

Marc Buggeln

Das Versprechen der Gleichheit

Steuern und soziale
Ungleichheit in Deutschland
von 1871 bis heute

**suhrkamp taschenbuch
wissenschaft**

suhrkamp taschenbuch
wissenschaft 2338

Das Elend der Industriearbeiter im 19. Jahrhundert verstärkte den Ruf nach sozialer Gerechtigkeit und schürte die Angst vor einer Revolution. Preußen führte daraufhin als erste europäische Großmacht eine progressive Einkommensteuer ein. Mit ihr begann die Revolution der Gleichheit und der Übergang zur sozialliberalen Gouvernamentalität, die auch Erfolge zeitigte. So nahm die seit Jahrhunderten wachsende Ungleichheit nach dem Ersten Weltkrieg erstmals ab. In seiner großen Studie zeichnet Marc Buggeln die spannende Geschichte der Steuerpolitik nach und zeigt, dass die progressiven Steuern stets umstritten geblieben sind. Mit dem Siegeszug des Neoliberalismus stehen sie erneut im Zentrum gesellschaftlicher Verteilungskämpfe.

Marc Buggeln ist Privatdozent für Neuere und Neueste Geschichte am Institut für Geschichtswissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Sein Buch *Das Versprechen der Gleichheit* wurde mit dem Carl Erdmann Preis 2021 des Verbands der Historiker und Historikerinnen Deutschlands ausgezeichnet.

Marc Buggeln
Das Versprechen der
Gleichheit

Steuern und soziale Ungleichheit
in Deutschland
von 1871 bis heute

Suhrkamp

Gewidmet Inge Marszolek (1947-2016)



Erste Auflage 2022
suhrkamp taschenbuch wissenschaft 2338
© Suhrkamp Verlag AG, Berlin, 2022
Alle Rechte vorbehalten. Wir behalten uns auch
eine Nutzung des Werks für Text und Data Mining
im Sinne von § 44b UrhG vor.
Umschlag nach Entwürfen
von Willy Fleckhaus und Rolf Staudt
Druck und Bindung: C. H. Beck, Nördlingen
Printed in Germany
ISBN 978-3-518-29938-8

www.suhrkamp.de

Inhalt

| | |
|-------------------------|---|
| Einleitung | 9 |
|-------------------------|---|

Teil I

Die Durchsetzung der progressiven Einkommensteuer
bis 1914 und der Beginn der Gleichheitsrevolution

| | |
|---|-----|
| Kapitel 1 Vom Absolutismus zur liberalen Gouvernamentalität: Der Aufstieg des Steuerstaats und des Fiskalmilitarismus bis Mitte des 19. Jahrhunderts | 53 |
| Kapitel 2 Wachsende Ungleichheit und finanzwissenschaftliche Alternativen zum Laissez-faire (1815-1871) | 78 |
| Kapitel 3 Von der liberalen zur sozialliberalen Gouvernamentalität. Siegeszug der progressiven Einkommensteuer . | 92 |
| Kapitel 4 Das deutsche Kaiserreich als Vorreiter sozialliberaler Gouvernamentalität? | 125 |
| Kapitel 5 Steuern und soziale Ungleichheit vor dem Ersten Weltkrieg im internationalen Vergleich ... | 186 |

Teil II

Der Krieg als großer Gleichmacher?
Steuerpolitik und militarisierte Gouvernamentalität (1914-1918)

| | |
|---|-----|
| Kapitel 6 Steuerscheu und wachsende Ungleichheit | 213 |
| Kapitel 7 Kriegsfinanzen und Einkommensungleichheit im internationalen Vergleich | 275 |

Teil III

Sozialliberale Gouvernamentalität unter fragilen Bedingungen:
Die Steuerpolitik der Weimarer Zeit (1919-1933)

| | |
|--|-----|
| Kapitel 8 Hyperinflation, Steuerflucht und die Krise sozialdemokratischer Steuerpolitik | 285 |
| Kapitel 9 Von der Stabilisierung zum Notstandsregime: Zyklische Finanzpolitik in der Weltwirtschaftskrise | 336 |

Teil IV

Militarisierte Gouvernamentalität in Friedenszeiten (1933-1939)

| | | |
|-------------------|---|-----|
| Kapitel 10 | Hochsteuerpolitik im Zeichen der Aufrüstung | 389 |
| Kapitel 11 | Rezessionsbekämpfung, Aufrüstung und Steuerpolitik im internationalen Vergleich | 499 |

Teil V

Die Gouvernamentalität des Vernichtungskriegs – Finanzpolitik im Zweiten Weltkrieg (1939-1945)

| | | |
|-------------------|---|-----|
| Kapitel 12 | Die deutsche Kriegsfinanzpolitik 1939-1945 | 519 |
| Kapitel 13 | Vergleich der Kriegsfinanzen der Großmächte 1939-1945 | 560 |

Teil VI

Verordneter Sozialliberalismus? Die Steuerpolitik in den westlichen Besatzungszonen (1945-1948/49)

| | | |
|-------------------|-------------------------------------|-----|
| Kapitel 14 | Die alliierte Hochsteuerpolitik | 571 |
| Kapitel 15 | Deutsche Umkehrbemühungen 1948/1949 | 594 |

Teil VII

Die umkämpfte ordoliberalen Gouvernamentalität. Steuerpolitik für ein Export-Spar-System (1949-1966)

| | | |
|-------------------|---|-----|
| Kapitel 16 | Der deutsche Ordoliberalismus und die Gerechtigkeit des Marktes | 601 |
| Kapitel 17 | Spitzensatzsenkung und eine Politik der »geschlossenen Hand«: Fritz Schäffer (1949-1957) | 612 |
| Kapitel 18 | Gab es eine zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft? Mittelstandsförderung und Ausgabesteigerungen unter wirtschaftsliberalen Finanzministern (1957-1966) | 648 |

Teil VIII

Aufstieg und Niedergang sozialliberaler Gouvernamentalität (1966-1982): Die SPD und die Steuergerechtigkeit

| | |
|---|-----|
| Kapitel 19 Von der Ordnungs- zur Prozesspolitik | 699 |
| Kapitel 20 Die Wirtschaftskrise 1973 und das Ende der finanziellen Leichtigkeit | 751 |

Teil IX

Vom Gleichheitsversprechen zur Effizienz: Der langsame Aufstieg neoliberaler Gouvernamentalität seit den 1980er-Jahren

| | |
|---|------|
| Kapitel 21 Erst Schuldenabbau, dann Steuersenkung: Die Fiskalpolitik der christlich-liberalen Koalition (1982-1989) . | 795 |
| Kapitel 22 Von der Finanzierung der Einheit zur rot-grünen Spitzensatzsenkung | 847 |
| Kapitel 23 Von der Steuersenkung zur schwarzen Null: Die Ära Merkel (2005-2021) | 863 |
| Schluss Progressive Steuern und Gleichheitsrevolution – vom vorläufigen Ende und Wiederaufstieg exorbitanten Reichtums | 886 |
| Quellen- und Literaturverzeichnis | 925 |
| Dank | 1011 |
| Grafiken- und Tabellenverzeichnis | 1013 |
| Namenregister | 1022 |
| Ausführliches Inhaltsverzeichnis | 1031 |

Einleitung

Anfang 2014 meldete Oxfam, dass die reichsten 85 Menschen so viel Vermögen besitzen wie die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung, mithin über dreieinhalb Milliarden Menschen. Zwei Jahre später bedurfte es nur noch 62 Superreicher, um das Vermögen der ärmeren Hälfte der Menschheit aufzuwiegen, und 2018 schließlich nur noch 26 Superreicher.¹ Solche Zahlen bestätigen den Eindruck, dass wir aktuell in Zeiten exponentiell wachsender Ungleichheit leben. Die Spitzenvermögen sind in den Vereinigten Staaten inzwischen fast wieder auf der Höhe derer angekommen, die dort Ende des 19. Jahrhunderts angehäuft worden waren. Im wertbereinigten zeitübergreifenden Vergleich führten 1999 mit John D. Rockefeller, Andrew Carnegie und Cornelius Vanderbilt noch die drei erfolgreichsten Unternehmer des Gilded Age die ewige Rangliste an, erst auf Platz vier folgte Bill Gates.² 2018 rückte aber der Amazon-Gründer Jeff Bezos mit einem geschätzten Vermögen von 112 Milliarden Dollar auf Platz zwei hinter Rockefeller vor.³ Doch die Corona-Pandemie mit ihren Lockdowns bescherte dem Versandhändler Amazon eine Explosion der Gewinne, wodurch Bezos Rockefeller überholte. Laut Forbes wurde Bezos die erste Person, die jemals ein Vermögen von über 200 Milliarden Dollar ihr Eigen nennen konnte.⁴

Besonders instruktiv ist ein Blick auf die diachronen Vergleichsdaten, wie sie für die großen britischen und US-amerikanischen Vermögen vorliegen, wenn man die biografischen Eckdaten der

1 Guardian vom 20.1.2014; Pressemeldung Oxfam vom 18.1.2016; (<https://www.oxfamamerica.org/press/62-people-own-same-wealth-as-half-the-world/>) (Zugriff: 10. 5. 2019); Guardian vom 21. 1. 2019.

2 Philip Beresford/William D. Rubinstein, *The Richest of the Rich. The Wealthiest 250 People in Britain since 1066*, Petersfield 2007, S. 141.

3 Forbes-Liste 2018; (<https://www.forbes.at/artikel/die-forbes-billionaires-list-2018.html>) (Zugriff: 10. 5. 2019).

4 Jonathan Ponciano, *Jeff Bezos Becomes the First Person Ever Worth \$200 Billion*, in: Forbes vom 26.8.2020. Online: (<https://www.forbes.com/sites/jonathanponciano/2020/08/26/worlds-richest-billionaire-jeff-bezos-first-200-billion/?sh=4fa48df34db7>) (Zugriff: 22. 12. 2021).

Besitzer betrachtet.⁵ Es fällt auf, dass in den Listen kaum jemand aus den Geburtsjahrgängen 1871 bis 1945 zu finden ist. Die großen Vermögen des frühen 20. Jahrhunderts besaßen fast ausnahmslos Menschen, die schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts geboren wurden, darüber hinaus finden sich noch einige Vertreter der Geburtsjahrgänge bis 1869. Dann klafft eine Lücke von mehr als einem halben Jahrhundert. Die nächsten Einträge finden sich dann erst wieder für in den 1930er-Jahren geborene Männer. Wenn man davon ausgeht, dass große Vermögen im Regelfall erst ab einem Alter von 30 Jahren aufgebaut werden, so entspricht diese Lücke in den Geburtsjahrgängen in etwa der Zeit der Großen Kompression von 1914 bis in die 1970er-Jahre, in der die soziale Ungleichheit in den westlichen Industrienationen deutlich abnahm. In dieser Periode stieg der Anteil der unteren und mittleren Schichten am Gesamteinkommen. Gleichzeitig war es erheblich schwerer als zuvor oder danach, gigantische Vermögen anzuhäufen. Ohne Zweifel hatte die Vermögensvernichtung in den beiden Weltkriegen einen großen Anteil an dieser Entwicklung. Ebenso spielten jedoch progressive Steuern, also Steuern, die Wohlhabende verhältnismäßig stärker belasteten, sowie der Ausbau des Sozialstaats eine zentrale Rolle. Progressive Steuern und steigende Sozialausgaben waren die beiden wichtigsten Bausteine der gegen Ende des 19. Jahrhunderts einsetzenden »Gleichheitsrevolution« (Pierre Rosanvallon), die das Denken und Handeln der Menschen im atlantischen Wirtschaftsraum nachhaltig prägten und veränderten. Sie waren Teil des Übergangs von der liberalen zur sozialliberalen Gouvernamentalität und bedeuteten eine Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten innerhalb der politischen und sozialen Staatsbürgerschaft. Der Aufstieg der neoliberalen Gouvernamentalität seit den 1970er-Jahren trug dann dazu bei, dass die soziale Ungleichheit seit den 1970er-Jahren in den OECD-Staaten in der Tendenz wieder zunahm. Forderungen nach mehr sozialer Gerechtigkeit wurden nun häufiger mit dem Vorwurf des Sozialneids abgewehrt und als politisch irrelevant markiert.

Thomas Piketty beschrieb die Steuerpolitik als das wesentliche Mittel, um der von ihm konstatierten Zunahme der Ungleichheit in vielen OECD-Staaten und insbesondere in den USA seit

⁵ Ebd.; Beresford/Rubinstein, *Richest*.

den 1980er-Jahren gegenzusteuern. Die Beschaffung ausreichender staatlicher Finanzmittel durch eine schärfere Besteuerung der Wohlhabenden ist für ihn die Grundvoraussetzung, um überhaupt gemeinschaftlich agieren zu können.⁶ Zugleich bilden Steuerdaten die wesentliche Grundlage für seine Erfassung der Einkommens- und Vermögensungleichheit, die das eigentliche Thema seines Buches darstellen. Mit dieser Monografie hat er die Ungleichheitsforschung auf ein neues Niveau gehoben. Dass Piketty allerdings die bisherige Umverteilungswirkung von Steuern nicht systematisch untersucht, obwohl er der Steuerpolitik zentrale Bedeutung beimisst und sich maßgeblich auf Steuerdaten beruft, überrascht. Die vorliegende Arbeit schlägt eine andere Richtung ein: Der Zusammenhang von Steuersystem und sozialer Ungleichheit bildet ihr Zentrum.

Eine vergleichend und transnational angelegte Nationalstudie

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht die Entwicklung in Deutschland von der Gründung des Kaiserreichs bis heute. Für diesen nationalstaatlichen Zugriff sprechen gute Gründe: Der moderne Steuerstaat war mit dem Nationalstaat auf das Engste verknüpft und steuerpolitische Fragen wurden weitestgehend im nationalen Rahmen entschieden. Dementsprechend handelt es sich bei der Mehrzahl der bedeutenden historischen Studien zur modernen Steuerpolitik um Nationalstudien, in denen nur sehr wenig Bezug auf die Entwicklung in anderen Ländern genommen wird.

Ob jedoch eine Steuerbelastung besonders stark oder die Ungleichheit im untersuchten Fall besonders hoch war, lässt sich nur mit Blick auf andere Länder beurteilen. Deswegen ist die Arbeit vergleichend angelegt. Die deutsche Entwicklung steht zwar im Mittelpunkt, aber sie wird mit der Steuerpolitik und ihren Auswirkungen auf soziale Ungleichheit in anderen wirtschaftlich führenden westeuropäischen und nordamerikanischen Staaten abgeglichen. Durchgängig werden dabei jene drei Länder untersucht, die aus deutscher Sicht die drei wichtigsten Konkurrenten als wirt-

6 Thomas Piketty, *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, München 2014, S. 662.

schaftliche Führungsmacht darstellten: Großbritannien, Frankreich und die USA. Dazu werden beispielsweise auch die Schweiz, Schweden, Italien, Österreich-Ungarn und das Osmanische Reich als Kontrastfälle in den Blick genommen und schließlich wird die Sowjetunion als schärfstes Gegenmodell zum kapitalistischen Steuerstaat in die Untersuchung einbezogen. In dieser vergleichenden Perspektive zeigt sich, dass viele Großdiagnosen der noch sehr national geprägten deutschen Geschichtsschreibung kaum haltbar sind. So hatte weder das deutsche Kaiserreich ein ausgeprägt unsoziales Steuersystem noch war der Deflationskurs Heinrich Brüning eine deutsche Besonderheit, und auch dass die nationalsozialistische Regierung eine ausnehmend scharfe Reichenbesteuerung einführt, ist ein Mythos. Umgekehrt kann der Blick auf die deutsche Steuergeschichte das Bild jüngerer internationaler Entwicklungen ergänzen. Einschneidende Steuersenkungen, wie sie von Ronald Reagan und Margaret Thatcher in den 1980er-Jahren vorgenommen wurden, fanden in der Bundesrepublik schon in den 1950er-Jahren unter dem Regime ordoliberalen Gouvernements statt. Der umfassende Vergleich ermöglicht es, zu sehr viel präziseren Aussagen zu kommen.⁷

Im Kern ist die Arbeit also eine vergleichend angelegte Nationalstudie. Daneben werden gerade in Bereich des Wissens und der Suche nach steuerlichen Innovationen auch transnationale Zusammenhänge und Transferprozesse herausgearbeitet.⁸ Die führenden Finanzwissenschaftler rezipierten sich gegenseitig. Die nationalen Debatten um eine progressive Besteuerung lebten auch von der Beobachtung anderer Länder und der Hoffnung, im eigenen Land ein besonders innovatives Steuersystem aufbauen und der internationalen Konkurrenz enteilen zu können. Aufmerksam verfolgten Politiker und Beamte die Entwicklungen im Ausland, um gegebenenfalls erfolgreiche Konzepte zu importieren. Hinzu kommt, dass die Fiskalsysteme zwar nationalstaatlich verfasst waren, aber

7 Hartmut Kaelble, *Historisch Vergleichen. Eine Einführung*, Frankfurt am Main 2021.

8 Michael Werner/Bénédicte Zimmermann, *Vergleich, Transfer, Verflechtung*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 28 (2002), S. 607-636; Hartmut Kaelble, *Die Debatte über Vergleich und Transfer und was jetzt?*, in: *Geschichte Transnational*, 8. 2. 2005, (<http://geschichte-transnational.clio-online.net/forum/type=artikel&id=574>) (Zugriff: 10.12.2021).

insbesondere im Kriegsfall eine Abhängigkeit von internationalen Finanznetzwerken bestand. Die Studie vermag hier Schlaglichter zu werfen, doch bleibt eine umfassende Aufarbeitung der internationalen Steuerdebatten und ihrer transnationalen Einflüsse vorerst ein Forschungsdesiderat.

Die Untersuchung ist vor allem sozial-, wirtschafts- und politikgeschichtlich angelegt, aber auch ideen- und wissenshistorische Fragen spielen eine wichtige Rolle. Demgegenüber kommen kultur- und alltagsgeschichtliche Themen nur in Ansätzen zur Geltung. Das liegt auch darin begründet, dass für Deutschland hierzu bisher kaum solche Studien zur Rolle von Steuern und öffentlichen Finanzen existieren. Die notwendige umfangreiche Quellenarbeit konnte diese Arbeit in ersten Ansätzen leisten. Sie wechselt in der Darstellung immer wieder die Ebenen, um den Zusammenhang von Steuern und Ungleichheit detailliert ausleuchten zu können. Dabei wird umfangreich auf quantitative Daten zurückgegriffen. Zwar lassen sich zentrale Entwicklungen der Steuerpolitik auch rein qualitativ beschreiben, doch für die Beurteilung ihrer Auswirkungen bedarf es zwingend quantitativer Daten. Der Schwerpunkt der Studie liegt auf der vertikalen Ungleichheit, also insbesondere auf den Einkommens- und Vermögensunterschieden zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen. Demgegenüber kommen horizontale Ungleichheiten, etwa die steuerliche Behandlung von Frauen, nationalen und religiösen Minderheiten oder kolonisierten Subjekten, weniger oft und weniger scharf in den Blick. Das liegt auch darin begründet, dass diese Fragen – im Vergleich zur »Klassenfrage« – deutlich seltener zum Gegenstand von Steuerdebatten wurden.

Die untersuchte Zeitspanne von 1871 bis heute ist durch politische Zäsuren definiert.⁹ Sie beginnt mit der Gründung des deutschen Kaiserreichs, führt über zwei Weltkriege und zwei deutsche Staaten hin zu einem wiedervereinigten Deutschland. Die politischen Daten bilden auch für das Steuersystem wichtige Einschnitte. So veränderte etwa die Gründung des Kaiserreichs das Verhältnis zwischen den Finanzen des Zentralstaats und der Länder, und die Debatten um Steuergerechtigkeit gewannen dank der im Reichs-

9 Zwei wichtige Abschnitte deutscher Geschichte bleiben in dieser Darstellung außen vor: Die Steuerpolitik in den deutschen Kolonien sowie die der DDR. Eigenständige Publikationen zu diesen beiden Perioden sind in Vorbereitung.

tag vertretenen Sozialdemokraten deutlich an Schärfe. Mit dem Krieg endete 1945 auch eine erhebliche Anspannung der Finanzen aufgrund der exorbitanten Rüstungsausgaben, die zur höchsten Steuerquote der deutschen Geschichte geführt hatten. Eine wesentlich durch die beiden Weltkriege geprägte Epoche der Steuerexpansion kam an ihr Ende. In der Bundesrepublik versuchte die Regierung unter ordoliberalen Gouvernamentalität die Steuerquote zu senken, doch aufgrund des von Finanzminister Fritz Schäffer deklarierten Primats des Haushaltsausgleichs fiel die Steuerquote zwar unter die Spitzenwerte des Zweiten Weltkrieges, sie blieb aber auf einem hohen Niveau. Die sozialliberale Regierung hatte sich 1969 dann ein Mehr an sozialer Gerechtigkeit auf die Fahnen geschrieben, doch über erste vorsichtige Reformen kam sie kaum hinaus, als sich mit der Wirtschaftskrise von 1973 und dem Ende des Bretton-Woods-Systems die Parameter staatlicher Fiskalpolitik grundlegend zu wandeln begannen.

Steuern & Ungleichheit: Geschichte und Begrifflichkeiten

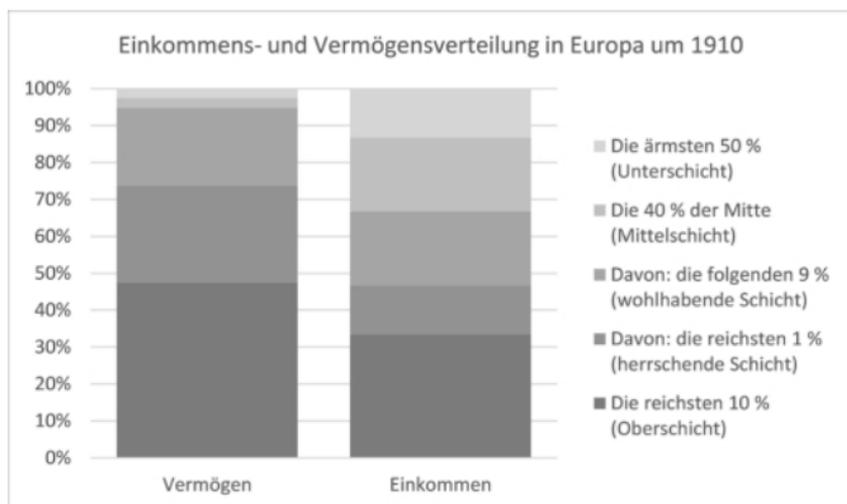
Seit den großen Pestkatastrophen des 14. und des frühen 17. Jahrhunderts, auf die jeweils einige Jahrzehnte abnehmender Ungleichheit folgten, weil der Arbeitskräftemangel zu steigenden Durchschnittslöhnen für die unteren Schichten führte, ist die Einkommens- und Vermögensungleichheit in West-, Mittel- und Nordeuropa bis 1914 angestiegen oder bestenfalls konstant geblieben. Zu diesem Langzeittrend wachsender Ungleichheit trug nicht zuletzt der Umstand bei, dass die Steuersysteme der präindustriellen militär-fiskalischen Staaten regressiv waren, ein Angehöriger der Unterschicht also prozentual mehr Steuern von seinem Einkommen zahlen musste als ein Vertreter der gesellschaftlichen Elite.¹⁰ Zudem verwendete der frühneuzeitliche Staat die eingestrichenen Gelder vor allem für das Militär, Investitionen schlugen demgegenüber weniger zu Buche und Sozialausgaben gab es kaum.¹¹ Daran

10 Guido Alfani/Matteo Di Tullio, *The Lion's Share. Inequality and the Rise of the Fiscal State in Preindustrial Europe*, Cambridge 2019.

11 Im 18. Jahrhundert wendeten die europäischen Mächte im Median 54% ihrer Einnahmen für das Militär auf. Die vielen Kriege führten zudem dazu, dass der

änderte sich anfangs auch mit der Industrialisierung wenig. Die Einkommens- und Vermögensungleichheit nahm weiter zu und erreichte in den europäischen Ländern, für die Daten vorliegen, vor dem Ersten Weltkrieg einen Höhepunkt. Thomas Piketty hat für Europa im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts folgende Einkommens- und Vermögensverteilung errechnet:

Grafik 1



Quelle: Piketty, Kapital, S. 327 f.

Der Gini-Koeffizient lag beim Vermögen im Durchschnitt bei 0,85 und beim Einkommen bei 0,49. Erst mit dem Ersten Weltkrieg begann die soziale Ungleichheit in Europa wieder abzunehmen. Zu dieser Trendumkehr trug die Vermögensvernichtung im Krieg bei, aber auch die schärfere Besteuerung des Reichtums, zu der viele kriegsführende Staaten zur Deckung der immensen Kosten griffen. Dementsprechend hätte die Untersuchung auch 1914 einsetzen können, also zu dem Zeitpunkt, als die Steuerpolitik tatsächlich erstmals dazu beitrug, Ungleichheit zu verringern. Doch die Diskussionen um gerechte Steuern hatten bereits wesentlich früher be-

Schuldendienst gut ein Drittel der Mittel verschlang, weshalb im Regelfall höchstens 20% der Einnahmen für andere Ausgaben zur Verfügung standen: Wolfgang Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999, S. 308.

gonnen und auch schon grundlegende Reformen zur Folge gehabt. Richard J. Evans betonte, dass Debatten um Ungleichheit das Zentrum der europäischen Politik im 19. Jahrhundert gebildet haben.¹² Häufig ging es dabei um Steuern.

Doch wodurch zeichnen sich Steuern als modernes Zentrum der Staatsfinanzierung aus? 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.«¹³ 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 die Durchsetzung dieses modernen Steuerverständnisses war die Französische Revolution von eminenter Bedeutung. Die Proteste in Frankreich richteten sich nicht zuletzt gegen die Steuerbefreiungen für Adel und Klerus¹⁴ sowie gegen die hohen indirekten Steuern, die die unteren Schichten überproportional belasteten, weil diese einen größeren Anteil ihres Einkommens für die besteuerten Lebensmittel aufwenden mussten als Wohlhabende. Aus diesem Grund waren (und sind) indirekte Steuern – insbesondere Verbrauchsteuern – in ihrer Wirkung meist regressiv und nur in wenigen Fällen proportional oder gar progressiv (z. B. bei Steuern auf Luxusgüter, die aber durch die begrenzten Verkaufszahlen meist wenig ertragreich waren).

Der Dritte Stand verlangte mehr politische Rechte, ganz im Sinne des Slogans »No taxation without representation«, den sich bereits vor der Französischen Revolution die amerikanischen Unabhängigkeitskämpfer zu eigen gemacht hatten. Das bedeutete eine

12 Richard J. Evans, *The Pursuit of Power. Europe 1815–1914*, New York 2016, S. XX.

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

14 Allerdings waren die Steuerbefreiungen für Adel und Klerus schon im Laufe staatlicher Zentralisierung deutlich reduziert worden. Es handelte sich fast nirgends mehr um vollständige Steuerbefreiungen, sondern nur noch um von Land zu Land unterschiedliche Vorrechte: Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt*, S. 318.

gleichmäßigere Verteilung der Steuerlast. Diese Forderungen führten dazu, dass die französischen Revolutionäre nach 1789 sämtliche indirekten Steuern abschafften. Stattdessen führten sie vier direkte Steuern ein, die proportional ausgelegt waren. Jeder sollte also den gleichen Teil seines Einkommens für die Finanzierung des Staates einbringen. Sämtliche Befreiungen für Adel und Kirchen wurden abgeschafft.¹⁵ Doch schon Napoleon führte die indirekten Steuern wieder ein, und der regressive Grundzug des französischen Steuersystems war bald wiederhergestellt.¹⁶

Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts kam es zu einem erneuten Umschwung. Nicht zuletzt aufgrund des Drucks der sich politisch formierenden Arbeiterbewegung gewannen Forderungen nach einer progressiven Besteuerung an Bedeutung.¹⁷ Hierbei ging es fast ausschließlich um die Anhebung der direkten Steuern. Zwar wurden auch Rufe nach einer stark progressiven Erbschaftsteuer laut, doch stand meistens die progressive Einkommensteuer im Mittelpunkt der Diskussion. Dieser neue Fokus war wegweisend: Im 20. Jahrhundert sollte die progressive Einkommensteuer in allen führenden Industriestaaten zum zentralen Instrument steuerlicher Umverteilung von oben nach unten avancieren. Zuerst wurde sie in einigen Schweizer Kantonen und kleineren deutschen Staaten eingeführt, bevor um die Jahrhundertwende größere Staaten nach-

15 Michael Kwass, *Privilege and the Politics of Taxation in Eighteenth-Century France*. *Liberté, Égalité, Fiscalité*, Cambridge 2000.

16 Richard Bonney, *The Apogee and Fall of the French Rentier Regime, 1801–1914*, in: José Luís Cardoso/Pedro Lains (Hg.), *Paying for the Liberal State. The Rise of Public Finance in Nineteenth-Century Europe*, Cambridge 2010, S. 81–103, hier S. 84–89.

17 Vereinzelte Fälle progressiver Besteuerung sind schon aus der Antike bekannt. Diese Steuern waren bis zum Ende des Mittelalters jedoch temporär und auf Notsituationen, insbesondere Kriege, beschränkt. Am dauerhaftesten konnte sich in der Vormoderne in Florenz im 15. und 16. Jahrhundert eine progressive Einkommens- und Vermögenssteuer etablieren: Ralf Lieb, *Direkte Steuerprogression. Geschichtliche Entwicklung und kritische Würdigung ihrer Begründungen*, Wiesbaden 1992, S. 22–63. Der Begriff progressive Steuer taucht aber nach Bonney erstmalig um 1767 auf: Richard Bonney, *Revenue*, in: ders. (Hg.), *The Origins of the Modern State in Europe, Thirteenth to Eighteenth Centuries. Economic Systems and State Finance*, Oxford 1995, S. 423–505, hier S. 485. Kehl betont, dass die Progression als Steuerprinzip im Mittelalter unbekannt war: Paul Kehl, *Die Steuer in der Lehre der Theologen des Mittelalters. Eine quellen-geschichtliche Studie*, Berlin 1927, S. 246.

folgten, darunter Preußen (1891), die Niederlande (1892), Großbritannien (1909), die Vereinigten Staaten (1913) und Frankreich (1915).¹⁸ Pierre Rosanvallon betont den grundlegenden Charakter, den diese Reformen und die dann im und nach dem Ersten Weltkrieg erhöhten Spitzensteuersätze für die Transformation hin zu einer »Gesellschaft der Gleichen« hatten: »Es handelte sich um nichts weniger als eine Revolution, die den Charakter der Gesellschaften des westlichen Kapitalismus tiefgreifend veränderte.«¹⁹

Doch bevor es dazu kommen konnte, musste die progressive Einkommensteuer überall in zähen Kämpfen durchgesetzt werden, denn gerade in den schnell auf die Realeinkommen der sozialen Gruppen durchschlagenden Steuergesetzen bildete sich die gesellschaftliche Machtverteilung ab. Dies hielt schon Norbert Elias in seinen Analysen zum Prozess der Zivilisation fest: »Die Steuern [...] sind ein Produkt gesellschaftlicher Verflechtung. Sie entstehen – wie aus einem Parallelogramm der Kräfte – aus dem Ringen der verschiedenen, sozialen Gruppen und Interessen.«²⁰ In der Regel waren es sozialistische oder sozialdemokratische Parteien, die sich für eine progressive Einkommensteuer starkmachten. Doch um die Jahrhundertwende trugen diese Parteien fast nirgends Regierungsverantwortung. Dementsprechend mussten konservative oder liberale Parteien für das Projekt gewonnen werden, wobei es mitunter zu überraschenden Koalitionen kam. In Preußen waren es etwa die von Agrariern dominierten konservativen Parteien, die sich zu Fürsprechern aufschwangen, weil sie hofften, im Gegenzug die Besteuerung von Landbesitz verringern und eine Erbschaftsbesteuerung vermeiden zu können.

Die Weltkriege als große Gleichmacher

Eine deutliche Verschiebung in Richtung eines progressiven Steuersystems brachte der Erste Weltkrieg, in dessen Verlauf die Steuer-

18 Zur Datierung der Einführung verschiedener moderner Steuerarten in den jeweiligen Ländern: Laura Seelkopf/Hanna Lierse, *Democracy and the Global Spread of Progressive Taxes*, in: *Global Social Policy* (2020), S. 1-27.

19 Pierre Rosanvallon, *Die Gesellschaft der Gleichen*, Hamburg 2013, S. 201.

20 Norbert Elias, *Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, 2 Bde., Frankfurt am Main 1976, Bd. 2, S. 287.

sätze für höhere Einkommen in einigen kriegführenden Ländern deutlich angehoben wurden. Forderungen nach einem stärkeren Beitrag höherer Einkommen konnten sich jedoch nicht überall gleichermaßen durchsetzen. Zwar führten fast alle beteiligten Nationen hohe Kriegsgewinnsteuern ein, aber in Deutschland und Frankreich kam es nur zu moderaten Erhöhungen der Einkommensteuerspitzensätze. Demgegenüber stiegen die Spitzensätze in den Vereinigten Staaten und Großbritannien während des Krieges auf 77 respektive 50 Prozent drastisch an. Es waren also gerade die liberalen angloamerikanischen Länder, die hier voranschritten. Die exorbitanten Kosten des Zweiten Weltkriegs trieben die Steuersätze noch einmal in neue, ungeahnte Höhen. Und wieder waren es die liberalen Staaten USA und Großbritannien, die am entschiedensten zupackten. Bei Kriegsende lag der Einkommensteuerspitzenatz in beiden Ländern bei über neunzig Prozent. Im nationalsozialistischen Deutschland erreichte der Satz dagegen bis 1945 nur 60 Prozent. Angesichts dieser Zahlen verliert die Behauptung Götz Alys, die Nationalsozialisten hätten Spitzenverdiener im internationalen Vergleich besonders scharf besteuert, schnell an Überzeugungskraft.²¹

Bald nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs entwickelte sich eine optimistische Lesart zur Minderung sozialer Ungleichheit in den OECD-Nationen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Den Grundton gab Simon Kuznets vor, der Mitte der 1950er-Jahre postulierte, dass die Ungleichheit zu Beginn der Industrialisierung zwar überall zugenommen habe, dann aber aufgrund der Mobilität der Arbeitskräfte, die in die produktiveren Wirtschaftssektoren mit höheren Löhnen abwanderten, eine recht beständige Abnahme zu konstatieren sei.²² Diese frohe Botschaft dominierte die Debatte in mancher Abwandlung bis zum Ende des 20. Jahrhunderts und vielleicht sogar noch darüber hinaus. Eine scharfe Kritik erfuhr Kuznets Interpretation schließlich vor allem durch Thomas Piketty, der sie als ein »Produkt des Kalten Krieges«²³ bezeichnete. Er hielt Kuznets entgegen, »dass der starke Rückgang der Ein-

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

22 Simon Kuznets, *Economic Growth and Income Inequality*, in: *American Economic Review* 45 (1955), S. 1-28.

23 Piketty, *Kapital*, S. 30.