 187–240; Robin L. Einhorn, *American Taxation, American Slavery*, Chicago 2006, S. 110–199.

mend an Gewicht. Die Folge war, dass kein zentralisierter Steuerstaat entstand, sondern die Steuern auf Ebene der Bundesstaaten erhoben wurden. Der Zentralstaat finanzierte sich hingegen fast ausschließlich durch *Zölle*. Langfristig war dies durchaus von Vorteil, weil die Industrie in den Nordstaaten vor der damals noch überlegenen britischen Konkurrenz geschützt wurde. Demgegenüber waren die US-Landwirte ihren europäischen Konkurrenten im Hinblick auf den Preis überlegen und bedurften keines Zollschatzes. Die Landwirte und die städtische Arbeiterschaft subventionierten so im 19. Jahrhundert mit den von ihnen gezahlten höheren Preisen für Industriegüter den Aufbau der US-Industrie.

Der moderne Staat: Bürgerliche Rechte, funktionale Differenzierung, Klassenwahlrecht

Mit den Revolutionen in Großbritannien, Frankreich und den USA entstand der moderne Staat, der in den Worten Max Webers ein unpersönlicher *Anstaltsstaat* ist. Dieser Staat trug dazu bei, dass die europäischen Länder ab der Mitte des 18. Jahrhunderts den asiatischen Ländern überlegen wurden. Zwar existierte auch in China eine zentralisierte Herrschaft mit weitreichenden Fähigkeiten zur gesellschaftlichen Durchherrschaft, doch blieb die Macht an die Person des Herrschers gebunden. Die europäischen Staaten wurden dagegen im Laufe der Zeit weniger abhängig von den Personen an der Spitze und dadurch berechenbarer in ihrer Herrschaftsausübung.²⁵ Dies war wichtig, weil mit dem Tod eines Fürsten häufig Kämpfe um die Nachfolge verbunden waren, in deren Folge oft gravierende politische Richtungswechsel stattfanden. Zudem wuchsen die Finanzierungsmöglichkeiten der europäischen Staaten nun deutlich schneller als die der asiatischen Staaten.

Der bürgerliche Anstaltsstaat war ein deutlich stärker ausgebauter Steuerstaat als der absolutistische. Vor allem wurden die Einnahmen erheblich zentralisiert, weil private Steuereintreiber zunehmend ausgeschaltet wurden und eine staatliche Administration die Aufgabe der Steuererhebung übernahm. Von antiken oder mittelalterlichen Staaten unterschied sich der moderne Staat als historische Formation nicht nur in der Quantität der erhobenen Steuern. Vielmehr bedurfte es für den Aufbau des Steuerstaats der Trennung von Staat und Gesellschaft mit voneinander abgegrenzten Handlungssphären.²⁶ Der Staat agierte als öffentliche Gewalt, die gemäß dem allgemeinen Willen seiner Bevölkerung handelte. Dabei stand dem Staat als Ort des Öffentlichen die Gesellschaft als Ort des Privaten gegenüber. Dies führte dazu, dass auch in den konstitutionellen Monarchien eine scharfe

25 Thomas Mergel, Staat und Staatlichkeit in der europäischen Moderne, Göttingen 2022, S. 18f.

26 Josef Isensee, Steuerstaat als Staatsform, in: Rolf Stödter/Werner Thieme (Hrsg.), Festschrift für Hans Peter Ipsen, Tübingen 1977, S. 409–436, hier S. 417; Florian Schui, Zum Begriff des Steuerstaats, in: Peter Becker (Hrsg.), Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts, Bielefeld 2011, S. 107–130, hier S. 114.

Grenze zwischen dem privaten Eigentum des Monarchen und dem Staatsbesitz gezogen wurde.

In der Soziologie wird zumeist zwischen drei Elementen der Staatsbürgerschaft unterschieden. So wurde aus Sicht von Thomas H. Marshall zuerst die *bürgerliche Staatsbürgerschaft* durchgesetzt, erst Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts folgten die *politische* und dann die *soziale Staatsbürgerschaft*. Mit der bürgerlichen Staatsbürgerschaft verbindet Marshalls insbesondere die Durchsetzung der bürgerlichen Rechte. In Frankreich bildete die Revolution von 1789 den zentralen Schritt zu deren Durchsetzung, in Preußen die Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Es lässt sich jedoch zeigen, dass die Steuerzahlung den drei von Marshall benannten Elementen der Staatsbürgerschaft vorausging und diese erst ermöglichte. Der Bürger wurde vom Staat zuerst als Steuerzahler angesprochen. Die Erfahrung der Zugehörigkeit zu einer territorialen staatlichen Einheit und insbesondere zu den neu entstehenden Nationalstaaten war ganz wesentlich durch die Steuerpflicht vermittelt und geprägt. Die Zahlung der Steuer und nicht mehr die Leistung von Arbeitsdiensten bildete die Voraussetzung für die Gewährung bürgerlicher Rechte. Die Verantwortung des Bürgers gegenüber dem Gemeinwesen bestand nun vor allem in der Gesetzestreue und der Geldabgabe.

Die Steuerzahlung beteiligte den Bürger am Gemeinwesen. Sie bildete die Grundlage für einen neuen sozialen Vertrag zwischen Bürger und Staat. Zwar wurde Steuerzahlung vermutlich von der Mehrheit der Bürger als Zwang empfunden, doch bildete sie eine wichtige Grundlage dafür, dass die Bürger begannen, überhaupt etwas vom Staat zu erwarten und zu fordern. Steuern trugen nicht nur zur Durchsetzung des Kapitalismus bei, indem sie Landwirte zwang, die zuvor nur für den eigenen Bedarf produzierten Waren auf dem Markt zu verkaufen und dafür Steuern zu bezahlen. Vielmehr konnten Steuern auch dazu beitragen, dass die Bürger Rechte forderten, die die Dynamik des kapitalistischen Wirtschaftsprozesses und der damit verbundenen Verschärfung der sozialen Ungleichheit beschränken sollten.

Steuern und Wahlrecht im 19. Jahrhundert

Im 19. Jahrhundert erfolgte vielerorts in Europa eine Ausweitung des Wahlrechts, das nun wiederum häufig an die Steuerzahlung gekoppelt wurde. Um 1900 galt

in den meisten Ländern noch ein Zensuswahlrecht, das auch einen Teil der erwachsenen männlichen Bevölkerung ausschloss. Frauen wurde das Wahlrecht zu dieser Zeit ohnehin noch überall in Europa verwehrt.²⁷ Bei den Männern blieb das Wahlrecht im 19. Jahrhundert in fast allen europäischen Staaten wie auch in Nordamerika an einen Mindestbesitz beziehungsweise an deren Heranziehung zur Zahlung von direkten Steuern gebunden. In Deutschland kam es nach dem Sieg über Napoleon zunächst in einigen süddeutschen Staaten zu ersten konstitutionellen Reformen. Das in diesem Zuge eingeführte Wahlrecht war auf sogenannte freie Männer christlichen Glaubens ab 24 Jahren beschränkt. Daneben bestanden aber auch für diese Gruppe etliche Beschränkungen. Die für die Zeit progressive Verfassung Württembergs aus dem Jahr 1819 knüpfte das Wahlrecht an die Zahlung einer Mindestsumme an direkten Steuern. Ähnliche Regelungen sahen auch die Verfassungen in Baden und Hessen-Darmstadt vor. In allen drei Staaten begrüßte das Bürgertum die Reform enthusiastisch, weil sie seine Position gegenüber dem Adel deutlich stärkte, gleichzeitig jedoch die Unterschichten von der politischen Macht fernhielt.²⁸

Die Koppelung des Wahlrechts an den Steuernachweis bedeutete nach Hedwig Richter gegenüber dem ständischen Wahlrecht einen vierfachen Paradigmenwechsel: »[E]r war erstens von keinem ständischen Gedanken getrübt, zweitens schrieb er das Wahlrecht dem Individuum zu, drittens zählte nur die Leistung des Individuums für den Staat, und viertens verstärkte er die dynamische Kraft des Kapitalismus im Staatsgeschehen.«²⁹ Das neue Wahlrecht trug also zur Individualisierung und zur gesellschaftlichen Durchsetzung kapitalistischer Prinzipien bei und prämierte eine entsprechend ausgerichtete Leistungsbereitschaft.

So wichtig die Entwicklungen in Süddeutschland waren, stand doch in den deutschen Debatten um die Wahlregularien bis 1914 fast durchweg das preußische

27 1893 erhielten Frauen im US-Bundesstaat Colorado und in der selbstregierten britischen Kolonie Neuseeland das Wahlrecht. 1902 führte mit Australien der erste souveräne Staat das Frauenwahlrecht ein, 1906 folgte Finnland als erster europäischer Staat.

28 *Sabine Koch*, Kontinuität im Zeichen des Wandels. Verfassung und Finanzen in Württemberg um 1800, Stuttgart 2015; *Heinz Boberach*, Wahlrechtsfragen im Vormärz. Die Wahlrechtsanschauung im Rheinland 1815–1849 und die Entstehung des Dreiklassenwahlrechts, Düsseldorf 1959, S. 65–76.

29 *Hedwig Richter*, Moderne Wahlen. Eine Geschichte der Demokratie in Preußen und den USA im 19. Jahrhundert, Hamburg 2017, S. 108.

Dreiklassenwahlrecht im Zentrum. Seine Einführung durch König Friedrich Wilhelm IV. nach der Niederschlagung der Revolution von 1848/49 stellte einen Kompromiss zwischen der herrschenden Aristokratie und dem Bürgertum dar. Für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus, der zweiten Kammer des Preußischen Landtags, sowie für die Kommunalwahlen teilte er die Wahlberechtigten in drei Abteilungen ein, wobei die Einteilung von der Höhe der gezahlten direkten Steuern abhing. Dabei wurden die höchsten individuell gezahlten Steuersummen so lange addiert, bis 33,33 Prozent der Gesamteinnahme erreicht waren und die Bürger, die sie gezahlt hatten, bildeten dann die erste Abteilung. Dann wurden die nächsthöchsten Steuersummen addiert, bis wieder 33,33 Prozent erreicht waren, und die betreffenden Steuerzahler bildeten die zweite Klasse, während alle anderen Bürger, die kleinere Beträge aufzubringen gehabt hatten, in der 3. Abteilung versammelt waren. Menschen, die keine direkten Steuern gezahlt hatten, waren nicht wahlberechtigt.³⁰

1849 bildeten fünf Prozent der Wahlberechtigten die erste, 15 Prozent die zweite und die restlichen 80 Prozent die dritte Abteilung. Da zwischen den Abteilungen Parität herrschte, also jede Abteilung dieselbe Anzahl Abgeordneter stellte, konnten somit die 20 Prozent mit den höchsten Steuerzahlungen zwei Drittel der Abgeordneten bestimmen.³¹ Die Einführung des Dreiklassenwahlrechts wurde seinerzeit als Fortschritt begrüßt, weil es die Möglichkeit der Wahlbeteiligung deutlich ausweitete. Gegen Ende des Jahrhunderts geriet es jedoch immer mehr in die Kritik, weil es die politische Herrschaft einer kleinen Oberschicht zementierte.

Besonderes Augenmerk verdient der durch die Reform gestiftete unmittelbare Zusammenhang zwischen Wahlrecht und Steuerpolitik. Das preußische Dreiklassenwahlrecht führte dazu, dass eine sozial gerechtere Steuerpolitik die plutokratischen Tendenzen des Wahlrechts verschärfte. Wenn die direkten Steuern an der Spitze erhöht wurden, verringerte sich der ohnehin kleine Anteil der Bevölkerung, der die ersten beiden Wahlabteilungen bestückte. Wurde durch die Anhebung von Freigrenzen ein größerer Teil von Arbeitern und Handwerkern von der

30 Thomas Kühne, *Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867–1914*, Düsseldorf 1994.

31 Andreas Thier, *Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie. Staatssteuerreformen in Preußen 1871–1893*, Frankfurt am Main 1999, S. 887.

Einkommensteuer befreit, verloren die so Begünstigten zugleich ihr Wahlrecht. Im historischen Verlauf zeigt sich eine Verschiebung der gesellschafts- und machtpolitischen Prioritäten. Mitte des 19. Jahrhunderts wurde die politische Beteiligung ausgeweitet, während das Steuersystem regressiv blieb. Dies wandelte sich jedoch spätestens nach der Gründung des Kaiserreichs: Die preußische Oberschicht war zunehmend weniger bereit, das Wahlrecht und die politische Staatsbürgerschaft auszudehnen. Vielmehr war es stattdessen gewillt, höhere Steuern zu zahlen, auch um die materielle Situation der ärmeren Bevölkerung zu verbessern und eine Revolution oder auch nur eine grundlegende Veränderung des Wahlrechts zu verhindern.

Der Aufstieg progressiver Steuern Ende des 19. Jahrhunderts

Die Revolutionen von 1848/49 hatte den herrschenden Eliten fast überall in Europa einen erheblichen Schrecken eingejagt und die Befürchtungen vor weiteren Revolutionen verstärkt. Sichtbar geworden war in ihnen zudem der bereits in Ansätzen vollzogene Übergang von der Stände- zur Klassengesellschaft, denn die Vertreter:innen der Arbeiterklasse waren in vielen der Revolutionen als handelnde Akteur:innen präsent. Eine Stimme verlieh der Arbeiterbewegung unter anderem das von Karl Marx und Friedrich Engels verfasste »Manifest der kommunistischen Partei«. An zweiter Stelle der politischen Forderungen, die das Manifest erhob, stand eine »starke Progressivsteuer«. Der frühe Marx verband progressive direkte Steuern noch mit der Hoffnung, dass diese durch eine starke Belastung des Reichtums in den Sozialismus überleiten konnten. Der späte Marx hatte diese Hoffnung aufgegeben und betrachtete Steuern nun als Element bei der Durchsetzung des Kapitalismus und als Spielwiese bürgerlicher Reformer, die letztlich die Besitzverhältnisse nicht so grundlegend ändern würden, dass sie in den Sozialismus führten. Dennoch hielt Marx aber an der Forderung fest, dass progressive direkte Steuern an die Stelle der regressiven indirekten Steuern treten sollten.³² Auch der andere Gründervater der deutschen Sozialdemokratie, Ferdinand Lassalle, kämpfte vehement gegen die indirekten Steuern. Berühmt geworden ist seine Rede vor dem Berliner Kammergericht 1863, in der er unermüdlich gegen

32 Timm Graßmann, Karl Marx' Kritik des steuernden Staats, in: Sebastian Huhnholz (Hrsg.), Fiskus-Verfassung-Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis heute, Baden-Baden 2018, S. 179–208.

die große Belastung der Arbeiter durch indirekte Steuern argumentierte und für deren Ersetzung durch progressive direkte Steuern plädierte.³³ Eine Forderung, die viele Parteien der Arbeiterbewegung in West-, Nord- und Mitteleuropa erhoben und die sie zumeist als erste in die politische Arena trugen.

Doch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts griffen zunehmend auch Vertreter bürgerlicher Parteien und ebenso Ökonomen und Finanzwissenschaftler diese Forderung auf. Den Hintergrund für diese Übernahme bildete die immer offener sichtbare Erkenntnis, dass viele Unternehmer zu geradezu sagenhaftem Reichtum kamen, während die Verhältnisse in den Unterschichtvierteln der Großstädte katastrophal waren und die wirtschaftliche Entwicklung dort wenig Fortschritt und Einkommenszugewinne zu bringen schien. Im Deutschen Reich waren es vor allem die »Kathedersozialisten«, die den Kaiser zu sozialen Reformen aufforderten, um so die konservative politische Ordnung zukunftsfähig zu machen. Der führende Finanzwissenschaftler Adolph Wagner betonte, dass es nicht nur zu wenig Einkommen bei den Unterschichten gab, sondern auch zu viel Einkommen und Vermögen am anderen Ende der gesellschaftlichen Hierarchie. Wenn die politische Ordnung aufrechterhalten werden sollte, war für ihn eine Umverteilung unumgänglich. Im Zentrum stand dabei für ihn eine progressive Einkommensteuer, doch notfalls hielt er auch Enteignungen für gerechtfertigt.³⁴ Diese Position setzte sich dann auch im Verein für Socialpolitik durch. In einer auf der Vereinstagung 1875 angenommenen Resolution hieß es: »Die bisher noch in einer Mehrzahl deutscher Staaten bestehenden sogenannten Ertragssteuern erweisen sich bei gesteigertem Bedarf als unzureichend. [...] Es empfiehlt sich daher, eine in den unteren Stufen progressive allgemeine Einkommenssteuer in Verbindung mit einer allgemeinen Vermögenssteuer zur hauptsächlichlichen directen Steuer zu machen.«³⁵ Die Position wurde zunehmend hegemonial. Max Grabein leitete 1896

33 *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: *ders.*, Gesammelte Reden und Schriften, hg. von Eduard Bernstein, Bd. 2, Berlin 1919, S. 285–486.

34 *Adolph Wagner*, Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 43, 1887, H. 4, S. 675–746.

35 *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, Bd. 11: Verhandlungen von 1875, Leipzig 1875, S. 69. Zur Sitzung: *Andreas Thier*, The Transfer of Ideas about Taxation in a Federal State: The Example of the German Empire, 1875–1914, in: *Holger Nehring/Florian Schui* (Hrsg.), *Global Debates About Taxation*, London 2007, S. 83–96, hier S. 84f.

einen Literaturüberblick zum Thema mit den Worten ein: »Kein finanzwissenschaftliches Prinzip ist heute so populär, wie das der Steuerprogression.«³⁶

Erste wissenschaftliche Analysen zum Verhältnis von Steuern und Demokratie

Während die Kathedersozialisten progressive Steuern zur Aufrechterhaltung einer konservativen Ordnung forderten, sahen Ökonomen in anderen Ländern dagegen einen Zusammenhang zwischen Demokratie und progressiven Steuern. Der schwedische Ökonom Knut Wicksell hielt direkte, von den Staatsbürgern bewusst entrichtete Steuern für demokratiefördernd, weil nur durch sie Steuern anerkannt werden könnten: »Die erste und wichtigste Konsequenz der hier vorgeschlagenen Ordnung wäre natürlich die, dass die Steuern nunmehr aufhören würden, als Bürden zu erscheinen, und vielmehr als das betrachtet werden müssten, was sie sein sollten, als Mittel der Gesamtheit.«³⁷ Wicksell betrachtete Steuern so nicht mehr wie Smith oder Ricardo als einseitige Belastung, sondern als Möglichkeit, den individuellen Nutzen durch kollektives Zahlen zu erhöhen. Er hielt dies aber nur mit direkt erhobenen Steuern für möglich, während indirekte Steuern zwar erhalten bleiben, aber nur noch den kleineren Teil der Einnahmen ausmachen sollten. Für die meisten Reformer war deswegen die Einkommensteuer das Instrument der Zukunft, während Steuern auf Waren zunehmend skeptisch betrachtet wurden.

Die Idee progressiver Besteuerung entwickelte große internationale Strahlkraft. Viele angehende amerikanische Ökonomen zog es nach Deutschland, unter ihnen insbesondere jene, die sich für Politik und öffentliche Finanzen interessierten. Unter ihnen waren später so bekannte Ökonomen wie Richard Ely, Edmund J. James und Henry C. Adams sowie auch der führende Kopf hinter der Einführung der progressiven Einkommenssteuer in den USA, Edwin R. A. Seligmann.³⁸

36 *Max Grabein*, Beiträge zur Geschichte der Lehre von der Steuerprogression, in: Finanz-Archiv, 12, 1895, H. 2, S. 1–88 und 13, 1896, H. 1, S. 111–158, hier S. 1.

37 *Knut Wicksell*, Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena 1896, S. 125. Zu Wicksell auch: *Sebastian Huhnholz*, Der permanente Fiskalvertrag. Die steuermokratische Effizienz kollektiver Güter bei Knut Wicksell und James M. Buchanan, in: Zeitschrift für Politische Theorie, 12, 2021, H. 1, S. 45–66.

38 *Carl-Ludwig Holtfrerich*, Government Debt in Economic Thought of the Long 19th Century, Berlin 2013 (Discussion Paper School of Business & Economics, FU Berlin Nr. 2013/4), S. 25.

Von den ersten 26 Präsidenten der *American Economic Association* hatten 20 in Deutschland studiert.³⁹ Daniel T. Rodgers sieht in diesem atlantischen Transfer sogar den Startpunkt der US-amerikanischen Sozialpolitik.⁴⁰ Viele der US-Ökonomen studierten bei Adolph Wagner in Berlin und sahen in ihm einen wichtigen Mentor und Lehrer: »The one who cut the broadest swath, personally and intellectually, was Wagner. [...] His figure loomed for the Americans largest of all.«⁴¹

Seligman avancierte später zum international führenden Analysten der sich langsam durchsetzenden progressiven Einkommensteuer.⁴² Als er 1894 seine Studie zur progressiven Besteuerung publizierte, betonte er, dass inzwischen in allen großen deutschen Bundesstaaten sowie in den meisten Schweizer Kantonen progressive direkte Steuern erhoben würden. Daneben sei die Einkommensteuer auch in Österreich-Ungarn in Teilen progressiv ausgestaltet, und in den Niederlanden, Belgien, Dänemark und Schweden unternahme man ebenfalls erste tastende Versuche in diese Richtung. In Großbritannien war die Einkommensteuer zu diesem Zeitpunkt aus Sicht Seligmans noch regressiv, nur bei der Erbschaftsteuer gab es eine leichte Progression. Auch in Frankreich spielte die Progression, von der Ausnahme einer progressiven Mietsteuer abgesehen, noch keine Rolle. In Australien gestalteten einige Provinzen sowohl die Besitz- als auch die Erbschaftsteuer neuerdings progressiv; und ebenso führten in den USA erste Bundesstaaten progressive Einkommen- und Unternehmenssteuern ein.⁴³ Sein Durchgang durch die Steuergesetze vieler Staaten führte Seligman zu dem Schluss: »[T]he tendency toward progressive taxation is almost everywhere on the increase.«⁴⁴

Eine abweichende Position vertrat in dieser Frage etwa John Stuart Mill, dessen Schriften in Großbritannien große Bedeutung erlangten. Mill, in vielem noch Liberaler, schlug zwar eine vorsichtige sozialreformerische Überholung des Steuer-

39 *Daniel T. Rodgers*, *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge/Mass. 1998, S. 86.

40 *Ebd.*, S. 3.

41 *Ebd.*, S. 90.

42 Jan-Pieter Schulz zählt Seligman zu den Vertretern einer historisch orientierten Nationalökonomie in den USA. Zu dieser Schule: *Jan-Pieter Schulz*, *Finanzwissenschaft im deutschsprachigen Raum und in den Vereinigten Staaten, 1865–1917, Ursprung, Inhalt und Wissenschaftstransfer*, Marburg 2013, S. 403–508.

43 *Edwin R. A. Seligman*, *Progressive Taxation in Theory and Practice*, in: *Publications of the American Economic Association*, 9, 1894, H. 1/2, S. 7–222, hier S. 35–65.

44 *Seligman*, *Progressive Taxation*, 1894, S. 65.

systems vor. Die Progression bei der Einkommensteuer lehnte er allerdings ab, zumal dann, wenn sie sich auf erarbeitetes Einkommen bezog. Keinesfalls dürfe man Arbeitseifer und Fleiß, die er als Grundpfeiler wachsenden Wohlstands betrachtete, durch die stärkere Belastung höherer Einkommen dämpfen. Stattdessen trennte er zwischen verdientem und unverdientem Einkommen und betonte zudem, dass die zumutbare Steuerbelastung für zwei Männer mit gleichem Einkommen durchaus unterschiedlich hoch sein könne: ein Arbeiter, der nur bis zu einem gewissen Alter arbeiten könne, müsse für das Alter etwas zurücklegen, während ein Rentier mit ererbtem Vermögen auch im hohen Alter noch Einkommen hatte. Für Mill war deswegen das Arbeitseinkommen weniger steuerfähig als das Besitzeinkommen. Letzteres gedachte er aber weniger durch die Einkommensteuer als durch eine Erbschaftssteuer zu treffen. Für eine solche Erbschaftssteuer schlug er stark progressive Sätze vor, getreu seiner Forderung, dass ein jeder durch eigene Arbeit und nicht durch das Vermögen seiner Eltern reich werden solle. Die von Mill postulierte Unterscheidung von *verdientem* und *unverdientem Einkommen* wurde später in das britische Einkommensteuerrecht übernommen, ebenso in jenes der großen deutschen Bundesstaaten.⁴⁵ Auch Knut Wicksell und Adolph Wagner forderten eine Differenzierung nach unterschiedlichen Einkommen. Beide sprachen sich etwa für extrem hohe Sätze bei der Besteuerung von unverdienten Vermögenszuwächsen, sogenannten *Konjunkturgewinnen*, aus, die somit fast konfiskatorischen Charakter annehmen sollten.⁴⁶ Sie bezogen sich hierbei vor allem auf den Anstieg von Bodenwerten in expandierenden Städten, boten mit ihren Überlegungen aber auch einen Ausgangspunkt für spätere Kriegsgewinnsteuern.

Insgesamt war Edwin R. A. Seligman am ehesten der idealtypische Vertreter einer sozialliberalen Steuerpolitik. Er entwickelte Ansätze eines Konzepts der fiskalen Staatsbürgerschaft, die weit über die liberale Vertragstheorie hinauswiesen und sich von der Vorstellung der Steuer als Gegenleistung für Sicherheit durch den Staat radikal verabschiedeten: »We pay taxes not because we get benefits from the state, but because it is as much our duty to support the state as to support ourselves or our family; because, in short, the state is an integral part of us.«⁴⁷ Dies

45 Frauke Höntsch, Steuern zum Wohle aller. John Stuart Mills sozialistische Reform des Privateigentums, in: Huhnholz (Hrsg.), Fiskus, 2018, S. 209–232.

46 Wicksell, Finanztheoretische Untersuchungen, S. 150f.

47 Edwin R.A. Seligman, Essays in Taxation, New York 1895, S. 72.

war beileibe ein anderes Modell als das des liberalen Nachtwächterstaats. Wenn Seligman hier das Bild eines Staates entwarf, der weit in das Leben der Bürger vordrang, so spiegelte das sowohl normative Vorstellungen als auch von den Zeitgenossen beobachtete Veränderungen wider. Der moderne Steuerstaat schickte sich tatsächlich an, zum »integralen Bestandteil« des staatsbürgerlichen Lebens zu werden – unter dem Applaus der sozialliberalen Reformer, die die wachsende gouvernementale Eindringtiefe begrüßten. Im Anschluss an Karl Polanyi ließe sich davon sprechen, dass das Steuersystem nun zu einem institutionellen Arrangement wurde, mit dessen Hilfe versucht werden konnte, die destruktiven Tendenzen kapitalistischer Dynamik durch Umverteilung und durch die Bestrafung schädlichen Verhaltens zu reduzieren.⁴⁸

Pierre Rosanvallon nennt diesen grundlegenden Wandlungsprozess Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts eine Umverteilungsrevolution. Er hielt hierbei drei Reformprozesse für wesentlich: die Einführung progressiver Einkommensteuern, den Aufbau von Versicherungsmechanismen und die Durchsetzung einer kollektiven Vertretung der Arbeiterschaft.⁴⁹ Dabei bedeutete der Aufbau von Sozialversicherungssystemen eine grundlegende Abkehr vom radikal individualistischen Liberalismus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. In dieser Zeit hatten Politiker und liberale Theoretiker die Not der Arbeiter, aber auch Unfälle am Arbeitsplatz nahezu ausschließlich als selbstverschuldet interpretiert. Zwar schwang sich eine liberale Philanthropie auf, Abhilfe zu schaffen, doch bildete auch deren Kern das Konzept der Eigenverantwortung. Andere sollten dem bedürftigen Menschen nur in freiem Engagement zur Seite stehen und ihn zur Selbsthilfe in die Lage versetzen, da die einzig akzeptable Form der Vergesellschaftung die molekulare Assoziation bildete. Keineswegs dürfe der Staat eingreifen, da dies die Eigenverantwortung des Individuums untergrabe. Die Not offenbarte so nur die Notwendigkeit der moralischen Erziehung der Unterschichten.⁵⁰

48 Polanyi nennt dies »Einbettung«: *Karl Polanyi, The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt am Main 1978 [1944]. Für die Übertragung auf das Steuersystem: *Lars Döpking, Fiskalregime. Eine andere Geschichte des modernen Staates*, in: *Mittelweg* 36, 27 (2018) 1, S. 3–28, hier S. 7 und 16f.

49 *Pierre Rosanvallon, Die Gesellschaft der Gleichen*, Hamburg 2013, S. 197.

50 *Jens Alber, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt am Main 1987; *Giovanna Procacci, Gouverner la misère: La question sociale en France 1789–1848*, Paris 1993.

Im Verlauf des 19. Jahrhunderts setzte sich jedoch zunehmend die Erkenntnis durch, dass höchstens ein Teil der mit der industriellen Gesellschaft verbundenen individuellen Notlagen dem eigenen Verschulden der Betroffenen zugeschrieben werden konnte. Ob ein Arbeiter Opfer einer Typhusepidemie oder eines großen Industrieunfalls wurde, hing schließlich eher von kollektiven Problemlagen und unglücklichen Zufällen ab als von seinem zurechenbaren Verhalten. Man begann, die Risiken der Industriegesellschaft als kollektive Risiken zu fassen, die folglich auch kollektive Lösungen erforderten. Dementsprechend trug auch der Staat eine Verantwortung für die Gefahreneinschränkung. Die Durchsetzung der Idee der kollektiven Versicherung war ein bedeutender Schritt auf dem langen Weg zum sozialen Interventionsstaat. Der Aufbau der Sozialversicherung legte den Grundstein für die Ausbildung eines äußerst leistungsfähigen staatlichen Sozialsystems.

Damit wandelte sich der Staat langsam vom nehmenden zum gebenden Staat, was wiederum den Blick der Unter- und Mittelschichten – insbesondere in den Städten – auf den Staat veränderte. In weiten Teilen des 19. Jahrhunderts dürfte der Staat ihnen vor allem als nehmender Staat in Erscheinung getreten sein. Der Staat entzog ihnen Einkommen, indem er Lebensmittel besteuerte und damit verteuerte. Die sichtbaren Gegenleistungen fielen dagegen lange gering aus, da der Großteil der Staatseinnahmen in das Militär floss. Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wandelte sich dies deutlich.

Kämpfe um Steuerpolitik im deutschen Kaiserreich und in Preußen

Durch die Reichsgründung 1871 verschoben sich in Deutschland die Gewichte auch hinsichtlich der öffentlichen Finanzen. Der Zentralstaat gewann an Bedeutung, war aber aufgrund der Stärke der deutschen Bundesstaaten – insbesondere Preußens – alles andere als allmächtig. Dem Reich wurde die Zuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten, Militär, Wirtschaft, Soziales, Verkehr, Handel und Kommunikation zugeschlagen. Für die Reichsfinanzen war ab 1879 das Reichsschatzamt zuständig. Allerdings war die finanzielle Situation des Zentralstaats aufgrund der bei seiner Gründung ausgehandelten föderalen Finanzstruktur mehr als prekär. Dem Reich fielen die Erträge aus Zöllen sowie Verkehrs- und Verbrauchsteuern zu. Das Recht zur Erhebung der einträglicheren – und politisch brisanteren – Einkommen- und Ertragssteuereinnahmen blieb dagegen den Bun-

desstaaten und den Kommunen vorbehalten. Das hieß, dass der nach allgemeinem Wahlrecht gewählte Reichstag, in dem die Sozialdemokratie bald nicht unbeträchtliche Stimmanteile auf sich vereinigen konnte, nur jene Abgaben erhöhen konnte, die in der Verteilungswirkung regressiv waren und dementsprechend Geringsverdienende besonders hart trafen. Demgegenüber waren es die Bundesstaaten, die jene Steuern verantworteten, die insbesondere die Wohlhabenden belasten konnten. Doch in Preußen wurde die Politik über das Dreiklassenwahlrecht von ebendiesen Wohlhabenden dominiert.

Otto von Bismarck als Vertreter der großgrundbesitzenden Klasse war im Reich wie in Preußen ein strikter Gegner der direkten und der progressiven Steuern.⁵¹ Als er sich bei der Finanzierung des Reiches mit seinen Vorschlägen zu einem Tabakmonopol nicht durchsetzen konnte, schwenkte er zur Staatsfinanzierung durch hohe Zölle um. Diese schützten Großgrundbesitzer und Schwerindustrie vor ausländischer Konkurrenz, während die Brotpreise für die Verbraucher in den Städten deutlich anstiegen. Erst nach dem Abtritt Bismarcks 1890 ergaben sich Möglichkeiten für eine progressivere Staatseinnahmepolitik.

Die bedeutendste Steuerreform, die das Kaiserreich erlebte, fand nicht auf Reichsebene, sondern in Preußen statt, weil die Bundesstaaten die Hoheit über die direkten Steuern besaßen. Treibende Kraft hinter dieser Reform von 1891 und 1893 war der preußische Finanzminister Johannes von Miquel, ein Nationalliberaler und einer der führenden Köpfe einer nationalen Sammlungsbewegung von Agrariern und Großbürgertum, deren Hauptziel es war, einen weiteren Machtzugewinn der Sozialdemokratie unter allen Umständen zu verhindern.

Bereits diese kurze Charakterisierung ihres Hauptinitiators lässt Zweifel an der Vorstellung aufkommen, die Reform, mit der progressive Einkommensteuern eingeführt wurden, sei maßgeblich auf Betreiben politisch progressiver und auf soziale Egalität abzielender Kräfte zustande gekommen. Es ging vielmehr darum, den Staatshaushalt zu konsolidieren und dafür die immer größeren Einkünfte der Industriellen stärker heranzuziehen, um zugleich der sozialdemokratischen Opposition Wind aus den Segeln zu nehmen und sie von der Macht fernzuhalten. Das war genau der Weg zur Bekämpfung der Sozialdemokratie, den Finanzwissenschaftler wie Adolph Wagner und insbesondere Albert Schäffle befürworteten.

⁵¹ Rolf Grabower, Bismarck und die Steuern, in: FinanzArchiv, N.F. 22, 1963, S. 377–461.

Im Einzelnen sah Miquels Entwurf vor, die Klassensteuer sowie die 1851 eingeführte klassifizierte Einkommensteuer durch eine progressive Einkommensteuer zu ersetzen. Der bisherige Höchstsatz von drei Prozent sollte beibehalten werden. Ergänzend plante er allerdings, eine Erbschaftsteuer einzuführen. Gerade die lehnten die konservativen Parteien jedoch vehement ab, weil dies die Weitergabe adeligen Grundbesitzes hätte gefährden können. Sie schlugen stattdessen die Anhebung des Einkommensteuerspitzensatzes auf vier Prozent vor. Der Finanzminister gab dieser Forderung nach. Die wichtigsten Neuerungen lagen aber auf ganz anderen Feldern. Die Reform führte endgültig die allgemeine Steuerpflicht ein und setzte damit letzten noch bestehenden feudalen Steuerbefreiungen für Adlige ein Ende. Zudem führte der preußische Staat die Pflicht zur Offenlegung der Geschäftsbücher gegenüber dem Fiskus ein. Darüber hinaus bestand fortan eine Steuerdeklarationspflicht. Bürger:innen mit einem Einkommen über 3.000 Mark mussten alljährlich eine Steuererklärung einreichen.⁵²

Betrachtet man die konkreten Auswirkungen der Reform auf die Steuerzahler, so zeigt sich, dass sich für die breite Mehrheit der Bevölkerung wenig änderte, weil Einkommen bis 900 Mark wie zuvor unbesteuert blieben. Hauptgewinner war dank seiner Fürsprecher in den liberalen Parteien die untere Mittelschicht, weil die Steuersätze für die Einkommensgruppen direkt oberhalb des steuerfreien Existenzminimums gesenkt wurden. Sowohl die Agrar- wie die Industrielite hatten dagegen höhere Sätze zu zahlen. Für Einkommen über 100.000 Mark erhöhte sich die Steuerlast um fast 50 Prozent. Andreas Thier hat gezeigt, dass die höheren Einkommen von über 3.000 Mark im Vergleich zum Jahr 1872 nach der Reform etwa fünfmal mehr zum Steueraufkommen beitrugen.⁵³ Man wird also nicht, wie Hans-Ulrich Wehler, den Kern der Reform in der »massive[n] materielle[n] Bevorzugung [...] der Großlandwirtschaft und der Großindustrie«⁵⁴ sehen können. Deutlich stärker wurden die Industriellen durch die Reform belastet, während bei den Großagariern das Gesamtergebnis auf eine moderate Mehrbelastung hinauslief.⁵⁵

52 Zur Reform: Thier, *Steuergesetzgebung*, 2011; Walter Mathiak, *Das preußische Einkommenssteuergesetz von 1891 im Rahmen der Miquelschen Steuerreform 1891/93*, Berlin 2011.

53 Thier, *Steuergesetzgebung*, 2011, S. 625.

54 Hans-Ulrich Wehler, *Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918*, Göttingen 1973, S. 143.

55 Marc Buggeln, *Das Versprechen der Gleichheit. Steuern und soziale Ungleichheit in Deutschland von 1871 bis heute*, Berlin 2021, S. 142–145.

Kontroversen um direkte Steuern auf Reichsebene vor dem Ersten Weltkrieg

Um die Jahrhundertwende sorgten die deutsche Aufrüstung und der von ihr losgetretene Rüstungswettlauf dafür, dass die Reichsausgaben dramatisch anstiegen. Die Steuereinnahmen konnten nicht entsprechend mithalten und die Reichverschuldung begann deutlich anzusteigen. 1903 gelang der Regierung gegen bereits erhebliche Widerstände des Reichstags eine Erhöhung der indirekten Steuern, die aber wegen der Proteste moderat ausfiel. Nach der Verabschiedung dieser wenig ambitionierten Vorlage war allen Beteiligten klar, dass sie nur als ein Vorlauf zur eigentlichen Reform anzusehen war, da die Rüstungsausgaben permanent stiegen. Der Reichsschatzsekretär sah zwischenzeitlich einen Bedarf an Steuermehreinnahmen in Höhe von 250 Millionen Mark. Der Reichstag hatte in der vorherigen Debatte klargemacht, dass er keiner Reform zustimmen würde, die nur neue oder höhere indirekte Steuern beinhaltete. Eine Mehrheit forderte, dem Reich endlich eine direkte Steuer zuzugestehen. Weite Teile der Presse sekundierten den gewählten Volksvertretern. Viele Bundesstaaten, insbesondere Preußen, Württemberg und Sachsen, lehnten eine an das Reich gehende Erbschaftsteuer zwar prinzipiell ab, da aber als Alternative ein Wehrbeitrag im Raum stand, den die Landesvertreter als möglichen Einstieg in eine Reichseinkommensteuer noch mehr fürchteten, gab man die grundsätzliche Ablehnung der Erbschaftsteuer schließlich auf. Mit der Reichserbschaftsteuer war dem Reich 1906 eine erste direkte Steuer zugestanden worden. Da aber die Bundesstaaten eine Einbeziehung von Kindern und Ehepartnern verhindert hatten, fielen die Einnahmen im Vergleich zu den Rüstungsausgaben nur gering ins Gewicht.⁵⁶

Angesichts der rasanten Aufrüstung stand spätestens 1908 fest, dass es neuer Steuererhöhungen bedurfte, um die nun noch ungleich größeren Löcher zu stopfen. Die gigantische Summe von zusätzlich 500 Millionen Mark rief in der Bevölkerung erhebliche Besorgnis hervor und sorgte für einigen Spott in der Presse des Auslands. Reichskanzler Bernhard von Bülow versuchte, diese Summe durch die Anhebung indirekter Steuern, aber auch durch die Einbeziehung von Kindern und Ehegatten in die Erbschaftsteuer sowie eine Nachlasssteuer zu erreichen. Doch

⁵⁶ *Peter-Christian Witt*, Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913, Lübeck 1970, S. 94–132.

Letzteres stieß auf den entschiedenen Widerstand der Konservativen, während Teile der Liberalen sich gegen die ausschließliche Erhöhung indirekter Steuern wandten. Bülow versuchte alles, um die Konservativen von ihrer strikten Ablehnung zu einem Kompromiss zu bringen, und drohte schließlich mit seinem Rücktritt. Die konservativen Parteien, das Zentrum und die dem Zentrum nahestehende Polnische Nationaldemokratische Partei stimmten aber trotzdem gegen die Nachlasssteuer; Bülow machte seine Ankündigung wahr und demissionierte. Die neue schwarz-blaue Koalition aus Landwirtschaft und Katholiken verabschiedete schließlich eine Finanzreform, die fast ausschließlich Erhöhungen der indirekten Steuern sowie der Matrikularbeiträge vorsah. Als direkte Steuern können allenfalls einige Steuern auf Dividenden und Börsenhandelsgeschäfte gefasst werden, die aber für die Reichsfinanzen insgesamt materiell geringe Bedeutung hatten. Insbesondere die Talonsteuer, die auf die Ausreichung neuer Zinsen und Dividenden erhoben wurde, erregte bei Bankiers und Industriellen großen Ärger und brachte sie endgültig gegen den Bund der Landwirte und die Deutschkonservativen auf. Die neue Koalition hatte einen großen Sieg errungen und den Großgrundbesitz vollständig vor einem schärferen Zugriff des Staates bewahrt. Politisch erwies sich dieser Sieg aber als kostspielig. Liberale und Bürgertum zeigten sich äußerst verbittert über den als unbeirrbar wahrgenommenen Egoismus der Großlandwirtschaft.⁵⁷

Die Lage änderte sich allerdings dramatisch, als sich im Oktober 1912 die Niederlage der Türkei im Balkankrieg abzuzeichnen begann. Die Militärführung sah darin eine gravierende Stärkung der französisch-russischen Position, was aus ihrer Sicht eine sofortige Heeres- und Flottenerweiterung verlangte. Eine entsprechende Wehrvorlage, die alle vorherigen materiell deutlich in den Schatten stellte, traf auf begeisterte Zustimmung aller bürgerlichen Parteien und weiter Teile der bürgerlichen Öffentlichkeit, sodass der Reichstag ihr ohne größere Bedenken zustimmte. Die geplanten Kosten beliefen sich, Stand Februar 1913, auf einen einmaligen Beitrag von 800 Millionen Mark sowie einen zusätzlichen dauerhaften Jahresbetrag von 150 Millionen Mark.⁵⁸

57 Witt, Finanzpolitik, 1970, S. 165–315; Rudolf Kroboth, Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches während der Reichskanzlerschaft Bethmann Hollwegs und die Geld- und Kapitalmarktverhältnisse (1909–1913/14), Frankfurt am Main 1986, S. 33–48.

58 Witt, Finanzpolitik, 1970, S. 362.

Was die einmal aufzubringende Summe anbelangte, fand sich überraschend schnell eine einvernehmliche Lösung. Sie sollte durch einen einmalig erhobenen Wehrbeitrag aufgebracht werden. Den Beitrag erhob man zum einen auf Vermögen von über 10.000 Mark, die mit einem progressiven Steuersatz von 0,15 bis 1,5 Prozent belastet wurden. Zum anderen besteuerte man Jahreseinkommen von über 5.000 Mark mit acht Prozent. Beide Beträge mussten in drei Jahresraten (1913–1915) abgeleistet werden. In den Verhandlungen rechnete das Reichsschatzamt mit einer Einnahme von einer Milliarde Mark, das dann tatsächlich erreichte Aufkommen von 965 Millionen Mark kam dem recht nahe. Die erstaunlich geräuscharme Einführung des Wehrbeitrags ist nur vor dem Hintergrund der als dramatisch verstandenen militärischen Situation zu erklären. Andernfalls hätten die beiden konservativen Parteien vermutlich entschiedenen Widerstand gegen die progressiv gestaltete Einkommens- und Vermögensabgabe geleistet.⁵⁹

Zur Deckung der dauerhaft aufzubringenden Mehrkosten, die im Verlauf der Verhandlungen auf fast 190 Millionen Mark jährlich anstiegen, konnten sich die bürgerlichen Parteien schnell auf neue Stempelsteuern sowie eine Rückstellung der Zuckersteuersenkung einigen. Damit war das Loch im Haushalt allerdings erst zur Hälfte gestopft. Um die andere Hälfte, die die in der Lex Bassermann-Erzberger festgehaltene Besitzsteuer erbringen sollte, entbrannte hingegen ein verbissen geführter Kampf. Zur Auswahl standen drei Möglichkeiten: erstens die Ausweitung der Reichserbschaftsteuer auf Ehegatten und Kinder, zweitens eine Vermögenszuwachssteuer, die im Erbfall auch den Erbzuwachs besteuerte, sowie drittens eine Erhöhung der Matrikularbeiträge mit der Verpflichtung der Bundesstaaten, diese durch Einkommen-, Vermögen- oder Erbschaftsteuern aufzubringen. Reichskanzler Theobald von Bethmann Hollweg war von Beginn an sicher, dass die Konservativen die erste Lösung ablehnen würden, hoffte aber, sie für die zweite oder dritte Lösung gewinnen zu können. Doch die Mehrheit der Konservativen verweigerte sich sogar der aus ihrer Sicht noch erträglichsten dritten Variante. Zentrum und Liberale einigten sich daraufhin auf eine durch das Reich zu erhebende Vermögenszuwachssteuer, die nun auch den Vermögenszuwachs bei Erbschaften für Ehepartner und Kinder besteuerte. Das führte zu scharfen Protesten der konservativen Parteien. Im Reichstag erhielt die neue Steuer im

⁵⁹ Kroboth, Finanzpolitik, 1986, S. 253–258.

Juni 1913 die Stimmen der liberalen Parteien sowie eines Großteils des Zentrums und der Sozialdemokratie. Die Konservativen stimmten geschlossen gegen den Antrag.⁶⁰

Das Gesetz markierte in mehrerlei Hinsicht einen Wendepunkt der nationalen Steuerdebatte und der politischen Verhältnisse insgesamt. Das betraf zunächst das politische Kräftefeld. Es handelte sich um das erste Steuergesetz im Deutschen Reich, das gegen die Stimmen der Konservativen und mit der darum notwendigen Zustimmung der Sozialdemokraten beschlossen wurde. Treffend schreibt Thomas Nipperdey: »Das war, in beiden Hinsichten, eine Sensation.«⁶¹ Die die deutsche Politik lange Zeit bestimmenden Konservativen waren angesichts der horrenden Rüstungskosten und des vehement verteidigten Eigeninteresses in der Steuerpolitik politisch manövrierunfähig geworden und hatten so eine bis dahin unwahrscheinliche Große Koalition gegen sich zustande gebracht.

Für den erstarkenden Reformflügel der SPD stellte das Abstimmungsergebnis einen großen Sieg dar, doch für die Sozialdemokratie insgesamt war es kein ungeteilter Erfolg. Mehrheitlich begrüßte die Reichstagsfraktion den Steuerbeschluss als Einstieg in ein gerechteres Steuersystem. Als Schritt in die richtige Richtung sah sie zudem an, dass die besitzenden Klassen nun stärker zur Rüstungsfinanzierung herangezogen wurden, die bisher vorwiegend durch indirekte Steuern von der Masse der Bevölkerung getragen worden war. Einige Sozialdemokraten glaubten, dass die Reichen nunmehr vor weiterer Aufrüstung zurückschrecken könnten, doch diese Hoffnung wurde enttäuscht. Der linke Flügel der Sozialdemokraten hatte dagegen mehrheitlich gegen das Gesetz gestimmt, weil die neuen, eigentlich begrüßten Steuern der Finanzierung einer abermals verschärften Aufrüstung dienen sollten. Auf dem Parteitag in Jena im September 1913 griff der linke Flügel deswegen die Entscheidung massiv an. Rosa Luxemburg sprach sich entschieden gegen eine Politik des kleineren Übels aus und sah die kommende Kriegskreditbewilligung bereits in dieser Steuerentscheidung angelegt: »Wenn Sie sich nun auf den Boden des Mehrheitsbeschlusses unserer Fraktion stellen, dann kommen Sie in die Lage, wenn der Krieg ausbricht und wir an dieser Tatsache

60 Ebd., Finanzpolitik, 1986, S. 253–318.

61 *Thomas Nipperdey*, *Deutsche Geschichte 1866–1918*, Bd. 2: *Machtstaat vor der Demokratie*, München 1992, S. 754.

nichts mehr ändern können und wenn dann die Frage kommt, ob die Kosten durch indirekte oder direkte Steuern zu decken sind, daß Sie dann folgerichtig für die Deckung der Kriegskosten eintreten.«⁶² Insbesondere der SPD-Haushaltsexperte Emanuel Wurm warf ihr in seiner Entgegnung vor, sich nicht für das Los der Arbeiter zu interessieren und nur die eigenen Prinzipien durchsetzen zu wollen.⁶³ Der Parteitag billigte schließlich auf seinen Antrag hin mit 336 gegen 140 Stimmen die Entscheidung der Reichstagsfraktion.⁶⁴

Die Debatte zeigte, dass der politische Erfolg für die SPD durchaus teuer erkaufte war und für erhebliche Spannungen in der Partei sorgte. Die Diskussion um die Frage, ob man den materiellen Interessen der Arbeiter andere Grundsatzfragen unterzuordnen habe, war damit voll entflammt. Und so treffend Luxemburgs Vorhersage auf den ersten Blick wirkt, so wenig überzeugend ist sie auf den zweiten. Denn die SPD stimmte den Kriegskrediten später nicht aufgrund einer damit einhergehenden materiellen Besserstellung der Arbeiterschaft zu, sondern weil sie sich dem nationalistischen Sog nicht zu entziehen vermochte und die Hoffnung hegte, mit dieser Entscheidung als bedeutende Kraft innerhalb des Gesamtgefüges der Nation Anerkennung zu finden.⁶⁵ Nicht in Abrede stellen lässt sich indes die Tatsache, dass die SPD 1913 erstmalig einem für die Aufrüstung bedeutsamen Steuerpaket ihre Zustimmung gegeben hatte. Die Mehrheit der Reichstagsfraktion empfand dies dennoch als Sieg, weil die SPD in einer Großen Koalition gegen die Konservativen eine deutlich wahrnehmbare Belastung der Wohlhabenden durch Reichssteuern durchgesetzt hatte.

Steuerpolitik in direkter oder repräsentativer Demokratie: Das Schweizer Beispiel

Diskussionen um die Frage der Zentralisierung von Steuerpolitik und ihres Zusammenhangs mit unterschiedlichen Formen der Demokratie gab es nicht nur in Deutschland und in den USA, sondern auch in anderen Teilen Europas. Ins-

62 Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, abgehalten in Jena vom 14. Bis 20. September 1913, Berlin 1913, S. 487.

63 Ebd., S. 508–512.

64 Ebd., S. 515.

65 *Wolfgang Kruse*, Krieg und nationale Integration. Eine Neuinterpretation des sozialdemokratischen Burgfriedensschlusses 1914/15, Essen 1993.

besondere lohnt sich ein genauerer Blick auf die Steuerpolitik der Schweiz und die sie begleitenden Debatten. Einige der Schweizer Kantone besaßen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Verfassungen, die zu den demokratischsten in ganz Europa gehörten, weshalb sich an ihrem Beispiel wichtige Erkenntnisse über den Zusammenhang von Demokratie und Steuern im 19. Jahrhundert gewinnen lassen. Besonders aufschlussreich ist der Blick auf Basel-Stadt und Baselland. Diese bildeten bis 1832 einen Kanton, der politisch vom Basler Patriziat dominiert wurde. Das Landvolk genoss keine politischen Mitspracherechte, musste aber erhebliche Steuerabgaben leisten. Das führte 1832 zu einem erfolgreichen Aufstand, der die Aufspaltung in zwei Kantone nach sich zog. Während in Basel-Stadt das Patriziat fürs Erste seine politische Vorherrschaft verteidigte, gaben sich die siegreichen Aufständischen in Baselland eine betont demokratische Verfassung mit weitreichenden Partizipationsrechten für die breite Bevölkerung. Das Wahlrecht erhielten alle männlichen Einwohner im Alter von über 20 Jahren, die nicht dauerhaft die Armensteuer in Anspruch nahmen. Als schärfste Waffe zur Kontrolle der Regierung wurde dem Volk ein *Vetorecht* gegen alle Gesetze eingeräumt.⁶⁶

Basel-Stadt führte 1840 nicht nur als erster Schweizer Kanton die Einkommensteuer ein, sondern versah sie auch noch mit einem progressiven Satz. Einkommen von 500 bis 3.000 Franken wurden mit einem, solche von 3.000 bis 6.000 Franken mit zwei und solche über 6.000 Franken mit drei Prozent besteuert. Die Folge war, dass die Wohlbegüterten der Stadt die Hauptlast der Steuer trugen. Etwa zwölf Prozent der Einwohnerschaft standen für 85,5 Prozent des Gesamttrags.⁶⁷

Dabei spricht viel dafür, dass die Basler Oberschicht 1840 vor allem deswegen dazu bereit war, einen besonderen Beitrag zum Steueraufkommen zu leisten, weil sie gleichzeitig die Ausgabenpolitik kontrollierte. Dementsprechend flossen die Einnahmen der Zeit denn auch vorzugsweise in Infrastrukturprojekte, die den Ausbau Basels zur Handels- und Industriemetropole förderten. Die Armenfürsorge blieb dagegen vorerst privat. Ein weiterer Grund für die Zahlungsbereitschaft der Elite dürfte darin liegen, dass die Abspaltung von Baselland gerade durch

66 Christian Keller, Visionen Volkshetze Betrügereien. Der Weg zum modernen Steuerstaat am Beispiel der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft (1833–1928), Zürich 2017, S. 62f.

67 Ebd., S. 56. Für eine genauere Aufschlüsselung: Georg Schanz, Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Bd. 2, Stuttgart 1890, S. 38.

die hohe Abgabenlast für die bäuerlichen Unterschichten hervorgerufen worden war. Der Basler Oberschicht war unter dem Eindruck dieser Geschehnisse überaus bewusst, dass eine übermäßige Steuerbelastung der städtischen Unterschichten Widerstand hervorrufen konnte.⁶⁸

Im 19. Jahrhundert kursierte in der politischen Debatte wie auch unter Finanzwissenschaftlern die Vermutung, dass eine Ausweitung des Wahlrechts und der demokratischen Mitbestimmung fast zwangsläufig eine Revolution des Steuerregimes nach sich ziehen würde. Vor allem in der Oberschicht befürchtete man, dass eine über ihre Stimmenmehrheit an die Macht gelangte Unterschicht für eine fast schon konfiskatorische Besteuerung der Reichen optieren würde, um sich selbst in den Genuss umfassender staatlicher Wohltaten zu bringen. Dass es diese Zwangsläufigkeit nicht gab, zeigt die Steuergeschichte des Kantons Baselland. Der Kanton verdankte seine Entstehung dem Kampf der bäuerlichen Bevölkerung gegen die ihr von den Basler Stadtherren aufgezwungenen Kontributionen sowie für mehr politische Mitsprache. Als die Selbständigkeit erreicht war, gab man sich darum eine direktdemokratische Verfassung, die in puncto Partizipation seinerzeit in Europa mit führend war. Gleichzeitig schlug man Grenzpflocke gegen die zuvor als äußerst bedrückend empfundenen Steuern ein. Neue Steuern sowie jegliche Steuererhöhung bedurften der Zustimmung des Volkes. Ähnlich wie die französischen Revolutionäre schafften die Baselländer Revolutionäre als Erstes besonders verhasste indirekte Steuern ab und versuchten, staatliche Ausgaben vor allem durch direkte Steuern zu finanzieren.

Wiederum ähnlich wie der Revolutionsregierung in Frankreich gelang es auch der Baselländer Regierung nicht, die Bevölkerung in ausreichendem Maße zur Zahlung der direkten Steuern zu bewegen. 1839 gingen statt der veranschlagten 12.000 Franken nur 3.855 Franken ein.⁶⁹ Und wie Napoleon schließlich die indirekten Steuern wieder einführte, sah sich auch die Kantonsregierung gezwungen, die indirekten Steuern wieder zu erheben und zu erhöhen. Doch auch die so erzielten Einnahmen reichten bei weitem nicht aus, um die steigenden Ausgaben

68 *Philipp Sarasin*, Sittlichkeit, Nationalgefühl und frühe Ängste vor dem Proletariat. Untersuchungen zu Politik, Weltanschauung und Ideologie des Basler Bürgertums in der Verfassungskrise von 1846/47, in: *Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde*, 84, 1984, S. 51–127.

69 *Schanz*, Steuern, Bd. 2, 1890, S. 109.

zu tragen. Alle Baselländer Kantonalhaushalte in den 1840er-Jahren schlossen mit einem hohen Minus ab.

Der Landrat plante deswegen in der zweiten Hälfte der 1840er-Jahre, wie viele andere Kantone, eine Vermögenssteuer mit ergänzender Einkommensteuer einzuführen. Im Landrat wurde das Gesetz 1849 schließlich nach langen und kontroversen Diskussionen mit nur sechs Gegenstimmen verabschiedet. Doch die dauerhafte Einrichtung einer Vermögenssteuer scheiterte am Veto des Volkes.⁷⁰ Zustimmung fand im Jahr darauf dann lediglich eine auf ein Jahr befristet genehmigte Vermögens- und Einkommensteuer. Von den erhofften Einnahmen von 40.000 Franken konnten diesmal immerhin mehr als 28.000 Franken realisiert werden.⁷¹ Bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs unternahm die Kantonsregierung noch mehrere Vorstöße zur dauerhaften Einführung einer Vermögenssteuer mit ergänzender Einkommensteuer. Sie scheiterten sämtlich am Veto des Volkes.

Die Situation im Kanton änderte sich erst im 20. Jahrhundert mit dem Wandel zur Industriegesellschaft nachhaltig. Nun entwickelten die mit der Verstädterung entstehenden Wirtschaftsbürger ein Interesse an der Ausweitung staatlicher Leistungen, etwa in den Bereichen des Infrastrukturausbaus und der Bildung. Zugleich entstand eine zahlenmäßig bedeutsame Schicht von Arbeitern und Angestellten, die im Vergleich zu Bauern und Handwerkern ein sehr viel größeres Interesse an staatlicher Leistung und Umverteilung aufbrachte.

Bis dahin hatte die Widerstandshaltung der Bevölkerung in Baselland dazu geführt, dass das Steueraufkommen deutlich hinter demjenigen von Basel-Stadt zurückblieb. Während die Einnahmen in Basel-Stadt 1833 um das 2,7-Fache höher lagen als in Baselland, betrug die Differenz 1900 das 9,1-Fache.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Schweizer Steuersystem zwar stark auf direkten Steuern aufgebaut und vielerorts mit progressiven Elementen ausgestattet war, die Steuersätze aber in den meisten Kantonen niedrig ausfielen, weswegen das Steueraufkommen hinter dem von Großbritannien, Frankreich und Deutschland zurückblieb.⁷² Mit ihrem Steuersystem kam die Schweiz im 19.

⁷⁰ Keller, Visionen, 2017, S. 59–62.

⁷¹ Schanz, Steuern, Bd. 2, 1890, S. 111–113.

⁷² Hanspeter Oechslin, Die Entwicklung des Bundessteuersystems der Schweiz von 1848 bis 1966, Einsiedeln 1967, S. 44.

Jahrhundert der Idealvorstellung des Fiscal-Federalism-Ansatzes der Public-Choice-Schule sehr nahe, die sich von einer Konzentration der demokratischen Entscheidungsgewalt auf der lokalen Ebene eine starke Begrenzung der Besteuerung und des Zentralstaats erhoffte. In Baselland führten die umfassenden demokratischen Mitbestimmungsrechte breiter Bevölkerungsschichten gerade nicht zu einer konfiskatorischen Besteuerung der Reichen, sondern ganz im Gegenteil zur deutlichen Beschränkung des staatlichen Steuerzugriffs. Damit war nicht mehr als die Errichtung eines – durchaus erwünschten – regionalen Minimalstaats möglich.

Das Baselland stellte also keine Ausnahme dar, sondern stand beispielhaft für die Entwicklung auch in anderen ländlich geprägten Kantonen.⁷³ Dort herrschte lange Zeit ein korporativ-genossenschaftliches Verständnis von Gesellschaft vor, das eng mit republikanischen Ideen von direkter Demokratie verbunden war. Die Infrastruktur sollte in lokaler Eigenwirtschaft hergestellt und verwaltet werden, wodurch der Staatsbedarf gering blieb. Man hielt den Staat so klein wie möglich. Von Nachteil war diese Politik vor allem für die Ausgeschlossenen, Nichtsesshaften und Besitzlosen. Sie trugen über Dienste zur Gemeinschaft bei, waren aber von der Teilhabe an den Segnungen der Gemeinschaft weitgehend ausgeschlossen und mussten auf private Mildtätigkeit hoffen.⁷⁴ So blieb auch der Ausbau des Sozialstaats bis zum Ersten Weltkrieg in Ansätzen stecken.⁷⁵ Erst die voranschreitende Industrialisierung und Verstädterung sowie eine Arbeiterschaft, die staatliche Leistungen befürwortete, brachten hier ab Ende des 19. Jahrhunderts spürbare Veränderungen und den Zug hin zur repräsentativen Demokratie mit einem ausgedehnteren Steuerstaat, wenn auch Elemente des genossenschaftlich-republikanischen Denkens die Fiskalpolitik einiger Kantone noch lange Zeit weiterhin mitprägten und die Schweiz das am stärksten föderale Steuersystem unter den führenden Industrienationen behielt.

73 Beispielhaft etwa der Kanton Solothurn: *Schanz*, Steuern, Bd. 2, 1890, S. 448–487.

74 Zur Entwicklung dieser Tradition in der Schweiz der Frühen Neuzeit: *Daniel Schläppi*, Das Staatswesen als kollektives Gut: Gemeinbesitz als Grundlage der politischen Kultur in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft, in: *Historical Social Research*, 32, 2007, H. 4, S. 169–202; *ders.*, Teilen und Verteilen. »Umverteilung« in korporativer Logik am Beispiel der alten Eidgenossenschaft, in: *Traverse*, 22, 2015, H. 1, S. 51–63.

75 *Matthieu Leimgruber*, Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000, Cambridge 2008, S. 30–56.

Die Umverteilungsrevolution vor dem Ersten Weltkrieg

Für einen Staat, der seine Einnahmen vorrangig durch direkte und progressive Steuern erzielen und die Mehreinnahmen für soziale Zwecke ausgeben sollte, sprachen sich vor 1914 in den führenden Industrienationen durchgängig nur die Parteien und anderen Interessenvertretungen der städtischen Arbeiter:innen-schaft aus. Doch um die Jahrhundertwende trugen diese Parteien fast nirgends Regierungsverantwortung. Dementsprechend mussten konservative oder liberale Parteien zumindest einige Schritte, die später wesentlich für den Wandel zum umverteilenden und gebenden Staat wurden, aus mitunter ganz anderen Erwägungen befürworten. Bei der Durchsetzung der progressiven Einkommensteuer konnte es dabei mitunter zu überraschenden Interessenkoalitionen kommen. In Preußen waren es etwa die von Agrariern dominierten konservativen Parteien, die sich zu Fürsprechern der progressiven Einkommensteuer aufschwangen., Sie hofften, im Gegenzug die Besteuerung von Landbesitz zu verringern und eine Ausweitung des Wahlrechts verhindern zu können.

In den USA gelang es erst kurz vor dem Ersten Weltkrieg einem Bündnis von Agrarstaaten und städtischen Demokraten, die die Belange der Arbeiter:innenschaft vertraten, die Dominanz der Zollfinanzierung zu durchbrechen. 1913 führten die USA die progressive Einkommensteuer auf Ebene des Zentralstaats ein, die schnell zu seiner Hauptfinanzquelle aufstieg. Möglich geworden war dieser Wechsel auch, weil die gestiegenen Aufrüstungskosten im Vorfeld des Ersten Weltkriegs sich nur noch bedingt durch die Zolleinnahmen finanzieren ließen. Die Etablierung eines progressiven Steuerstaats auf der Zentralebene war also in den USA einem neuen und kurzfristigen Bündnis von Arbeiterschaft und Bauern sowie einem drohenden Krieg geschuldet, und zwar als Entwicklung einer demokratischen Staatlichkeit, die es schon weit länger gab. Allerdings wäre ohne Demokratie diese Entwicklung nicht wahrscheinlich gewesen.⁷⁶

In der Schweiz setzten im Kanton Basel-Stadt die reichen Bürger der Stadt Mitte des 19. Jahrhunderts eine progressive Einkommensteuer durch, weil die vorherige hohe Belastung der bäuerlichen Schichten nach einem Aufstand nicht mehr

76 *Ajay K. Mehrotra*, *Making the Modern American Fiscal State: Law, Politics, and the Rise of Progressive Taxation 1877–1929*, Cambridge 2013; *Robin Einhorn*, *Look Away Dixieland. Southerners and the Federal Income Tax*, in: *Northwestern University Law Review*, 108, 2014, S. 773–798.

möglich war. Die hohe Eigenbelastung schien den Bürgern vertretbar, weil sie das Ausgabeverhalten der Stadt kontrollierten. Als sie diese Macht mit der Ausweitung des Wahlrechts an die städtischen Unter- und Mittelschichten verloren, nahm ihr Widerstand gegen das Steuersystem zu. Im Kanton Baselland zeigte sich im 19. Jahrhundert das dezentral-republikanische Bewusstsein agrarischer Landbesitzer, das der Einführung zentraler Steuern entgegenstand. Während in den USA die Landbesitzer die zentralisierte Einkommensteuer befürworteten, um die verhassten Zölle loszuwerden, stimmten die Agrarier im Kanton Baselland im 19. Jahrhundert durchgängig gegen die Einkommensteuer. Es gab also höchst unterschiedliche Konstellationen, unter denen progressive Einkommensteuern verabschiedet werden konnten.

Vielleicht noch stärker als bei der Einkommensteuer offenbarten sich in der konkreten Ausgestaltung der Erbschaftssteuer die Machtverhältnisse zwischen den gesellschaftlichen Gruppen und vor allem die tieferliegenden, dauerhaft wirksamen symbolischen Ordnungen einer nationalen Gemeinschaft. In Deutschland und namentlich in Preußen erwies sich die Machtposition des adeligen Großgrundbesitzes bis auf weiteres als nicht zu erschüttern. Der Adel sah in der Erbschaftssteuer eine weitaus größere Gefahr als in anderen Formen der Besteuerung, weil sie die Axt an die Weitergabe des Grundbesitzes zu legen drohte, auf der die langfristige Absicherung der Position der eigenen Familie beruhte. Dementsprechend liefen die Großgrundbesitzer Sturm gegen die Erbschaftssteuer mit dem Argument, dass sie die familiären Bande zerstören und einem exzessiven Individualismus Vorschub leisten würde. Die Sätze der Erbschaftssteuer blieben deswegen in Deutschland besonders niedrig. Direkte Nachkommen sowie Ehegatten hatten lange Zeit sogar keinerlei Steuer auf Ererbtes zu entrichten.

Völlig anders verlief der Diskurs in den Vereinigten Staaten, wo es keinen adeligen Großgrundbesitz gab. Die USA verstanden sich als Leistungsgesellschaft, in der jeder durch eigene Arbeit und niemand allein aufgrund des Erfolgs vorheriger Generationen an die Spitze gelangen können sollte. Dementsprechend wurden Erbschaften sehr viel stärker als in Deutschland als unverdientes Einkommen betrachtet. Hinzu kam, dass eine langfristige ökonomische Machtkonzentration in den USA Ende des 19. Jahrhunderts zunehmend als Bedrohung der demokra-

tischen Ordnung der Politik verstanden wurde.⁷⁷ In Großbritannien verlief die Debatte trotz der starken Machtposition der *Landed Gentry*, die das Oberhaus dominierte, nicht unähnlich. Seit John Stuart Mill galten dort hohe Erbschaften unter Liberalen als nachteilig für die Demokratie. Sie liefen ihrer Meinung nach einer auf dem Prinzip der Konkurrenz beruhenden gesellschaftlichen Dynamik zuwider.⁷⁸ Es kann deswegen kaum verwundern, dass in den beiden liberalen anglo-amerikanischen Ländern auch die direkten Nachkommen und die Ehegatten zur Erbschaftssteuer herangezogen wurden. Tatsächlich war Deutschland 1913 das einzige Industrieland von Rang, in dem ein allein erbendes Kind unabhängig von der Höhe seiner Erbschaft keine Erbschaftssteuer zahlen musste. In Großbritannien lag der Spitzensatz mit 15 Prozent am höchsten. In Frankreich fielen bis zu 6,5 Prozent an, in den USA und den Niederlanden höchstens 2,5 Prozent. Den deutschen Verhältnissen am nächsten kam Österreich, wo der Höchstsatz nur 1,5 Prozent betrug.⁷⁹

Die geringe Höhe der Erbschaftsteuern im Deutschen Reich und in Österreich-Ungarn ist somit Ausdruck des großen Einflusses des Adels und der damit verbundenen konservativ-monarchistischen Ordnung in einer vom Großgrundbesitz dominierten Gesellschaft. Daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, dass ein direkter Zusammenhang zwischen politischer Ordnung und dem Steuersystem in seiner Gesamtheit vor dem Ersten Weltkrieg festzustellen ist. So war beispielsweise das Steuersystem um 1900 in Preußen progressiver als in Großbritannien. Auch die progressive Einkommensteuer war in einigen monarchistischen Staaten früher eingeführt worden als in den ersten Demokratien.

77 Jens Beckert, *Unverdientes Vermögen. Soziologie des Erbrechts*, Frankfurt am Main 2004, insb. S. 326f.

78 Martin Daunton, *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain, 1799–1914*, Cambridge 2001, S. 224–255.

79 Arnd Plagge/Kenneth Scheve/David Stasavage, *Comparative Inheritance Taxation Database*, 2010, <http://hdl.handle.net/10079/mkkwhm7>. ISPS Data Archive.

Der Durchbruch zum demokratisch-progressiven Steuerstaat

In der Krisensituation des Ersten Weltkriegs veränderte sich diese Konstellation indes grundlegend. Die umfassenderen politischen Beteiligungsrechte in den Vereinigten Staaten und Großbritannien führten dazu, dass als Ausgleich für die Opfer der Unter- und Mittelschichten an der Front nun weitreichende soziale Bürgerrechte gewährt wurden, die dank stark progressiver Steuern vor allem von der Oberschicht getragen werden mussten. Der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer stieg während des Krieges in den USA auf 77 Prozent, in Großbritannien auf 60 Prozent. Auch die Spitzensätze der Erbschaftsteuer erhöhten beide Regierungen deutlich.

Zu einer solch umfassenden sozialen Umverteilung war die deutsche Oberschicht nicht bereit, und sie konnte durch ihre starke Stellung im politischen Prozess während der ersten Kriegsjahre einen Bedeutungszuwachs progressiver Steuern weitgehend verhindern. Die Spitzensteuersätze stiegen im Vergleich zu den USA oder Großbritannien nur marginal an. Der Krieg wurde stärker durch Kriegsanleihen als durch Steuern finanziert. Dies führte allerdings dazu, dass Liberale, Sozialkatholiken und Sozialdemokraten in finanziellen Fragen sich bald in der Opposition gegen die konservativen Kräfte vereint fanden und sich hier die Koalition abzuzeichnen begann, die dann nach Kriegsende ein deutlich progressiveres Steuersystem durchsetzen sollte. In Deutschland bedurfte es aber der Kriegsniederlage, um der Ausdehnung politischer und sozialer Bürgerrechte einen spürbaren Schub zu verleihen, wie ihn die angloamerikanischen Demokratien bereits vor und im Krieg erlebt hatten.⁸⁰

Die wissenschaftliche Debatte um die öffentlichen Finanzen

Am Ende des Ersten Weltkriegs waren fast alle in Europa im Krieg beteiligten Staaten hoch verschuldet. Dadurch rückten die Staatsfinanzen nun häufiger in

⁸⁰ *Buggeln*, Versprechen, S. 213–284; *Hans-Peter Ullmann*, Finance, in: *Jay Winter* (Hrsg.), *The Cambridge History of the First World War*, Vol. II: *The State*, Cambridge 2014, S. 408–433.

den Mittelpunkt politischer Debatten. Besonders grundlegend war die Auseinandersetzung zwischen dem unorthodoxen österreichischen Sozialisten Rudolf Goldscheid und dem österreichischen Wirtschaftswissenschaftler Joseph Schumpeter, der 1919 als Staatssekretär für Finanzen auch zwischenzeitlich Hauptverantwortlicher für die österreichischen Staatsfinanzen wurde. Beiden ging es um den aktuellen Umgang mit den Staatsschulden, doch leiteten sie ihre Überlegungen über eine grundlegende und zum Teil historisch weit zurückreichende Analyse der Funktion der Staatsfinanzen her. Sie legten dadurch auch die Grundlage für eine noch weiter zu entwickelnde Finanzsoziologie.⁸¹ Von zentraler Bedeutung in der Auseinandersetzung zwischen Goldscheid und Schumpeter war zudem der Begriff des Steuerstaats, der hier erstmalig theoretisch umrissen wurde. In der Begriffsbestimmung lagen die beiden Kontrahenten kaum auseinander. Beide betrachteten den Steuerstaat als Ausdruck einer spezifisch modernen Staatlichkeit, die untrennbar mit der kapitalistischen Marktwirtschaft verknüpft sei, beide setzten dabei die Trennung der politischen von der ökonomischen Sphäre voraus. Der Begriff des Steuerstaats diene mithin der Beschreibung des Beziehungskomplexes zwischen Besteuerung, Demokratie und Kapitalismus. Goldscheid und Schumpeter stimmten weiter darin überein, dass der Staat keine Ansprüche an die Wirtschaft stellen dürfe, deren Höhe das Wirtschaftswachstum gefährde. Unterschiedlich fielen aber die Gefahrenprognosen aus: Während Goldscheid den Steuerstaat als schwachen, von der Wirtschaftselite abhängigen Staat betrachtete, der zu seiner eigenen Reproduktion eher die Massensteuern erhöhen und die Ungleichheit verschärfen würde, sah Schumpeter die Gefahr, dass die Mehrheit der Bevölkerung eine so hohe Besteuerung der Wirtschaft fordern würde, dass die Steuerpolitik letztlich den Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus mit herbeiführen müsse. Diese beiden Bedrohungsszenarien haben bis heute wenig an Aktualität eingebüßt.

Die beiden differierenden Gefahrenprognosen resultierten aus unterschiedlichen politischen Orientierungen. Goldscheid verlangte die »Repropiation des Staa-

81 *Rudolf Hickel*, Einleitung: Krisenprobleme des »verschuldeten Steuerstaats«, in: *Goldscheid/Schumpeter*, Finanzkrise, 1976, S. 7–39; *Schui*, Begriff, 2011; *Sebastian Huhnholz*, Was soll das heißen: »Steuerstaat«? in: *Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft*, 29, 2017, S. 15–48; *Helge Peukert/Manfred Prisching*, Rudolf Goldscheid und die Finanzkrise des Steuerstaats, Graz 2009.

tes«,⁸² womit gemeint war, dass der Staat zum Unternehmerstaat werden sollte, um sich aus der Abhängigkeit von der Wirtschaftselite zu befreien. Seine Zielvorstellung basierte auf gemeinwirtschaftlichen Ideen, er selbst bezeichnete sein Ideal als »sozial orientierte[n] Staatskapitalismus«. ⁸³ Er sah eine Form der Naturalabgabe vor, die auf eine Teilverstaatlichung von Unternehmen hinauslief.⁸⁴

Sein Kontrahent Joseph Schumpeter kann bei Kriegsende am besten als undogmatischer Liberaler bezeichnet werden, der theoretisch allerdings fest auf dem Boden der Neoklassik stand.⁸⁵ Schumpeter stimmte mit Goldscheid überein, dass die österreichischen Finanzprobleme bei Kriegsende am besten durch eine Abgabe gelöst werden könnten, weil dadurch auch die Inflation sofort wirksam eingedämmt würde. Allerdings sah Schumpeter nicht wie Goldscheid eine Natural-, sondern eine Kapitalabgabe vor, und sprach sich dezidiert gegen die Verstaatlichung von Wirtschaftsunternehmen aus. Zudem sah er den Steuerstaat keineswegs am Ende. Ganz im Gegenteil hieß es bei ihm, dass »sich das System des Steuerstaats bisher allen an ihn gestellten Anforderungen gewachsen gezeigt hat«. ⁸⁶ Der Steuerstaat war für ihn vorerst die beste Weise, um nun nach dem Krieg die zivile Güterproduktion nicht zu stören, sondern zu ermöglichen.⁸⁷

Die Entstehung des demokratischen Steuerstaats in Deutschland nach 1918

Als Goldscheid und Schumpeter sich 1917/1918 über die österreichischen Staatsfinanzen stritten, stand Deutschland vor weitgehend identischen Problemen. Das Reich war hoch verschuldet. Es musste ein neues System der Staatsfinanzen aufgebaut werden, um die hohen Schulden schultern zu können. Nachdem die Mo-

82 Rudolf Goldscheid, Staatssozialismus oder Staatskapitalismus [1917], in: *Goldscheid/Schumpeter, Finanzkrise*, 1976, S. 40–252, hier S. 43, *ders.*, Staat, S. 262f.

83 Goldscheid, Staatssozialismus, 1976, S. 70.

84 Helge Peukert, Rudolf Goldscheid: Finanzsoziologie des Steuerstaates, in: *ders./Prisching, Goldscheid*, S. 11–80, hier S. 21f.

85 Zu Schumpeter existiert eine große Zahl an Biografien. Am empfehlenswertesten sind: *Richard Swedberg*, Joseph A. Schumpeter. Eine Biographie, Stuttgart 1994; *Thomas McCraw*, Joseph A. Schumpeter. Eine Biografie, Hamburg 2008.

86 *Schumpeter, Krise des Steuerstaats*, 1976, S. 352.

87 *Manfred Prisching, Josef Schumpeter und der Staatskapitalismus*, in: *Peukert/ders.*, Goldscheid, 2009, S. 81–136, hier S. 110.

narchie gefallen und die Demokratie errichtet worden war, stand eine Koalition aus Sozialdemokraten, Linksliberalen und politischem Katholizismus vor der Frage, wie dieses neue System aussehen sollte. Weitgehend einig waren sich die drei Parteien, dass der Zentralstaat nicht weiter ein Kostgänger der Bundesstaaten sein sollte. Darum war die Einrichtung eines *Reichsfinanzministeriums* und einer *Reichsfinanzverwaltung* ebenso konsensual wie die Festlegung, dass die Steueretze fortan weitgehend von der Reichsebene verabschiedet werden sollten.

Deutlich umstrittener war dagegen die Frage, wie stark der Staat in wirtschaftliche Prozesse eingreifen und auch selbst ein wirtschaftlicher Akteur sein sollte. In der deutschen Sozialdemokratie waren Vorstellungen seit langem verbreitet, dass die Anarchie der kapitalistischen Warenproduktion sich immer zuungunsten der Arbeiterklasse auswirken würde. Es bedürfe daher der staatlichen Planung, um die Bedürfnisse aller Gesellschaftsmitglieder zu befriedigen. Doch auch unter Liberalen und Sozialkatholiken hatten die Erfolge staatlicher Planung in der deutschen Kriegswirtschaft die Akzeptanz planwirtschaftlicher Elemente deutlich erhöht.

Sebastian Huhnholz hat jüngst gezeigt, wie stark es insbesondere Max Weber war, der in Deutschland spätestens seit 1917 unermüdlich für einen liberal-demokratischen Steuerstaat geworben hatte, indem die planwirtschaftlichen Elemente möglichst beschränkt waren.⁸⁸ Weber unterschied dabei vor allem zwischen tausch- und gewinnchancenorientierter Verkehrswirtschaft (Kapitalismus) und haushaltsähnlicher Planwirtschaft (Sozialismus). Bei zweiterer sah er die Gefahr, dass das Versorgungsinteresse zulasten des Erwerbsinteresses anwuchs. Dadurch könnten Selbstversorgungsinteresse und Zuweisungsmacht der Bürokratie aus Webers Sicht zu viel Einfluss erlangen. So könnten tendenziell die Voraussetzungen für die Besteuerung und auch die des Parlamentarismus verloren gehen, denn herrscht die Verwaltung allein, muss sie nach Weber Autokratie und Bürokratie sein. Deswegen war es für Weber zentral, dass die Beamtenschaft dem Parlament unterworfen ist.

88 Sebastian Huhnholz, *Der andere Ökonom. Max Webers Spätwerk und die fiskalische Verfassung einer neuen deutschen Demokratie*, Berlin 2023 (im Erscheinen). Ich danke Sebastian Huhnholz für die Möglichkeit der Einsicht in das Manuskript.

Webers wichtiges Ziel war dabei, zu verhindern, dass große Teile der Bevölkerung zu staatsbürokratisch gelenkten Versorgungsklassen werden. Man könnte argumentieren, dass Weber hiermit gescheitert ist, weil 1918 die Transferzahlungen an Kriegsversehrte, Invaliden und Hinterbliebene stark erhöht wurden und insbesondere die Sozialdemokratie in den folgenden Jahren auch das Sozialversicherungswesen deutlich zugunsten der Arbeiterschaft ausbaute. Doch andererseits war es das staatliche Einnahmesystem, das weitgehend im Sinne Webers gestaltet wurde. Dies wurde auch dadurch begünstigt, dass in der formativen Phase des Steuersystems in Deutschland die Finanzminister von der DDP und dem Zentrum und nicht von der SPD gestellt wurden. So kam es nicht zu Abgaben, die – wie z. B. von Goldscheid vorgeschlagen – eine Verstaatlichung der Wirtschaft gefördert hätten. Auch verfügte die Weimarer Republik über keine Staatsbetriebe, die – wie im Kaiserreich etwa die preußischen Staatseisenbahnen – einen erheblichen Teil der Staatseinkünfte ausgemacht hätten. Deutschland wurde daher nach 1919 zu einem steuerfinanzierten Staat. Weber hatte dies vehement befürwortet, weil er glaubte, dass das neue demokratische Staatswesen ansonsten nicht in der Lage sein würde, den Anreizen kapitalistischer Gewinnerzielung zu widerstehen. Ein Staat, der auf Steuern angewiesen war, musste vielmehr die private Wirtschaftstätigkeit fördern, weil er nur durch deren Erfolge die eigenen Einnahmen steigern konnte.

Mit den Steuerreformen unter Finanzminister Matthias Erzberger 1919/1920 wurde die Weimarer Republik zu einem solchen liberal-demokratischen Steuerstaat. Dabei folgte die deutsche Regierung nun den angloamerikanischen Beispielen und erhöhte die Spitzensteuersätze der direkten Steuern erheblich. Der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer stieg auf 60 Prozent. Auch die Sätze der Erbschaftsteuer wurden mit der Reform deutlich erhöht. Erstmals fielen nun auch die Ehegatten und die Kinder unter die Steuerpflicht. Für sie galt ein mit der Höhe der Erbschaft progressiv ansteigender Satz, der von vier bis 35 Prozent reichte. Für entfernte Verwandte galt ein Höchstsatz von 70 Prozent, der sogar auf 90 Prozent ansteigen konnte, wenn der Empfänger bereits über ein Vermögen von mehr als 100.000 Mark verfügte.⁸⁹ Die Spitzensätze wurden in den folgenden Jahren

⁸⁹ *Stefan Bach/Marc Buggeln*, Geburtsstunde des modernen Steuerstaats in Deutschland 1919/1920, in: *Wirtschaftsdienst*, 100, 2020, H. 1, S. 42–48; *Beckert*, *Unverdientes Vermögen*, 2004, S. 270f.

zwar wieder reduziert, insbesondere bei der Erbschaftsteuer, aber in vielen Grundfragen blieb die Weichenstellung der Reformen unter Erzberger 1919/1920 für das deutsche Steuersystem prägend, zum Teil bis heute.

Steuerproteste und Steuerstreiks vor 1933

Die dramatische Erhöhung der Steuersätze war es auch, die die letzten umfassenden Steuerproteste in Deutschland hervorrief. Schon 1920 rief der nationalsozialistische Wirtschaftspolitiker Gottfried Feder zum Steuerstreik auf, weil die Steuern aus seiner Sicht vor allem der Finanzierung der Reparationszahlungen dienten. Ihm war damit allerdings wenig Erfolg beschieden. Am 25. Februar 1926 stürmte eine Demonstration von 1.200 Moselwinzern aus Protest gegen die Weinsteuern das Finanzamt in Bernkastel und verbrannte einen Teil der vorgefundenen Steuerakten. 29 Weinbauern mussten sich dafür vor Gericht verantworten, 17 von ihnen wurden zu mehrmonatigen Haftstrafen verurteilt, doch zumeist deutlich vor deren Ablauf aus dem Gefängnis erlassen. Und der Protest zeigte Wirkung: Die Weinsteuern wurden bald darauf aufgehoben.⁹⁰

Zur umfassendsten Steuerprotestbewegung kam es jedoch Ende der 1920er-Jahre in Norddeutschland. Die von zumeist stark verschuldeten Bauern in Schleswig-Holstein getragene Landvolkbewegung forderte mehrfach zum Steuerstreik auf. Die Bewegung radikalisierte sich bald und griff Finanzbeamte und Finanzämter auch gewaltsam an.⁹¹ Insbesondere die NSDAP unterstützte ihre Forderungen, konnte aber durch den vorläufig auf Legalität gerichteten Kurs den gewaltsamen Protest nicht offen befürworten. Hitler stachelte die Bauern jedoch auf und schob die Verantwortung für die begangenen Gewalttaten gegen Steuerbeamte gleichzeitig der Regierung zu: »Was kümmert es die derzeitigen Machthaber, wenn einige kleine Steuereintreiber – die ihre Befehle ausführen –, niedergeschlagen werden, wenn ein paar Finanzämter in Flammen aufgehen –, solange sie selbst und

90 *Jürgen Bergmann/Klaus Megerle*, Protest und Aufruhr der Landwirtschaft in der Weimarer Republik (1924–1933). Formen und Typen der politischen Agrarbewegung im regionalen Vergleich, in: *Jürgen Bergmann et al.* (Hrsg.), *Regionen im historischen Vergleich. Studien zu Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert*, Opladen 1989, S. 200–287, hier S. 214–219.

91 *Gerhard Stoltenberg*, Politische Strömungen im schleswig-holsteinischen Landvolk 1918–1933. Ein Beitrag zur politischen Meinungsbildung in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1962, S. 123–127; *Bergmann/Megerle*, Protest, 1989, S. 229–231 und 239–241.

ihr System unangetastet bleiben.«⁹² Es war kein Zufall, dass Hitler sein einziges konkretes Steuersenkungsversprechen in den Wahlkämpfen bis 1933 gegenüber der Landwirtschaft machte. Der Steuerprotest war in Deutschland in den 1920er-Jahren weitgehend zu einem rechtsradikalen Rückzugsgefecht gegen den demokratischen Steuerstaat geworden, das sich zudem mit dem Machtantritt der Nationalsozialisten als illusorisch erwies.

Der diktatorische Steuerstaat im Nationalsozialismus

Hitler hatte in den Wahlkämpfen bis 1933 immer wieder geäußert, dass er die Steuerbelastung in Deutschland für zu hoch hielt. Konkrete Steuersenkungsversprechen äußerte er zwar nur gegenüber der Landwirtschaft, aber Leser:innen seiner Reden hätten davon ausgehen müssen, dass die NSDAP im Falle einer Regierungsübernahme für eine Steuersenkung eintreten würde. Dies war jedoch, abgesehen von einer moderaten Steuersenkung für landwirtschaftliche Betriebe, nach 1933 nicht der Fall. Die nationalsozialistische Regierung behielt das zuvor verhasste Weimarer Steuersystem bei und erhöhte ab 1934 sogar die Steuersätze, um die Aufrüstung zu finanzieren. Die Steuerquote stieg permanent an und erreichte 1941 den bis dato höchsten Stand in der deutschen Geschichte. Bis dahin blieben Steuern das Hauptmittel der Staatsfinanzierung, erst danach wurden Kredit angesichts des immer kostenintensiveren Kriegs zur zentralen Quelle der Bedarfsdeckung.

Das nationalsozialistische Deutschland blieb also ein Steuerstaat, aber die Verbindung von Steuerstaat und demokratischem Rechtsstaat, wie sie die Weimarer Republik und zahlreiche andere westliche Staaten kennzeichnete, wurde gelöst. Steuern wurden nicht mehr demokratisch, sondern autoritär beschlossen. Der Rechtsschutz der Bürger:innen gegenüber dem Steuerstaat wurde gelockert und das Prinzip der Allgemeinheit der Steuern aufgegeben. Hitler und andere Nazi-Größen wurden von den Steuern befreit oder weitgehend entlastet. Die jüdischen Bürger:innen unterwarf der Staat zusätzlich nur sie betreffenden Sondersteuern.

92 Dok. 74, Artikel Adolf Hitlers »Bauern, hütet euch vor Provokateuren!«, in: *Völkischer Beobachter* vom 23./24.12.1928, in: *Institut für Zeitgeschichte* (Hrsg.), *Hitler. Reden, Schriften Anordnungen*, Februar 1925 bis Januar 1933, Bd. III Zwischen den Reichstagswahlen Juli 1928–September 1930, Teilbd. 1: Juli 1928–Februar 1929, München 1994, S. 369–371, hier S. 370f.

Die Steuerfahndung baute das Finanzministerium deutlich aus und gewährte ihr weitgehende Durchgriffsrechte.⁹³

Enteignung und Staatsbetriebe im Realsozialismus

Rudolf Goldscheid war bei weitem nicht der einzige Sozialist, der Steuern für ein wenig geeignetes Mittel zur Staatsfinanzierung hielt, sondern stattdessen auf staatliche Hoheit über Produktionsbetriebe setzte. Auch die Mehrheit der Bolschewiki dachte 1917 ähnlich. Nach der Oktoberrevolution überführten die russischen Revolutionäre die Mehrzahl der großen Betriebe des Landes in Staatshand und versuchten kurzfristig, Geld und Steuern als bürgerliche Relikte abzuschaffen. Weder Geld noch Steuern erwiesen sich jedoch als schnell verzichtbar. Zur zentralen Steuer wurde in der Sowjetunion der 1920er- und 1930er-Jahre eine Umsatzsteuer, die die Funktion hatte, Geld aus den landwirtschaftlichen Bereichen zur Förderung der Investitionen in die Industrie umzuverteilen. Doch prinzipiell blieben Steuern eine im Sozialismus eher als kurzfristige Notwendigkeit geduldete Ausnahme denn das bevorzugte Mittel der Staatsfinanzierung. 1953 verkündete Leonid Breschnew dann auch erneut, dass Steuern ein bürgerliches Relikt wären, dass in der Sowjetunion bald abgeschafft werden würde. Dies gelang zwar erneut nicht und Steuern existierten auch noch, als die Sowjetunion unterging, ihre Bedeutung nahm jedoch für die Staatsfinanzierung permanent ab.⁹⁴

Ähnlich lagen die Verhältnisse auch in der DDR, allerdings mit der Besonderheit, dass dabei das unter Erzberger eingeführte Steuersystem in seinen Grundzügen bestehen blieb, aber unter den Bedingungen der DDR eine veränderte Bedeutung bekam. Da auch in der DDR die großen Betriebe zwangsweise enteignet und kleine Betriebe langfristig durch andere Maßnahmen in Staatshand gezwungen wurden, nahm die Bedeutung der Steuern für die Staatsfinanzierung deutlich ab. Lag die Steuerquote bei der Gründung der DDR noch bei über 30 Prozent, so fiel sie bis in die 1980er-Jahre unter zehn Prozent. Der Staat finanzierte sich vor allem

93 Ralf Banken, *Hitlers Steuerstaat. Die Steuerpolitik im Dritten Reich*, München 2018; *Buggeln*, Versprechen, S. 389–570.

94 Marc Buggeln, *Wie wichtig sind progressive Steuern für die Demokratie? Besteuerung und Enteignung der ökonomischen Eliten in Demokratie und Diktatur im 20. Jahrhundert*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 61, 2021, S. 115–160, hier S. 121–130; Frankly D. Holzman, *Soviet Taxation. The Fiscal and Monetary Problems of a Planned Economy*, Cambridge 1955.

durch die Erträge seiner Betriebe. Die Steuern dienten primär dazu, die wenigen verbliebenen Privatbetriebe entweder in die Verstaatlichung zu drängen oder aber zumindest die Bildung großer Privatkapitalien zu verhindern.⁹⁵ In den meisten sozialistischen Staaten blieb die Finanzierung des Staates durch eigene Betriebe das Ziel, während Steuern als bürgerliches Überbleibsel galten. Dementsprechend kann die in aktuellen Debatten von Liberalen häufig vorgenommene Gleichsetzung von Steuern und Sozialismus nur als Ausweis von historischer Ahnungslosigkeit betrachtet werden.

⁹⁵ *Sandra Duda*, Das Steuerrecht im Staatshaushaltssystem der DDR, Frankfurt am Main/Berlin etc. 2010; *Buggeln*, Wie wichtig, 2021, S. 143f.

Steuern im sozialliberalen Wohlfahrtsstaat nach 1945

Während die östliche Hälfte Deutschlands nach der Niederlage des nationalsozialistischen Regimes der sowjetischen Einflussphäre zugeschlagen worden war und Steuern dort wie in der Sowjetunion zunehmend an Bedeutung verloren, kehrte die westliche Hälfte zum Modell des demokratischen Steuerstaats zurück. Die Steuergesetze verabschiedeten fortan demokratisch gewählte Regierungen, den Bürger:innen stand der Rechtsweg gegen Steuerbescheide offen und Steuern waren und blieben das wesentliche Mittel der Staatsfinanzierung.

Das Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland war von 1949 an leicht progressiv. Hierfür sorgten insbesondere die hohen Einkommensteuersätze für hohe Verdienste, während die die unteren Schichten stark belastende Umsatzsteuer dafür sorgte, dass die Umverteilungswirkung aller Steuern moderat blieb. Das Steuersystem wurde so auch von Sozialdemokraten als weitgehend fair betrachtet und nicht mehr wie im Kaiserreich als ein Stein des Anstoßes. Zudem hatte das Steuersystem aus sozialdemokratischer Sicht den Vorteil, dass es durch das Mitte der 1950er-Jahre einsetzende starke Wirtschaftswachstum von allein progressiver wurde. Da Steuerbürger:innen mit dem Wachstum Lohnzuwächse erhielten, rückten sie beständig zu höheren Steuersätzen auf, wodurch die Einkommensteuereinnahmen schneller wuchsen als die Wirtschaft insgesamt und auch als die parallel damit steigenden Umsatzsteuereinnahmen.⁹⁶

Das starke Wirtschaftswachstum bildete auch die Grundlage für einen weiteren Ausbau des Wohlfahrtsstaats, der nun schnell über das in Weimarer Zeiten erreichte Niveau hinaus entwickelt wurde. Den Anfang hierfür bildete die 1957 unter Kanzler Adenauer durchgeführte Rentenreform, die die bis dato vorherrschende Altersarmut deutlich reduzierte.⁹⁷ Der Wandel von einem vor allem unten nehmenden und damit Krieg und Infrastruktur finanzierendem Staat hin zu einem

⁹⁶ *Buggeln*, Versprechen, S. 612–647.

⁹⁷ *Hans Günter Hockerts*, Sozialpolitische Entscheidungen in Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980.

stärker oben nehmenden und damit nach unten gebenden Staat war damit weit vorangeschritten. Damit richtete sich der Blick der Arbeiter:innenbewegung und der SPD zunehmend zur Ausgabenseite. Der politische Schwerpunkt lag nun auf der Durchsetzung sozialstaatlicher Maßnahmen. Demgegenüber war das Steuersystem in den Hintergrund getreten. Da es umverteiland wirkte, galt es als gerecht. Für Grundsatzfragen der Steuerpolitik wurde nur noch begrenzte Energie aufgebracht.

Dies zeigte sich auch, als die SPD 1969 erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik den Kanzler stellte. Die SPD war mit dem Versprechen eines weiteren rapiden Sozialstaatsausbaus in den Wahlkampf gezogen, hatte aber gleichzeitig angekündigt, dass die Steuerquote nicht steigen und Steuern für Geringverdiener gesenkt werden würden. Unter den Bedingungen des rapiden Wirtschaftswachstums war eine Politik von Sozialstaatsausbau bei Steuererleichterung möglich, weil das progressive Steuersystem bei rasantem Wirtschaftswachstum automatisch zu stark steigenden Steuereinnahmen führte. Doch mit der Krise ab 1973 war die Zeit der hohen Wachstumsraten und damit auch der einfachen Staatsfinanzen an ihr Ende angekommen.⁹⁸

Da die sozial-liberale Koalition den Sozialstaat weiter ausbaute, aber kaum Steuern erhöhte, kam es zum Wandel von einem leichten Einnahmeplus 1970 hin zu einer Neuverschuldungsquote von 3,9 Prozent (1981). Dem schon zeitgenössisch geäußerten und von Wolfgang Streeck jüngst wieder betonten Befund, dass die sozial-liberale Regierung den Weg in den Schuldenstaat gewählt habe, ist schwer zu widersprechen. Streeck hat zu Recht darauf aufmerksam gemacht, dass beim Schuldenmachen sehr viel stärker als beim Erzielen von Einnahmen, sprich in der Steuerdebatte, die verteilungspolitische Dimension staatlicher Politik aus dem Blickfeld geraten kann.⁹⁹

Dass die SPD-geführte Koalition nicht eine progressivere Steuerpolitik betrieb, lag auch daran, dass sich außer dem linken SPD-Flügel und einem Teil der Gewerkschaften kaum jemand für Fragen der Steuerpolitik mobilisieren ließ. Größere Menschenmengen ließen sich seit Jahrzehnten mit der Steuerpolitik nicht

98 *Buggeln*, Versprechen, S. 722–750.

99 *Wolfgang Streeck*, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin 2013, S. 109–117.

mehr auf die Straße bringen, unter anderem, weil die staatlichen Finanzen immer ausdifferenzierter und komplizierter geworden waren.¹⁰⁰ Während Steuergesetze im Kaiserreich etwa zehn Seiten umfassten, konnte ein Steueränderungsgesetz der 1970er-Jahre schnell 500 Seiten ausmachen. Weite Teile des Gesetzestextes waren nur noch Jurist:innen und Steuerbeamt:innen verständlich und stellten schon für viele Bundestagsabgeordnete eine erhebliche Hürde dar.

Andererseits hatten die ausbleibenden Proteste in der Steuerpolitik aber ihre Ursache auch darin, dass sich die Demokratie in der Bundesrepublik inzwischen fest etabliert hatte, auch wenn die Notstandsgesetze und der Deutsche Herbst 1977 zwischenzeitlich einen anderen Eindruck entstehen lassen konnten. Es gab inzwischen eine Vielzahl von Politikfeldern, in denen es kaum noch zu Demonstrationen kam und die Mehrheit der Bevölkerung den etablierten Verfahren des Politikbetriebs weitgehend vertraute. Maßgeblich begründet war dies durch den 20-jährigen Wirtschaftsboom, der dafür gesorgt hatte, dass es fast allen Deutschen 1975 ökonomisch deutlich besser ging als 1955. Die Gefahr bestand darin, dass die Steuerpolitik nur noch von Expert*innen betrieben und der Entscheidungsfindung der Wähler*innen entzogen wurde. Für weite Bereiche der Steuerpolitik, die fernab des Interesses der Presse verhandelt wurden, traf dies auch zu. Allerdings wurde die Gefahr dadurch eingeschränkt, dass die Steuerpolitik in vielen Bundestagswahlkämpfen seit den 1970er-Jahren weiterhin eine wichtige Rolle gespielt hat, wodurch die Wähler:innen zumindest die Chance hatten, mit ihrer Wahlentscheidung auch hinsichtlich Grundsatzfragen der Steuer- und Haushaltspolitik zu votieren.

Neoliberale Debatten um Staatsschulden und Steuerenkungen

Solch eine Grundsatzentscheidung stand bei der Bundestagswahl 1983 an, nachdem die FDP 1982 den Koalitionspartner gewechselt hatte und das Auseinanderbrechen der sozial-liberalen Koalition gerade auch durch Fragen über die Höhe von Staatsverschuldung und Sozialausgaben zustande gekommen war. Die Mehr-

¹⁰⁰ Allerdings gab es bei auch keineswegs unkomplizierten Steuergesetzen etwa in den USA, Italien oder Frankreich durchaus Proteste gegen die Steuerpolitik: *Romain D. Huret, American Tax Resisters*, Cambridge/MA 2014; *Lars Döpking, Fiskalische Herrschaft. Steuern, Staat und Politik in Italien seit 1945*, Hamburg 2023.

heit der Bundesbürger:innen entschied sich mit ihrer Wahl für eine stärkere Sparpolitik und eine Begrenzung der Neuverschuldung. Im Wahlkampf hatten Union und FDP auch Steuersenkungen versprochen, doch diese wurden erst in Angriff genommen, als die Neuverschuldung deutlich gesenkt worden war. Die 1984 beschlossene Steuerreformen senkte die Steuerbelastung für alle Schichten, aber insbesondere für die Mittelschicht.¹⁰¹ Im Wahlkampf 1987 versprachen FDP und CSU dann eine Senkung des Spitzensatzes bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer, während der Arbeitnehmerflügel der CDU um Heiner Geißler diese Politik grundlegend ablehnte. Dementsprechend umstritten war die Steuerpolitik dann nach der Wiederwahl. Die schließlich durchgesetzte Reform galt als hochgradig ungerecht, weil der bayerische Ministerpräsident Franz-Josef Strauß eine Steuerbefreiung beim Flugbenzin für Privatflieger durchsetzte.¹⁰² Die Wahlchancen für die Regierungskoalition sahen danach nicht rosig aus, doch der Zerfall des Ostblocks und die dadurch möglich gewordene deutsche Wiedervereinigung veränderte alles, auch in der Steuer- und Haushaltspolitik. Die christlich-liberale Koalition blieb an der Macht, aber an die zuvor versprochene Spar- und Steuersenkungspolitik war nicht mehr zu denken. Die Finanzierung der Einheit forderte hohe Staatsausgaben und Steuererhöhungen.

Erst als diese Kosten Mitte der 1990er-Jahre geschultert waren, begann auch in Deutschland eine Debatte über eine weitreichende Steuerentlastung für Spitzenverdiener und Unternehmen wie sie in Großbritannien und den USA mit dem Siegeszug des Neoliberalismus schon in den 1980er-Jahren geführt worden war. Maßgeblich trug eine Kampagne des BDI über den Standort Deutschland zu diesem Wandel bei. Der BDI malte das Schreckbild einer durch hohe Lohnnebenkosten und Steuern nicht mehr konkurrenzfähigen Wirtschaft an die Wand und verlangte umfassende Steuersenkungen.¹⁰³ Die Regierungskoalition stimmte dem

101 *Marc Buggeln*, Steuern nach dem Boom. Die Öffentlichen Finanzen in den westlichen Industrienationen und ihre gesellschaftliche Verteilungswirkung, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, 52, 2012, S. 47–90, hier S. 73–75.

102 Ebd., S. 75–81. Zur Frage, inwieweit die christlich-liberale Regierung mit den Steuerreformen ihre eigenen Anhänger enttäuschte: *Bernhard Gotto*, Enttäuschung in der Demokratie. Erfahrung und Deutung von politischem Engagement in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er und 1980er Jahre, Berlin 2018, S. 213–301.

103 *Wencke Meteling*, Internationale Konkurrenz als nationale Bedrohung – Zur politischen Maxime der »Standortsicherung« in den neunziger Jahren, in: *Ralph Jessen* (Hrsg.): Konkurrenz in der Geschichte. Praktiken – Werte – Institutionalisierungen, Frankfurt am Main 2014, S. 289–316.

Befund zu und versuchte, ein entsprechendes Steuerreformpaket zu verabschieden, scheiterte aber an der rot-grünen Vetomöglichkeit im Bundesrat.¹⁰⁴

Im Wahlkampf 1998 spielte die Steuerpolitik dann aber keine entscheidende Rolle. Auch SPD und Grüne versprachen nun Steuersenkungen, wenn auch etwas moderater als die Pläne von CDU/CSU und FDP. Es waren andere Gründe und vor allem die allgemeine Wechselstimmung, die zur ersten rot-grünen Regierungskoalition in Deutschland führten. Unter dem keynesianisch orientierten Finanzminister Oskar Lafontaine waren weitreichende Entlastungen für Wirtschaft und Spitzenverdiener nicht in der Planung. Erst als Lafontaine sich im Streit mit Bundeskanzler Schröder von seinen Ämtern zurückzog, kam es unter seinem Nachfolger Hans Eichel zu den umfassendsten Steuersenkungen seit den 1950er-Jahren. Insbesondere senkte die Regierung den Spitzensatz der Einkommensteuer von 53 auf 42 Prozent.¹⁰⁵

Eine Folge der Steuersenkung war, dass die Staatsverschuldung in Deutschland zunahm. Deutschland konnte das Maastricht-Kriterium bei der Neuverschuldung mehrere Jahre nicht erreichen, wodurch die deutsche Kritik an anderen hochverschuldeten EU-Staaten an Glaubwürdigkeit verlor. Die 2005 angetretene Große Koalition nahm danach Abschied von der Politik umfassender Steuersenkung und legte ihren Schwerpunkt auf die Verminderung der Staatsverschuldung.¹⁰⁶ Dieser Priorisierung sind bis zur Coronakrise und dem Ukrainekrieg alle Bundesregierungen gefolgt. Die im Slogan der »Schwarzen Null« auf den Punkt gebrachte Politik wurde zu einem vorrangigen Ziel deutscher Politik, das lange Jahre von CDU/CSU, FDP, SPD und Grünen gleichermaßen getragen wurde und in der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz seinen Ausdruck fand.¹⁰⁷

104 *Buggeln*, Versprechen, 2021, S. 850f.

105 *Reimut Zohlnhöfer*, Rot-grüne Finanzpolitik zwischen traditioneller Sozialdemokratie und neuer Mitte, in: *Christoph Egle/Tobias Ostheim/ders.* (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002*, Wiesbaden 2003, S. 193–214.

106 *Maximilian Grasl/Markus König*, »Von außen getrieben. Die Finanzpolitik der Großen Koalition 2005–2009«, in: *Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer* (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009*, Wiesbaden 2010, S. 205–233.

107 *Lukas Haffert*, *Die schwarze Null. Über die Schattenseiten ausgeglichener Haushalte*, Berlin 2016.

Steuerhinterziehung und Steuervermeidung im globalen Finanzkapitalismus

Grundlegende Wechsel in der Steuerpolitik fanden dabei nicht statt. Langfristig ging der Trend weiter zur steuerlichen Entlastung des Faktors »Kapital«, während die Faktoren »Arbeit« und »Konsum« stärker oder gleichbleibend belastet blieben. Dies lag auch daran, dass Steuerhinterziehung und Steuervermeidung von Unternehmen und Vermögenden immer einfacher und verbreiteter geworden waren, unter anderem durch die zunehmende Globalisierung, aber ebenso, weil die Nationalstaaten lange Zeit wenig unternahmen, um diese Praktiken zu unterbinden. Öffentlichkeitswirksam wurden die Steuerhinterziehungspraktiken vor allem anhand der Fälle Klaus Zumwinkel und Uli Hoeneß diskutiert. Daneben gerieten die Steuervermeidungspraktiken von global agierenden Firmen wie Starbucks oder Apple in den Blick.¹⁰⁸ Die individuelle Steuerhinterziehung wurde international vor allem auf Betreiben der Obama-Regierung erschwert. Die USA setzten mit dem Foreign Account Taxpaper Compliance Act (FATCA) einen Informationsaustausch mit europäischen Banken durch. Sie hatten zuvor gedroht, allen sich nicht beteiligenden Banken bei jeder Zahlung aus den USA einen 30-prozentigen Quellenabzug zu berechnen. Mit FATCA war klar, dass Luxemburg oder die Schweiz den EU-Ländern ein ähnliches Abkommen nicht verweigern konnten. Dadurch wurden zumindest einige der einfachsten Möglichkeiten zur individuellen Steuerhinterziehung erschwert.¹⁰⁹

Noch deutlich schwieriger gestaltete sich die Bekämpfung der Steuervermeidungspraktiken der multinationalen Konzerne. Hier veränderte sich das internationale Setting erst, nachdem sich gezeigt hatte, dass auch die Steuererleichterungen der Regierung Trump nicht dazu führten, dass die US-Konzerne ihre im Ausland erzielten Gewinne zurückverlagerten. Die Regierung Biden wagte deswegen einen großen Schritt und schlug eine internationale Mindestbesteuerung von 15 Prozent für Konzerne vor. Daraufhin einigten sich im Sommer 2021 130 Länder,

108 Thomas Rixen, Die Verwaltung des Überschusses. Die Fiskalpolitik der Großen Koalition, 2013–17, in: Reimut Zohlnhöfer/Thomas Saalfeld (Hrsg.), Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013–2017, Wiesbaden 2018, S. 345–372.

109 Lukas Hakeberg, The Hypocritical Hegemon. How the United States Shapes Global Rules against Tax Evasion and Avoidance, Ithaca 2020, S. 4; ders., Jäger des verlorenen Schatzes. Wie Staaten Steuerflucht international bekämpfen, in: Mittelweg 36, 27 (2018) 1, S. 102–122, hier S. 113.

die etwa 90 Prozent der globalen Wirtschaftskraft repräsentieren, auf eine solche Mindeststeuer. Sollten die nationalen Implementierungsprozesse erfolgreich verlaufen, wäre dies ein großer Schritt gegen die Steuerminimierungspraktiken internationaler Konzerne. Bis Ende 2023 existierte in Deutschland aber nur ein Referentenentwurf, der erste Steuereinnahmen für das Jahr 2026 vorsah. Die große Bedeutung von Fragen der globalen Steuervermeidungspraktiken zeigt deutlich an, dass die Verknüpfung von nationalen mit internationalen oder globalen Problemen auch in der Steuerpolitik eine wachsende Rolle spielt und über die Zukunftsfähigkeit von Steuersystemen entscheiden wird.

Soziale Ungleichheit und globale Gerechtigkeitsfragen heute

Steuern sind heute ein gänzlich unheroisches politisches Thema. Sie werden zwischen den Parteien und Vertreter:innen der Gesellschaft friedlich ausgehandelt. Am Ende steht fast immer ein Kompromiss; heute häufig in der Form, dass Steuern nicht erhöht werden, aber der Sozialstaat weiter ausgebaut oder zumindest nicht oder nur sehr bedingt zurückgebaut wird. Umfassende Steuerproteste hat es in Deutschland seit den 1920er-Jahren nicht mehr gegeben. Ein Kampf auf den Straßen um ein gerechteres Steuersystem findet nicht mehr statt. Zweifelsohne ist dies ein Fortschritt, weil Menschen für etwas mehr Gerechtigkeit nicht ihr Leben einsetzen müssen. Zudem haben die Kämpfe um das Steuersystem an Bedeutung verloren, weil das Steuersystem im 20. Jahrhundert erstmalig in der Geschichte unseren heutigen Ansprüchen an ein gerechtes Steuersystem zumindest im Ansatz erfüllte: Die Wohlhabenden mussten in Deutschland im Regelfall im 20. Jahrhundert einen größeren Anteil ihres Einkommens an den Staat abführen als die weniger Begüterten. Das Steuersystem war insgesamt progressiv geworden.

Die Frage ist aber, ob die national und parlamentarisch geprägte Steuerpolitik im 21. Jahrhundert in der Lage ist, zumindest die Mindeststandards sozialer Gerechtigkeit, die sich im 20. Jahrhundert durchgesetzt haben, beizubehalten. Die jüngeren Entwicklungen nähern eher Zweifel an dieser optimistischen Sichtweise. Fast in allen OECD-Ländern hat in den vergangenen Jahren die steuerliche Belastung von Kapital abgenommen, während jene von Konsum und Arbeit angestiegen ist. In der Folge ist das kombinierte US-Steuer- und Sozialversicherungssystem auf der Einnahmenseite in jüngster Zeit seit mehr als 100 Jahren erstmalig

wieder regressiv geworden und auch in der Bundesrepublik hat die umverteilende Wirkung des Steuersystems abgenommen.¹¹⁰ Dies hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Einkommens- und Vermögensungleichheit in den meisten OECD-Ländern seit mehr als 30 Jahren zugenommen hat. Die Politik hat sich in den letzten Jahren als deutlich offener und umsetzungsbereiter gegenüber den Forderungen der Oberschicht als jenen der Unterschicht gezeigt, und dies gilt insbesondere in Fragen der Steuerpolitik.

Ein Grund dafür, dass die Unter- und Mittelschichten eine finanz- und wirtschaftspolitische Politik mittragen, die in besonderem Maße der Oberschicht zugutekommt, könnte darin liegen, dass Politik inzwischen stärker global als national gedacht wird. Wie Philip Manow zeigt, hat insbesondere in den Ländern mit ausgebautem Sozialstaat der gegen die Zuwanderung aus ärmeren Ländern gerichtete Diskurs an Stärke gewonnen.¹¹¹ Im globalen Maßstab gehören die Unterschichten in Skandinavien, Westeuropa und auch Deutschland mindestens zu den reichsten 20 Prozent der Weltbürger, mitunter sogar zu den reichsten zehn Prozent. Während bis zum 19. Jahrhundert die soziale Ungleichheit größer war als jene zwischen nationalen Bevölkerungen, ist im 20. Jahrhundert die Ungleichheit zwischen nationalen Bevölkerungen weit größer als innerhalb von Nationen.¹¹² Dementsprechend kann, rein materialistisch gedacht, die Absicherung der eigenen Position der west- und mitteleuropäischen Mittel- und Unterschichten gegenüber Ansprüchen der unteren 80 Prozent der Erdenbewohner attraktiver sein als der Kampf mit den reichsten einem Prozent im eigenen Land um eine stärkere Beteiligung am Nationaleinkommen durch umverteilende Steuerpolitik. Die Soziologie untersucht solche Einstellungen in jüngster Zeit unter dem Begriff des »Wohlfahrtschauvinismus«¹¹³

Während das Steuersystem bestens geeignet ist, nationale Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen zu beantworten, hat es für globale Gerechtigkeitsfragen bisher

110 *Emmanuel Saez/Gabriel Zucman*, Der Triumph der Ungerechtigkeit. Steuern und Ungleichheit im 21. Jahrhundert, Berlin 2020, S. 39; *Stefan Bach*, 100 Jahre deutsches Steuersystem: Revolution und Evolution, in: *Steuer und Wirtschaft* 96, 2019, S. 105–117; *Buggeln*, Versprechen, 2021, S. 910f.

111 *Philip Manow*, Die Politische Ökonomie des Populismus, Berlin 2018.

112 *Branko Milanović*, Die ungleiche Welt. Migration, das Eine Prozent und die Zukunft der Mittelschicht, Berlin.

113 *Steffen Mau/Thomas Lux/Linus Westheuser*, Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft, Berlin 2023, S. 128–131.

eine geringe Rolle gespielt. Die Entscheidungen über Steuersystem und Regierungsform werden bis heute weitgehend national getroffen, und so sind auch Umverteilungsvorgänge vorwiegend national geprägt. Globale Ungleichheitsfragen werden vorwiegend über repressive Migrationskontrolle, geregelte und ungeregelte Migrationsprozesse sowie sogenannte »Entwicklungshilfe« verhandelt. Durch die zu erwartenden Folgen der Erderwärmung werden sich Fragen der globalen Gerechtigkeit in den nächsten Jahren und Jahrzehnten aber in neuer Dringlichkeit stellen. Die reichen Länder haben mit ihrem Ressourcenverbrauch überproportional zur Erderwärmung beigetragen, während viele ärmere Länder die ersten Leidtragenden sein werden. Die reichsten ein Prozent mit Privatjets, Superyachten und beheizten Swimmingpools haben zweifelsohne in besonderem Maße zur Misere beigetragen,¹¹⁴ aber auch der Ressourcenverbrauch der europäischen Mittelschichten liegt weit über dem, was die Erde vertragen kann.¹¹⁵ Angesichts dieser Problematiken haben in den vergangenen zehn Jahren die Diskussionen um globale Steurgerechtigkeit oder die Einführung von globalen Steuern etwa auf CO₂-Verbrauch, Vermögen oder Börsentransaktionen zugenommen.¹¹⁶ Dies wäre eine Möglichkeit, zu gewährleisten, dass die wohlhabenden Staaten und Bürger*innen einen hohen Beitrag für die von ihnen in hohem Maße zu verantwortenden Klimaschäden zahlen, die bisher in besonders dramatischer Weise in Ländern mit geringem Wohlstand aufgetreten sind. Auch auf der EU-Ebene verhandelte man zunehmend über diese Fragen. Dass aber selbst auf EU-Ebene bisher kaum Einigkeit erzielt werden konnte, zeigt bereits an, dass der Weg zu global abgesprochenem Handeln in Steuerfragen ein weiter und beschwerlicher sein wird.

114 *Sighard Neckel*, Zerstörerischer Reichtum. Wie eine globale Verschmutzerelite das Klima ruiniert, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 68, 2023, H. 4, S. 47–56.

115 *Ulrich Brand/Markus Wissen*: Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus, München 2017; *Stephan Lessenich*, Neben uns die Sintflut: Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis, Berlin 2016.

116 *Thomas Rixen*, Globalisierung und fiskalische Demokratie, in: *PVS*, 59, 2018, 1, S. 103–124; *Gabriel Wollner*, Globale Besteuerung und Demokratische Legitimität: Moralische Herausforderungen an den Demokratischen Steuerstaat, in: *PVS*, 59, 2018, H. 1, S. 125–145.

Fazit: Steuern & Demokratie

Die sich im mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Europa langsam durchsetzende Steuerfinanzierung staatlicher Ausgaben war eine wichtige Wegmarke auf dem Weg zum demokratischen Staat. Steuern wurden zunehmend unabhängig von Stand und Klasse erhoben und förderten dadurch in der Tendenz die Gleichbehandlung der Statsbürger:innen. Der Weg hin zum demokratischen Staat war aber ein so langer wie verschlungener, eine vorrangige Finanzierung durch Steuern führte allerdings keineswegs automatisch zur Demokratie. Im frühneuzeitlichen Staat belasteten Steuern zudem die ärmere Bevölkerung stärker als den wohlhabenden Teil und verschärften dadurch die bestehende Ungleichheit. So verwundert es nicht, dass die Steuern während der Französischen Revolution eine zentrale Rolle spielten und die Revolutionäre darauf abzielten, das regressive durch ein proportionales Steuersystem zu ersetzen. Sie waren damit jedoch nur kurzfristig erfolgreich. Bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts dominierten indirekte Steuern als staatliche Einnahmequelle.

Sie trugen damit dazu bei, dass die Tendenz zur Verschärfung der sozialen Ungleichheit, die es in Europa seit dem 14. Jahrhundert gab, auch im aufsteigenden Industriekapitalismus nicht beendet, sondern eher verschärft wurde. Die Verelendung in den städtischen Massenquartieren brachte die Parteien und Organisationen der städtischen Arbeiterschaft dazu, immer schärfer gegen die Verhältnisse zu protestieren. Eine der wichtigsten Forderungen des reformistischen Teils der Arbeiter:innenbewegung zielte daher auch auf die Abschaffung der indirekten Steuern und die Umstellung auf ein System progressiver direkter Steuern. Auch wegen der Angst vor gewalttätigen Revolutionen nahmen bürgerliche Reformer:innen die Forderung nach progressiven Steuern nun langsam auf. Zur Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert führten mehrere europäische Staaten die progressive Einkommensteuer ein. Sie sollte zum Zentrum eines insgesamt progressiven Steuersystems werden, insbesondere nachdem die Steuersätze im Laufe sowie im Gefolge der beiden Weltkriege deutlich angehoben wurden.

Dadurch nahm die Ungleichheit in vielen Ländern Europas zu Beginn des 20. Jahrhunderts erstmals seit mehr als 500 Jahren für längere Zeit ab. Dieser Trend setzte sich bis etwa zu den 1980er-Jahren fort, bis durch die neoliberale Wende die Steuern für Wohlhabende zunehmend gesenkt wurden. Die progressive Steuerpolitik hat dadurch das Verhältnis von Demokratie und Kapitalismus im 20. Jahrhundert maßgeblich mitstabilisiert. Die seit den 1980er-Jahren wieder zunehmende Ungleichheit trägt hingegen dazu bei, dass die Stimmen, die von einer Gefährdung der Demokratie sprechen, zuzunehmen scheinen.

Doch warum ist die Frage der Ungleichheit so zentral für die Demokratie? Demokratietheorien problematisieren die ökonomische Ungleichheitsdimension maßgeblich nicht aus Gerechtigkeitsgründen, sondern aus politischen Machtgründen, also wegen ungleicher Machtchancen, die aus ökonomischen Asymmetrien resultieren. Ein demokratischer Staat ist angewiesen auf die ihm abgerungenen gleichen Partizipationsrechte aller seiner Mitglieder und die Unverkäuflichkeit des politischen Macht- und Ämterzugangs. Ist die ökonomische Ungleichheit jedoch erheblich, verstärkt sich die Gefahr von ungleichen Rechten und Zugängen. Zunehmende Ungleichheit ist deswegen zumeist auch ein demokratischer Krisenindikator.

Während die soziale Ungleichheit innerhalb von Nationen in vielen Ländern im Laufe des 20. Jahrhunderts verringert wurde, hat sich die Ungleichheit zwischen den Nationen im 20. Jahrhundert weiter vergrößert. Heute hat es für die Lebensqualität von Menschen eine größere Bedeutung, in welchem Land als in welcher Klasse oder Schicht sie geboren werden. Steuern und ihre Umverteilungswirkungen sind bisher weitgehend an den Nationalstaat gebunden, weshalb Ayalet Shachar von den Lebenschancen als »Geburtslotterie« spricht.¹¹⁷ Ob Steuern auch für globale Umverteilung genutzt werden können, ist bisher noch kaum abzusehen. Da die globale Ungleichheit aber neben der Bekämpfung des Klimawandels die zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts darstellt, könnten Steuern, die über den Nationalstaat hinausreichen, im Prinzip einen Beitrag dazu leisten, diese Problematik anzugehen.

117 *Ayalet Shachar*, *The Birthright Lottery. Citizenship and Global Inequality*, Cambridge/MA 2009.

Literaturverzeichnis

- Alber, Jens*, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt am Main 1987.
- Alfani, Guido/Di Tullio, Matteo*, The Lion's Share. Inequality and the Rise of the Fiscal State in Preindustrial Europe, Cambridge 2019.
- Ardant, Gabriel*, Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations, in: *Charles Tilly* (Hrsg.), The Formation of National States in Western Europe, Princeton 1975, S. 164–243.
- Bach, Stefan*, 100 Jahre deutsches Steuersystem: Revolution und Evolution, in: *Steuer und Wirtschaft* 96, 2019, S. 105–117.
- Bach, Stefan/Buggeln, Marc*, Geburtsstunde des modernen Steuerstaats in Deutschland 1919/1920, in: *Wirtschaftsdienst* 100, 2020, H. 1, S. 42–48.
- Banken, Ralf*, Hitlers Steuerstaat. Die Steuerpolitik im Dritten Reich, München 2018.
- Becker, Peter* (Hrsg.), Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts, Bielefeld 2011.
- Beckert, Jens*, Unverdientes Vermögen. Soziologie des Erbrechts, Frankfurt am Main 2004.
- Bergmann, Jürgen et al.* (Hrsg.), Regionen im historischen Vergleich. Studien zu Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert, Opladen 1989.
- Bergmann, Jürgen/Megerle, Klaus*, Protest und Aufruhr der Landwirtschaft in der Weimarer Republik (1924–1933). Formen und Typen der politischen Agrarbewegung im regionalen Vergleich, in: *Jürgen Bergmann et al.* (Hrsg.), Regionen im historischen Vergleich. Studien zu Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert, Opladen 1989, S. 200–287.
- Boberach, Heinz*, Wahlrechtsfragen im Vormärz. Die Wahlrechtsanschauung im Rheinland 1815–1849 und die Entstehung des Dreiklassenwahlrechts, Düsseldorf 1959.
- Boucoyannis, Deborah*, Kings as Judges. Power, Justice, and the Origins of Parliaments, Cambridge, 2021.

- Boucoyannis, Deborah*, No Taxation of Elites, No Representation: State Capacity and the Origins of Representation, in: *Politics & Society*, 43, 2015, S. 303–332.
- Brand, Ulrich/Wissen, Markus*, Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus, München 2017.
- Brewer, John*, *The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688–1783*, London 1989.
- Brownlee, W. Elliot*, *Federal Taxation in America. A History*, New York/Cambridge 2016.
- Buggeln, Marc*, Steuern nach dem Boom. Die Öffentlichen Finanzen in den westlichen Industrienationen und ihre gesellschaftliche Verteilungswirkung, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 52, 2012, S. 47–90.
- Buggeln, Marc*, *Das Versprechen der Gleichheit. Steuern und soziale Ungleichheit in Deutschland von 1871 bis heute*, Berlin 2021.
- Buggeln, Marc*, Wie wichtig sind progressive Steuern für die Demokratie? Besteuerung und Enteignung der ökonomischen Eliten in Demokratie und Diktatur im 20. Jahrhundert, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 61, 2021, S. 115–160.
- Crouzet, Francois*, *La grande inflation. La monnaie en France de Louis XVI à Napoleon*, Paris 1993.
- Delalande, Nicolas*, *Les Batailles de l'Impot. Consentment et résistance de 1789 à nos jours*, Paris 2011,
- Dickson, P. G. M.*, *The Financial Revolution in England. A Study in the Development of Public Credit, 1688–1756*, London 1967.
- Dok. 74, Artikel Adolf Hitlers »Bauern, hütet euch vor Provokateuren!«, in: *Völkischer Beobachter* vom 23./24.12.1928, in: *Institut für Zeitgeschichte* (Hrsg.), *Adolf Hitler Reden 1925–1933*, Bd. II Zwischen den Reichstagswahlen Juli 1928–September 1930, Bd. 1: Juli 1928–Februar 1929, München 1994, S. 369–371, hier S. 370f.
- Döpking, Lars*, *Fiskalische Herrschaft. Steuern, Staat und Politik in Italien seit 1945*, Hamburg 2023.
- Döpking, Lars*, Fiskalregime. Eine andere Geschichte des modernen Staates, in: *Mittelweg* 36, 27 (2018) 1, S. 3–28.
- Duda, Sandra*, *Das Steuerrecht im Staatshaushaltssystem der DDR*, Frankfurt am Main/Berlin etc. 2010.

- Egle, Christoph/Ostheim, Tobias /Zohlhöfer, Reimut* (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002, Wiesbaden 2003.
- Einhorn, Robin L.*, American Taxation, American Slavery, Chicago 2006.
- Einhorn, Robin*, Look Away Dixieland. Southerners and the Federal Income Tax, in: Northwestern University Law Review, 108, 2014, S. 773–798.
- Goldscheid, Rudolf*, Staatssozialismus oder Staatskapitalismus [1917], in: *ders/ Joseph Schumpeter*, Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, hg. von Rudolf Hickel, Frankfurt am Main 1976, S. 40–252.
- Goldscheid, Rudolf/Schumpeter, Joseph*, Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, hg. von Rudolf Hickel, Frankfurt am Main 1976.
- Gotto, Bernhard*, Enttäuschung in der Demokratie. Erfahrung und Deutung von politischem Engagement in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er und 1980er Jahre, Berlin 2018.
- Grabein, Max*, Beiträge zur Geschichte der Lehre von der Steuerprogression, in: Finanz-Archiv, 12, 1895, H. 2, S. 1–88 und 13, 1896, H. 1, S. 111–158.
- Grabower, Rolf*, Bismarck und die Steuern, in: FinanzArchiv, N.F. 22, 1963, S. 377–461.
- Graßmann, Timm*, Karl Marx' Kritik des besteuerten Staats, in: *Sebastian Huhnholz* (Hrsg.), Fiskus-Verfassung-Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis heute, Baden-Baden 2018, S. 179–208.
- Gross, Jean-Pierre*, Progressive Taxation and Social Justice in Eighteenth-Century France, in: Past & Present, 140, 1993, S. 79–126.
- Haffert, Lukas*, Die schwarze Null. Über die Schattenseiten ausgeglichener Haushalte, Berlin 2016.
- Hakelberg, Lukas*, Jäger des verlorenen Schatzes. Wie Staaten Steuerflucht international bekämpfen, in: Mittelweg 36, 27 (2018) 1, S. 1102–122.
- Hakelberg, Lukas*, The Hypocritical Hegemon. How the United States Shapes Global Rules against Tax Evasion and Avoidance, Ithaca 2020.
- Hickel, Rudolf*, Einleitung: Krisenprobleme des »verschuldeten Steuerstaats«, in: *Rudolf Goldscheid/Joseph Schumpeter*, Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, hg. von Rudolf Hickel, Frankfurt am Main 1976, S. 7–39.

- Hockerts, Hans Günter*, Sozialpolitische Entscheidungen in Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980.
- Holtfrerich, Carl-Ludwig*, Government Debt in Economic Thought of the Long 19th Century, Berlin 2013 (Discussion Paper School of Business & Economics, FU Berlin Nr. 2013/4).
- Holzman, Frankly D.*, Soviet Taxation. The Fiscal and Monetary Problems of a Planned Economy, Cambridge 1955.
- Höntsche, Frauke*, Steuern zum Wohle aller. John Stuart Mills sozialistische Reform des Privateigentums, in: *Sebastian Huhnholz* (Hrsg.), Fiskus – Verfassung – Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis heute, Baden-Baden 2018, S. 209–232.
- Huhnholz, Sebastian* (Hrsg.), Fiskus – Verfassung – Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis heute, Baden-Baden 2018.
- Huhnholz, Sebastian*, Der andere Ökonom. Max Webers Spätwerk und die fiskalische Verfassung einer neuen deutschen Demokratie, Berlin 2023.
- Huhnholz, Sebastian*, Der permanente Fiskalvertrag. Die steuermokratische Effizienz kollektiver Güter bei Knut Wicksell und James M. Buchanan, in: *Zeitschrift für Politische Theorie*, 12, 2021, H. 1, S. 45–66.
- Huhnholz, Sebastian*, Was soll das heißen: »Steuerstaat«? in: *Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft*, 29, 2017, S. 15–48.
- Huret, Romain D.*, American Tax Resisters, Cambridge/MA 2014.
- Isensee, Josef*, Steuerstaat als Staatsform, in: *Rolf Stödter/Werner Thieme* (Hg.), Festschrift für Hans Peter Ipsen, Tübingen 1977, S. 409–436.
- Jessen, Ralph* (Hrsg.): Konkurrenz in der Geschichte. Praktiken – Werte – Institutionalisierungen, Frankfurt am Main 2014.
- Keller, Christian*, Visionen Volkshetze Betrügereien. Der Weg zum modernen Steuerstaat am Beispiel der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft (1833–1928), Zürich 2017.
- Koch, Sabine*, Kontinuität im Zeichen des Wandels. Verfassung und Finanzen in Württemberg um 1800, Stuttgart 2015.
- Kroboth, Rudolf*, Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches während der Reichskanzlerschaft Bethmann Hollwegs und die Geld- und Kapitalmarktverhältnisse (1909–1913/14), Frankfurt am Main 1986.

- Kruse, Wolfgang*, Krieg und nationale Integration. Eine Neuinterpretation des sozialdemokratischen Burgfriedensschlusses 1914/15, Essen 1993.
- Kühne, Thomas*, Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867–1914, Düsseldorf 1994.
- Kwass, Michael*, *Privilege and the Politics of Taxation in Eighteenth-Century France*, Cambridge 2000.
- Lassalle, Ferdinand*, 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: *ders.*, Gesammelte Reden und Schriften, hg. von Eduard Bernstein, Bd. 2, Berlin 1919, S. 285–486.
- Lassalle, Ferdinand*, Gesammelte Reden und Schriften, hg. von Eduard Bernstein, Bd. 2, Berlin 1919.
- Leimgruber, Matthieu*, Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000, Cambridge 2008, S. 30–56.
- Lessenich, Stephan*, Neben uns die Sintflut: Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis, Berlin 2016.
- Manow, Philip*, Die Politische Ökonomie des Populismus, Berlin 2018.
- Martin, Isaac William/Mehrotra, Ajay K./Prasad, Monica* (Hrsg.), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge/New York etc. 2009.
- Mathiak, Walter*, Das preußische Einkommenssteuergesetz von 1891 im Rahmen der Miquelschen Steuerreform 1891/93, Berlin 2011.
- Mau, Steffen/Lux, Thomas/Westheuser, Linus*, Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft, Berlin 2023.
- McCraw, Thomas*, Joseph A. Schumpeter. Eine Biografie, Hamburg 2008.
- Mehrotra, Ajay K.*, Making the Modern American Fiscal State: Law, Politics, and the Rise of Progressive Taxation 1877–1929, Cambridge 2013.
- Mergel, Thomas*, Staat und Staatlichkeit in der europäischen Moderne, Göttingen 2022.
- Meteling, Wencke*, Internationale Konkurrenz als nationale Bedrohung – Zur politischen Maxime der »Standortsicherung« in den neunziger Jahren, in: *Ralph Jessen* (Hrsg.): Konkurrenz in der Geschichte. Praktiken – Werte – Institutionalisierungen, Frankfurt am Main 2014, S. 289–316.

- Milanović, Branko*, Die ungleiche Welt. Migration, das Eine Prozent und die Zukunft der Mittelschicht, Berlin 2016.
- Neckel, Sighard*, Zerstörerischer Reichtum. Wie eine globale Verschmutzerelite das Klima ruiniert, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 68, 2023, 4, S. 47–56.
- Neumark, Fritz*, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961.
- Neumark, Fritz*, Zum Wesen der Besteuerung, in: ders., Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961.
- Nipperdey, Thomas*, Deutsche Geschichte 1866–1918, Bd. 2: Machtstaat vor der Demokratie, München 1992.
- O'Brien, Patrick K.*, The Political Economy of British Taxation, 1660–1815, in: *Economic History Review* 41, 1988, H. 1, S. 1–32.
- Oechslin, Hanspeter*, Die Entwicklung des Bundessteuersystems der Schweiz von 1848 bis 1966, Einsiedeln 1967.
- Peukert, Helge*, Rudolf Goldscheid: Finanzsoziologie des Steuerstaates, in: *Helge Peukert/Manfred Prisching*, Rudolf Goldscheid und die Finanzkrise des Steuerstaats, Graz 2009, S. 11–80.
- Peukert, Helge/Prisching, Manfred*, Rudolf Goldscheid und die Finanzkrise des Steuerstaats, Graz 2009.
- Pincus, Steve*, 1688: The First Modern Revolution, New Haven 2009.
- Pincus, Steve/Robinson, James*, Wars and State-Making. Reconsidered: The Rise of the Developmental State, in: *Annales*, 71, 2016, S. 5–36.
- Plagge, Arnd/Scheve, Kenneth/Stasavage, David*, Comparative Inheritance Taxation Database, 2010, <http://hdl.handle.net/10079/mkkwhm7>. ISPS Data Archive.
- Polanyi, Karl*, The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, Frankfurt am Main 1978 [1944].
- Polity5-Studie: <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>.
- Prisching, Manfred*, Josef Schumpeter und der Staatskapitalismus, in: Peukert/ders., Goldscheid, 2009, S. 81–136.
- Procacci, Giovanna*, Gouverner la misère: La question sociale en France 1789–1848, Paris 1993.

Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, abgehalten in Jena vom 14. Bis 20. September 1913, Berlin 1913.

Richter, Hedwig, Moderne Wahlen. Eine Geschichte der Demokratie in Preußen und den USA im 19. Jahrhundert, Hamburg 2017.

Rixen, Thomas, Die Verwaltung des Überschusses. Die Fiskalpolitik der Großen Koalition, 2013–17, in: *Reimut Zohnhöfer/Thomas Saalfeld* (Hrsg.), Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013–2017, Wiesbaden 2018, S. 345–372.

Rixen, Thomas, Globalisierung und fiskalische Demokratie, in: *PVS*, 59, 2018, 1, S. 103–124.

Rodgers, Daniel T., Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age, Cambridge/Mass. 1998.

Rosenvallon, Pierre, Die Gesellschaft der Gleichen, Hamburg 2013.

Saez, Emmanuel/Zucman, Gabriel, Der Triumph der Ungerechtigkeit. Steuern und Ungleichheit im 21. Jahrhundert, Berlin 2020.

Sarasin, Philipp, Sittlichkeit, Nationalgefühl und frühe Ängste vor dem Proletariat. Untersuchungen zu Politik, Weltanschauung und Ideologie des Basler Bürgertums in der Verfassungskrise von 1846/47, in: *Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde*, 84, 1984, S. 51–127.

Schanz, Georg, Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Bd. 2, Stuttgart 1890.

Schläppi, Daniel, Das Staatswesen als kollektives Gut: Gemeinbesitz als Grundlage der politischen Kultur in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft, in: *Historical Social Research*, 32, 2007, H. 4, S. 69–202.

Schläppi, Daniel, Teilen und Verteilen. »Umverteilung« in korporativer Logik am Beispiel der alten Eidgenossenschaft, in: *Traverse*, 22, 2015, H. 1, S. 51–63

Schmidt, Manfred G., Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen 2008, 4. Auflage.

Schremmer, Eckart, Steuern und Staatsfinanzen während der Industrialisierung Europas: England, Frankreich, Preußen und das Deutsche Reich 1800 bis 1914, Berlin 1994.

Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 11: Verhandlungen von 1875, Leipzig 1875.

- Schui, Florian*, Zum Begriff des Steuerstaats, in: *Peter Becker* (Hrsg.), Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts, Bielefeld 2011, S. 107–130.
- Schulz, Jan-Pieter*, Finanzwissenschaft im deutschsprachigen Raum und in den Vereinigten Staaten, 1865–1917, Ursprung, Inhalt und Wissenschaftstransfer, Marburg 2013.
- Schumpeter, Joseph*, Die Krise des Steuerstaats [1918], in: *Rudolf Goldscheid/Joseph Schumpeter*, Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, hg. von Rudolf Hickel, Frankfurt am Main 1976, S. 329–379.
- Seligman, Edwin R. A.*, Progressive Taxation in Theory and Practice, in: *Publications of the American Economic Association*, 9, 1894, H. 1/2, S. 7–222.
- Seligman, Edwin R. A.*, *Essays in Taxation*, New York 1895.
- Sell, Alexander*, Republikanische Kritik am Steuerstaat in England und den USA, Frankfurt am Main/New York 2022.
- Shachar, Ayelet*, *The Birthright Lottery. Citizenship and Global Inequality*, Cambridge/MA 2009.
- Stasavage, David*, *The Decline and Rise of Democracy. A Global History from Antiquity to Today*, Princeton 2020
- Stöcker, Rolf/Thieme, Werner* (Hrsg.), *Festschrift für Hans Peter Ipsen*, Tübingen 1977
- Stoltenberg, Gerhard*, *Politische Strömungen im schleswig-holsteinischen Landvolk 1918–1933. Ein Beitrag zur politischen Meinungsbildung in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1962.
- Streeck, Wolfgang*, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin 2013.
- Swedberg, Richard*, *Joseph A. Schumpeter. Eine Biographie*, Stuttgart 1994.
- The European Fiscal-Military System 1530–1870*: <https://fiscalmilitary.history.ox.ac.uk/home>.
- Thier, Andreas*, *Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie. Staatssteuerreformen in Preußen 1871–1893*, Frankfurt am Main 1999.
- Thier, Andreas*, *The Transfer of Ideas about Taxation in a Federal State: The Example of the German Empire, 1875–1914*, in: *Holger Nehring/Florian Schui* (Hrsg.), *Global Debates About Taxation*, London 2007, S. 83–96.
- Tilly, Charles* (Hrsg.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton 1975.

- Tilly, Charles*, 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.
- Tilly, Charles*, Foreword, 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. xi–xiii, hier: S. xii.
- Tilly, Charles*, Reflections on the History of European State Making, in: *ders.* (Hrsg.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton 1975, S. 3–83.
- Ullmann, Hans-Peter*, Finance, in: *Jay Winter* (Hrsg.), *The Cambridge History of the First World War*, Vol. II: *The State*, Cambridge 2014, S. 408–433.
- Wagner, Adolph*, Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 43, 1887, H. 4, S. 675–746.
- Wehler, Hans-Ulrich*, *Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918*, Göttingen 1973.
- Wennerlind, Karl*, *Casualties of Credit. The English Financial Revolution, 1620–1720*, Cambridge/Mass. 2011.
- White, Eugene*, The French Revolution and the Politics of Government Finance, 1770-1815/1770-1815, in: *Journal of Economic History*, 55 (, 1995), S. 227–255.
- Wicksell, Knut*, *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Jena 1896.
- Winter, Jay* (Hrsg.), *The Cambridge History of the First World War*, Vol. II: *The State*, Cambridge 2014.
- Witt, Peter-Christian*, *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913*, Lübeck 1970.
- Wollner, Gabriel*, Globale Besteuerung und Demokratische Legitimität: Moralische Herausforderungen an den Demokratischen Steuerstaat, in: *PVS*, 59, 2018, H. 1, S. 125–145.
- Zohlnhöfer, Reimut*, Rot-grüne Finanzpolitik zwischen traditioneller Sozialdemokratie und neuer Mitte, in: *Christoph Egle/Tobias Ostheim/ders.* (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002*, Wiesbaden 2003, S. 193–214.
- Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas* (Hrsg.), *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013–2017*, Wiesbaden 2018.

Der Autor



Prof. Dr. Marc Buggeln ist seit 2023 Professor für regionale Zeitgeschichte und Public History an der Universität Flensburg und Direktor der Forschungsstelle für regionale Zeitgeschichte und Public History (Schleswig). Seine Habilitationsschrift zum Thema dieser Publikation – »Das Versprechen der Gleichheit. Progressive Steuerpolitik und die Reduktion sozialer Ungleichheit 1871–1945, Berlin: Suhrkamp 2022« – wurde mit dem Carl-Erdmann-Preis des Verbands der Historiker und Historikerinnen Deutschlands ausgezeichnet.

Marc Buggeln ist Redaktionsmitglied des geschichtswissenschaftlichen Onlineportals *H-Soz-Kult* und Mitherausgeber der Zeitschriften *WerkstattGeschichte* und *Historische Anthropologie*.

Beiträge aus dem Archiv der sozialen Demokratie

Peter Beule (Hrsg.): Krisenwahrnehmung und Krisenhandeln im 20. Jahrhundert (Beiträge aus dem Archiv der sozialen Demokratie, Heft 21), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 2023 | <http://library.fes.de/pdf-files/adsd/20726.pdf>

Stefan Müller (Hrsg.): Konservativer und gewerkschaftlicher Widerstand gegen den Nationalsozialismus. Neue Forschungen zu Carl F. Goerdeler und Wilhelm Leuschner (Beiträge aus dem Archiv der sozialen Demokratie, Heft 20), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Archiv der sozialen Demokratie 2023 | <http://library.fes.de/pdf-files/adsd/20572.pdf>

Michael Schwartz: Wenzel Jaksch (1896–1966). Biografische Schlaglichter auf einen Sozialdemokraten aus Mitteleuropa (Beiträge aus dem Archiv der sozialen Demokratie, Heft 19), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 2023 | <http://library.fes.de/pdf-files/adsd/20257.pdf>

Jacob Hirsch (Hrsg.): Jüdische Menschen in der Arbeiterbewegung. Porträts – Debatten – Motive (Beiträge aus dem Archiv der sozialen Demokratie, Heft 18), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 2023 | <http://library.fes.de/pdf-files/adsd/20398.pdf>

Peter Beule/Stefan Müller (Hrsg.): Kohäsionskräfte in der deutschen Sozialdemokratie vor 1914 (Beiträge aus dem Archiv der sozialen Demokratie, Heft 16), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 2022 | <http://library.fes.de/pdf-files/adsd/19674.pdf>

Annabel Walz/Andreas Marquet (Hrsg.): Sicher sichern? Social Media-Archivierung aus rechtlicher Perspektive im Archiv der sozialen Demokratie (Beiträge aus dem Archiv der sozialen Demokratie, Heft 17), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 2022 | <http://library.fes.de/pdf-files/adsd/19590.pdf>

Anja Kruke/Ann Kathrine Maier (Hrsg.): Das Archiv der sozialen Demokratie in 50 Objekten, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 2022.

Peter Beule (Hrsg.): Demokratie erlebbar machen – aber wie? Die Frankfurter Paulskirche und das »Haus der Demokratie« als Herausforderung und Chance (Beiträge aus dem Archiv der sozialen Demokratie, Heft 14), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 2022 | <http://library.fes.de/pdf-files/adsd/18943.pdf>

Peter Beule (Hrsg.): Gutes Klima – gute Gesellschaft! Die ökologische Frage in der Sozialen Demokratie (geschichte.macht.zukunft), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 2020 | <http://library.fes.de/pdf-files/historiker/17202.pdf>

Peter Beule (Hrsg.): Smart work!? Mitbestimmung im digitalen Zeitalter (geschichte.macht.zukunft), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 2020 | <http://library.fes.de/pdf-files/historiker/16466.pdf>

Michael Schneider: Der Generalstreik gegen den Kapp-Lüttwitz-Putsch im März 1920, Bonn: Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung 2021 | <http://library.fes.de/pdf-files/adsd/17568.pdf>

Nora Thorade: Vernetzte Produktion. Computer Integrated Manufacturing (CIM) als Vorgeschichte von Industrie 4.0, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 2020 | <http://library.fes.de/pdf-files/adsd/17116.pdf>

Stefan Müller: Die Spanische Grippe. Wahrnehmung und Deutung einer Jahrhundertpandemie im Spiegel der sozialdemokratischen Presse (Beiträge aus dem Archiv der sozialen Demokratie, Heft 12), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 2020 | <http://library.fes.de/pdf-files/adsd/17115.pdf>

Gedruckte Exemplare können Sie, soweit vorrätig, kostenlos bei uns bestellen:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Archiv der sozialen Demokratie
Godesberger Allee 149
52175 Bonn
Tel.: +49 228 883 8026
E-Mail: public.history@fes.de



BEITRÄGE AUS DEM ARCHIV
DER SOZIALEN DEMOKRATIE
HEFT 22

Friedrich-Ebert-Stiftung
Archiv der sozialen Demokratie

ISBN 978-3-98628-434-3
ISSN 1431-6080