

Eckart Schremmer

**Steuern und Staatsfinanzen
während der Industrialisierung
Europas**

England, Frankreich, Preußen
und das Deutsche Reich
1800 bis 1914



Springer-Verlag
Berlin Heidelberg New York
London Paris Tokyo Hong Kong



Professor Dr. ECKART SCHREMMER
Universität Heidelberg
Institut für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
Grabengasse 14
69117 Heidelberg

M 17.85
M 7

ISBN 3-540-56915-4 Springer-Verlag Berlin Heidelberg New York
ISBN 0-387-56915-4 Springer-Verlag New York Berlin Heidelberg

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek
Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft/begr. von F.
von Liszt u.W. Kaskel. Hrsg. von H. Albach ...-Berlin;
Heidelberg; New York; London; Paris; Tokyo; Hong Kong; Barcelona; Budapest: Springer.
Teilw. hrsg. von W. Kunkel ...-Teilw. hrsg. von P. Lerche; D.
Nörr.- Teilw. Nachdr. d. von E. Kohlrausch ...hrsg. Bd.
Abteilung Rechtswissenschaft.
NE: Liszt, Franz von [Begr.]; Albach, Horst [Hrsg.]; Lerche, Peter
[Hrsg.]; Kunkel, Wolfgang [Hrsg.]; Kohlrausch, Eduard [Hrsg.]
Schremmer, Eckart: Steuern und Staatsfinanzen
während der Industrialisierung Europas.-1994

Schremmer, Eckart:
Steuern und Staatsfinanzen während der Industrialisierung
Europas: England, Frankreich, Preussen und das Deutsche
Reich 1800 bis 1914/Eckart Schremmer. -Berlin; Heidelberg;
New York; London; Paris; Tokyo; Hong Kong: Springer, 1994

(Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft: Abteilung Rechtswissenschaft)
ISBN 3-540-56915-4 (Berlin ...)
ISBN 0-387-56915-4 (New York ...)

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrages, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der Fassung vom 24. Juni 1985 zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 1994
Printed in Germany

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, daß solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Satz: Macmillan India Ltd., Bangalore-25
SPIN 10120462 64 3020-5 4 3 2 1 0

Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i>	VII
--------------------------	-----

Kapitel 1

Steuersystem und Staatshaushalt in England

I. Die historische Grundlage: Die Entwicklung der Staatsfinanzen bis zu den napoleonischen Kriegen

1. Das System der Staatseinnahmen	1
1.1. Das Steuerbewilligungsrecht des Parlaments	1
1.2. Die domanialen Einkünfte und die Stempelabgaben	1
1.3. Die Staatsanleihen	3
1.4. Die Steuern	8
1.4.1. Die direkten Steuern	8
1.4.2. Die indirekten Steuern	9
1.4.3. Die Aufwand- und Luxus-Steuern	10
2. Die Struktur der Staatshaushalte	13

II. Die Staatsfinanzen in der Zeit der Industrialisierung

1. Das Finanzsystem im Umbruch 1798 bis 1815	16
1.1. Die verfrühte Neuerung: Die Einkommensteuer	16
1.1.1. Pitts Triple Assessment von 1798	16
1.1.2. Pitts Vermögen- und Einkommensteuer 1799 bis 1802.	17
1.1.3. Die Vermögen- und Einkommensteuer von Addington 1803 bis 1806 und von Petty 1806 bis 1815.	23
1.2. Die Struktur der Staatseinnahmen 1815	25
2. Das Finanzsystem zwischen Restauration und Rationalisierung 1816 bis 1842	25
2.1. Die Abschaffung der Vermögen- und Einkommensteuer	25
2.2. Rationalisierung bei den indirekten Steuern und den Zöllen	27
2.3. Die Struktur der Staatshaushalte 1816 bis 1842	30
3. Das moderne Steuersystem der ersten Industrialisation.	32

Inhaltsverzeichnis

3.1. Der Durchbruch zur ordentlichen Vermögen- und Einkommensteuer seit Peel 1842.	32
3.1.1. Das effiziente und pragmatische Veranlagungs- und Erhebungsverfahren	36
3.1.2. Die hohe Elastizität der Steuereinkünfte	38
3.1.3. Versuch einer Schätzung der Höhe der Einkünftearten aus der Statistik der Einkommensteuer.	39
3.2. Die Staatsverschuldung und das Bruttosozialprodukt	44
3.3. Die Struktur der Staatshaushalte 1843 bis 1919/20.	45
4. Die säkulare Staatsquote im internationalen Vergleich	55
5. Die konsolidierte öffentliche Bilanz des Britischen Empire 1910/11. Einige Angaben	59

III. Gebietsabgrenzungen

England – Großbritannien – Vereinigtes Königreich	60
---	----

Kapitel 2

Steuersystem und Staatshaushalt in Frankreich

I. Die historische Grundlage: Das Finanzsystem am Ausgang des

Ancien Régime

1. Die Struktur des Staatshaushalts	61
2. Das Steuersystem	63
2.1. Die indirekten Steuern	63
2.2. Die direkten Steuern	64

II. Die Staatsfinanzen in der Zeit der Industrialisierung

1. Die Ausgangsbilanz von 1813/14	66
1.1. Das System der nachrevolutionären Steuern	68
1.2. Die Struktur des nachrevolutionären Staatshaushalts	70
2. Das Finanzsystem	73
2.1. Die direkten Steuern	73
2.1.1. Das Grundprinzip der gerechten direkten Steuer	73
2.1.2. Die Ertragsteuern	75
2.2. Die indirekten Steuern	82
2.2.1. Die Verbrauchsteuern, Zölle und Lizenzabgaben	82
2.2.2. Die Registersteuern (Steuern auf Rechtsgeschäfte).	84
2.3. Kennzeichen der Staatssteuern an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert.	85

Inhaltsverzeichnis

2.4. Der späte Durchbruch: Das neue System der Einkommensteuern von 1914/17	88
2.4.1. Die fünf Teileinkommensteuern	90
2.4.2. Die allgemeine Gesamt-Einkommensteuer	91
2.4.3. Ausblick	94
2.5. Die Staatsverschuldung und das Bruttosozialprodukt	94
2.6. Die Struktur der Staatshaushalte 1801/14 bis 1913.	98
3. Die konsolidierte Bilanz für das französische Imperium 1912/14. Einige Angaben.	105

Kapitel 3

Steuersystem und Staatshaushalt in Preußen

I. Die historische Grundlage: Die Entwicklung der Staatsfinanzen bis zu den napoleonischen Kriegen

1. Das System der Staatseinnahmen	110
1.1. Die domanialen Einkünfte	110
1.2. Die Steuern	111
1.3. Die Staatsanleihen	113
2. Die Struktur der Staatshaushalte	115

II. Die Staatsfinanzen in der Zeit der Industrialisierung

1. Der politische Umbruch	118
2. Das Finanzsystem	120
2.1. Überblick	120
2.2. Der fiskalische Grundlagenkompromiß von 1810/1820	123
2.2.1. Die indirekten Steuern	123
2.2.2. Die direkten Steuern	126
2.2.3. Fiskalische Ergebnisse und die Struktur der Staatshaushalte 1821 bis 1850	137
2.3. Die fiskalischen Folgekompromisse.	144
2.3.1. Die Revolution von 1848/49 und die Änderungen des Steuersystems nach 1851	144
2.3.2. Die Reichsgründung von 1871 und die Änderungen des Steuersystems nach 1873	149
2.4. Der fiskalische Durchbruch von 1891/93.	150
2.4.1. Die allgemeine Einkommensteuer von 1891 und die ihr beigeordnete Vermögensteuer von 1893.	151
2.4.2. Die Übergabe der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern an die Gemeinden 1893	155
2.4.3. Die steuerliche Belastung der Einkommen	157
2.4.4. Rückblick	160

Inhaltsverzeichnis

2.5. Die Staatsverschuldung und das Volkseinkommen 1794 bis 1913	162
2.6. Die Struktur der Staatshaushalte 1847 bis 1913	164
2.6.1. Die Zeit vor der Reichsgründung 1847 bis 1870.	165
2.6.2. Die Zeit nach der Reichsgründung 1875 bis 1913.	165
2.6.3. Der Staatshaushalt für das Jahr 1906.	172

Kapitel 4

Die Finanzwirtschaft des Deutschen Reichs und die Beziehungen zwischen Reich und Gliedstaaten

I. Der föderale Staatsaufbau des Deutschen Reichs

1. Vom Deutschen Bund (1815) zum Deutschen Reich (1871)	176
2. Die Aufgabenbereiche und die Finanzquellen von Reich und Gliedstaaten.	177

II. Die Finanzen des Deutschen Reichs und die Beziehungen zu den Gliedstaaten

1. Der Finanzausgleich zwischen Reich und Gliedstaaten – und die folgerichtige Verschuldung des Reichs	178
1.1. Der Finanzausgleich.	178
1.2. Die Verschuldung des Reichs	181
2. Die Struktur der Reichshaushalte 1872 bis 1913	183
2.1. Die Ausgaben des Reichs.	186
2.2. Die Einnahmen des Reichs.	191
3. Mögliche Auswirkungen der föderalen Finanzsysteme im deutschen Gesamtstaat auf die Industrialisierung	196
3.1. Die industrialisierungsfreundlichen Steuersysteme	196
3.2. Der industrialisierungsfreundliche föderale Aufbau des deutschen Gesamtstaats	198
3.3. Der industrialisierungsfreundliche Trend zu einer größeren räumlich-wirtschaftlichen, politischen Einheit.	200
4. Der mißglückte Griff nach einem deutschen Imperium	205

<i>Nachwort</i> . Rückblick und Ausblick	209
--	-----

<i>Anhang</i>	215
-------------------------	-----

1. Währungseinheiten von England, Frankreich, Preußen und dem Deutschen Reich	215
2. Umrechnungskurse der Goldwährungen von England, Frankreich und dem Deutschen Reich, Stand 1900	216
3. Tabellenverzeichnis	217

Inhaltsverzeichnis

4. Literaturverzeichnis.	220
Länderübergreifende und allgemeine Titel	220
England	223
Frankreich.	225
Preußen	228
Deutsches Reich, Gliedstaaten	231
5. Sachverzeichnis	235
6. Personenverzeichnis.	246

Steuersystem und Staatshaushalt in Preußen

I. Die historische Grundlage: Die Entwicklung der Staatsfinanzen bis zu den napoleonischen Kriegen

Die nach 1806 durchgeführten Reformen von Staat, Verwaltung und Heer sowie die schrittweise Aufhebung der noch in feudalen Beziehungen gebundenen Wirtschaft beeinflussten auch das System der öffentlichen Finanzen. Das zeigt sich auf der Einnahmenseite mehr als der Ausgabenseite, wobei gleichwohl ein Vergleich der Systeme vor und nach den Reformen mannigfache Kontinuitäten offenlegt.¹

1. Das System der Staatseinnahmen

1.1. Die domanialen Einkünfte

Ein Blick auf die Einnahmenseite des Staatsetats zeigt die Größe und Wichtigkeit der preußischen Domanialwirtschaft, vor allem der Domänen und Forsten, für die Deckung des Staatsbedarfs. Als Näherung gilt, daß beim Tode des Kurfürsten Friedrich Wilhelm (1688) etwa ein Drittel, beim Regierungsantritt von Friedrich II. (1740) die Hälfte der reinen Staatseinnahmen aus Domanialbesitz stammte. Zum nutzbaren Staatsbesitz gehörten auch Mühlen, Gasthöfe, Schmieden, Schäfereien, Backhäuser, Teiche, Gebäude, Ziegeleien und weitere Pertinenzen, später auch Bergwerke, Hütten, Salinen, einige Manufakturen, im 19. Jahrhundert dann die Dreiergruppe von Bahn, Post und Telegraphie. Der Staat war an einer pfleglichen Behandlung seines Domanialbesitzes interessiert;

¹ Über die frühe preußische Finanzwirtschaft bis zu den napoleonischen Kriegen s.R. Bergmann, Geschichte der Stände und Steuern, 1901; A. Wagner, Finanzwissenschaft, Teil 3, 1889, S. 106 ff; G. Schmoller, Epochen, 1898, S. 104 ff; E. Klein, Geschichte, 1974, S. 41 ff; Literaturhinweise auch bei Karl Borchard, Staatsverbrauch, 1968, S. 304 ff

1. Das System der Staatseinnahmen

sie sind durchaus gelegentlich als Stellen wirtschaftlichen Fortschritts anzusehen. Der mühsame Weg Preußens zu einer europäischen Großmacht beruhte von den Staatsfinanzen her weitgehend auf den seit 1640 kontinuierlich vermehrten staatlichen Erwerbsbetrieben, wobei Staatsbesitz und Fürstenbesitz nicht bis ins letzte eindeutig voneinander geschieden waren.

Obwohl Friedrich II. (1740–1786) vor allem in Südpreußen landwirtschaftliche Staatsgüter abgab, umfaßten um 1800 die staatlichen Domänengrundstücke etwa 2 %, die Staatsforsten nahezu 9 % des gesamten nutzbaren Bodens.² Mit Ausnahme der Forsten wurden die Domänen i.d.R. auf 6 bis 12 Jahre verpachtet; die vom Staat selbst bewirtschafteten und die auf Erbpacht ausgegebenen Domänen waren in der Minderheit. Die alte feudale Vorstellung: *The King should live on his own*,³ war, obwohl sie fast nie eingehalten wurde, noch so lebendig, daß zu Beginn des 19. Jahrhunderts Überlegungen angestellt wurden, ob Preußen ganz auf die Erhebung von Steuern verzichten könnte und statt dessen seinen Domanialbesitz vergrößern sollte. Da eine dahingehende Berechnung um 1803/05 aber einen Staatsanteil an dem genutzten Boden von insgesamt fast 22 % ergab,⁴ und der Einzug dieses Bodens teils vom Adel, teils von den Bauern weder möglich noch angebracht erschien, verschwand der Gedanke wieder aus dem Gespräch – ähnlich wie die Vorstellungen einer nur die Landwirtschaft belastenden *impôt unique*, die von Quesnay ausgehend viele Köpfe in Europa verwirrte. Gleichwohl: Der Staat löste sich auch in der liberalsten Phase des 19. Jahrhunderts nie von der Vorstellung, daß der Staatsdomanialbesitz ein unverzichtbarer Teil des Reichtums eines Landes ist. Dabei verschmolzen in der gedanklichen Vorstellung Staatsvermögen und alte obrigkeitliche Regalrechte. Ein großes Staatsvermögen war ferner deshalb erwünscht, weil es zur Sicherung von Staatsanleihen diente und die Kreditwürdigkeit des Staats erhöhte.

1.2. Die Steuern

Mit den Reformen des Großen Kurfürsten (1640–1688) kam in den Jahren 1641 und 1667 ein grundsätzliches Strukturmerkmal in das preußische Steuersystem, das selbst die Stein-Hardenbergschen Reformen überdauerte und bis 1873 beibehalten wurde: die unterschiedliche steuerliche Behandlung der Be-

² L. Krug, Betrachtungen, Teil 2, 1805, S. 471

³ Nach F. K. Mann, Steuerpolitische Ideale, 1937, S. 39, 44 war das der staatspolitische Grundsatz in einem patrimonialen Finanzsystem. Dieser Grundsatz reichte abgeschwächt bis in das 19. Jh. hinein: Nach der Verfassung des Königreichs Württemberg von 1819 sind die Staatsausgaben aus den Einkünften staatlicher Erwerbsbetriebe zu decken; Steuern dürfen nur zur Deckung einer (regelmäßig entstandenen) Finanzierungslücke erhoben werden. E. Schremmer, Zusammenhänge, 1974, S. 680

⁴ L. Krug, Betrachtungen, Teil 2, 1805, S. 472

wohner in den Städten und der Bewohner auf dem flachen Land. Anlaß hierfür waren die Einführung des stehenden Heeres im preußischen Militär, die zur Kostendeckung benötigte Verstärkung der *Kontribution* (direkte Steuer) und die Ausweitung der indirekten Steuern auf den Verbrauch (*Akzise*). Doch welche Bevölkerungsgruppen sollten damit belastet werden?

Da der feudale Adel zwar eine ihn möglicherweise selbst treffende direkte Steuer auf seine Grundholde und Kossäten überwälzen konnte, kaum dagegen eine ihn belastende indirekte Steuer, war der Widerstand des ländlichen Adels gegen die Akzise so groß, daß der Kurfürst 1667 die Akzise nur in den Städten und nicht wie vorgesehen für Stadt und Land gleichermaßen einführen konnte. Die Hauptsteuer in den *Städten* wurde so die (indirekte) Akzise, die Hauptsteuer auf dem *flachen Land* die (direkte) Kontribution. Der Angriff gegen die ständischen Steuerprivilegien über die Akzise war abgewehrt.

Die *Akzise* war ein Bündel von Verbrauchsteuern; sie lag auf ziemlich allen gängigen Produkten, die die städtische Bevölkerung benötigte, vor allem auf Getränken, Branntwein, Getreide, Fleisch, Lebensmitteln und sog. Kaufmannswaren, wie Gewürze, Kaffee, Tabak, Textilien, Baumaterialien. Das Erhebungsprinzip war: Ausdehnung der Akzise auf möglichst viele Artikel bei möglichst niedrigem Steuersatz. Die Binnenzölle auf Land- und Binnenwasserstraßen, an Brücken und Stadttoren wiesen eine enge Verwandtschaft mit den Akzisen auf und variierten von Provinz zu Provinz. Die Abgrenzung von Akzise und Zoll war, wie in anderen Staaten auch, unscharf. Kaufte ein Landbewohner Waren in der Stadt, wurde er mit beiden indirekten Abgaben belastet.

Die *Kontribution*, gelegentlich auch nur „die Steuer“ genannt, war eine Grundsteuer mit unterschiedlichem Namen in den einzelnen Provinzen, etwa Hufensteuer, Giebelschoß, Generalhufenschoß, Landsteuer. Die Kontribution wurde als Repartitionssteuer erhoben. Da die Kataster für die Subrepartition teils unvollständig und veraltet, teils nach dem Ertrag oder der Saatmenge oder dem Viehbestand oder der Hofgröße oder der Feuerstelle geführt wurden, gab es große Belastungsunterschiede sowohl innerhalb derselben Provinz als auch von Provinz zu Provinz. Weder die Katastereinschätzungen durch Friedrich Wilhelm I. (1713–1740) noch durch Friedrich II. (1740–1786) führten auch nur näherungsweise zu einer Einheitlichkeit der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Steuerfrei blieben die staatlichen Domänen und Rittergüter, überwiegend auch der Besitz der Geistlichkeit ganz nach der hergebrachten Devise: Der Adel diene dem Staat mit seinem Blut, der Geistliche mit seinem Gebet, der untere Stand mit seiner Arbeit,⁵ aus der die Steuer abgeleitet wird. Die geringen Staatsein-

⁵ So die Antwort des Erzbischofs von Sens an Kardinal Richelieu, als der Klerus zu Steuerzahlungen aufgefordert wurde; seit altersher gelte „que le peuple contribuât par ses biens, la noblesse par son sang et le clergé par ses prières“; das Steuerprivileg der Geistlichkeit wurde teils aus dem kanonischen, teils aus dem römischen Recht abgeleitet; näheres bei F.K. Mann, *Steuerpolitische Ideale*, 1937, S. 67 f

künfte mit Namen wie Ritterpferdgelder, Lehnpferdgelder, Reitergeld deuten auf monetarisierte Dienste des Adels hin; die Belastung traf die Rittergüter. Die Kontribution zahlte der „kontribuale Stand“ des flachen Landes; das waren vor allem die Bauern, Kossäten, Büdner, Einlieger und Dorfhandwerker.

Zu den indirekten Steuern zählten in der damaligen Zeit auch die *Stempelabgaben*. Sie gehen in Preußen auf das Jahr 1682 zurück und wurden 1701 und 1776 ausgebaut, ohne indes den Umfang und die Präzision der französischen Stempel zu erreichen. Aber der französische Einfluß ist unverkennbar; mit der Stempel wegen hatte Friedrich II. französische Finanzbeamte nach Preußen geholt, um das preußische Finanz- und Abgabesystem näher an den höheren französischen Stand heranzubringen.

Die Städte und das flache Land unterlagen gemeinsam den Stempelabgaben, den *Grenz-* und den *Binnenzöllen*, wobei jede Provinz ihre eigenen Zolleinrichtungen besaß. Von einem preußischen Einheitsstaat in Steuersachen kann in der Zeit des absoluten Souveräns keine Rede sein.

1.3. Die Staatsanleihen

Die domanialen Einkünfte und die Steuern reichten nicht aus, den Staatsbedarf zu decken. Der Staat benötigte als dritte Einnahmequelle die Anleihe. Mit der Aufnahme von öffentlichen Schulden tat sich das ärmere Preußen sehr viel schwerer als das reichere England. Der Agrarstaat Preußen besaß nicht die breite und wachsende Schicht eines Gewerbe- und Handelseinkünfte beziehenden Bürgertums, das Spargelder für den Kauf von Staatspapieren hätte bereitstellen und erübrigen können. Der Rückgriff auf freiwillig gegebene Einkünfte seiner Bürger, des Adels und Klerus blieb Preußen weitgehend verwehrt; damit fehlte dem Staat ein entscheidendes Element budgetärer Elastizität. Das zwang den Staat zu bestimmten Verhaltensweisen:

- bei gegebenem Domanial- und Steueraufkommen zu der geradezu sprichwörtlichen Staats-Sparsamkeit; sie galt als preußische Tugend;
- zu ständigen Versuchen, die Staatssteuern auszubauen und zu erhöhen, wobei der Staat immer wieder auf den Widerstand des grund-, niedergerichts- und gutsherrlichen Adels stieß, der seine Bauern vor dem fiskalischen Zugriff des Staates „schützte“, um seine eigenen Zugriffsmöglichkeiten nicht geschmälert zu sehen; Steuerbewilligungen der Stände mußte der Landesherr regelmäßig mit einer Delegation obrigkeitlicher Rechte an die feudale Zwischenschicht erkaufen. Die Schicht der Gutsherren wurde so zur Obrigkeit für die Bewohner in den Gutsherrschaften;
- zur Annahme von Subsidien ausländischer Staaten für bestimmte Gegenleistungen, vor allem politisch-militärischer Art. Ein Sonderfall hierzu ist das Vermieten von Soldaten;

- zu Versuchen des Souveräns, Güter und Dienstleistungen aus dem Wirtschaftskreislauf des Landes auf unredliche Weise an sich zu ziehen. Der nahezu klassische Weg ist das Bezahlen mit schlechter Münze aus den landesherrlichen Münzstätten, den Vorläufern der Papiergeld- und Zentralnotenbanken. So finanzierte z.B. Friedrich der Große einen Gutteil seiner Ausgaben für den Siebenjährigen Krieg mit untergewichtigen Münzen und verursachte damit eine der großen Münzgeld-Inflationen in der europäischen Geschichte.⁶ Staatsbankrott über nicht zurückgezahlte Staatsschulden oder staatsgemachte Inflation sind unredliche Wege des Staatszugriffs auf Privateinkommen und Privatvermögen, die unterschiedliche Personengruppen betreffen;
- zu dem Bemühen, in normalen Jahren höhere Staatseinnahmen als Staatsausgaben zu erzielen, um mit diesem Überschuß einen sofort greifbaren Staatschatz für Zeiten der Not, sprich des Krieges, anzulegen. Die Bildung monetärer Staatsreserven für spätere Kriege setzte sich bis zum ersten Weltkrieg fort: Der Schatz des Reiches im Spandauer Turm zu Berlin in Höhe von 120 Mio Mark reichte denn auch zur Finanzierung einiger Kriegstage aus. Diese Fondsbildung hat heute eine gewisse Parallele in den Horten von Metall- und Devisenreserven bei den Zentralbanken für die Notzeit einer defizitären Handels- oder Zahlungsbilanz;
- zur Aufnahme von Auslandsanleihen.

Die Bedeutung der staatlichen Verschuldung für die preußischen Finanzen ergibt sich aus Tab. 17. Dabei ist zu bedenken, daß die Schuldenhöhe in Abhängigkeit zu sehen ist von der Verwendung der Staatseinnahmen. Ein Teil der Staatsausgaben diente der Sicherung, Erhaltung und Vermehrung der staatlichen Domanial- und Erwerbsbetriebe. Die „Staats“-Verschuldung schließt insoweit auch eine „Unternehmens“-Verschuldung ein, also Unternehmensinvestitionen, finanziert über Fremdkapital-Aufnahme auf dem Kapitalmarkt. Schulden zur Finanzierung einer betriebswirtschaftlichen Investition und Schulden zur Finanzierung einer militärischen Aktion sind volkswirtschaftlich sehr verschieden. Die unterschiedliche Grundkonzeption z.B. der englischen und preußischen Staatstätigkeiten, und daraus abgeleitet der Staatsbudgets beider Staaten, erschwert den unmittelbaren Vergleich beider Arten von Staatsschulden.

Während der englische Staatshaushalt auf Schuldenaufnahme und Steuereinnahmen ruhte, gründete sich der preußische Staatshaushalt, wie der anderer deutscher Staaten, auf Erwerbseinkünfte staatlicher Betriebe und Steuern, ergänzt durch Schuldenaufnahme. Der preußische Staat agierte in ungleich stärkerem Maße als wirtschaftendes Subjekt als der englische oder auch der fran-

⁶ Die Kriegsprägung wird auf 75 Mio Thaler geschätzt; R. Gaettens, Inflationen, 1955, S. 166

zösischer Staat. Die Finanzwirtschaft der deutschen Staaten war zu erheblichem Teil staatliche Unternehmerwirtschaft in den Sektoren Landwirtschaft, Gewerbe, Bergbau sowie in den Bereichen Handel und Dienstleistungen. Das änderte sich im 19. Jahrhundert keineswegs.

2. Die Struktur der Staatshaushalte

Die Budgets Preußens können nicht mehr mit zufriedenstellender Genauigkeit rekonstruiert werden. Grundsätze der Vollständigkeit, Einheit, Klarheit und Genauigkeit der Etats⁷ oder gar der periodisch-regelmäßigen Budget-Publizität blieben dem damaligen öffentlichen Rechnungswesen fremd. Es erscheint wenig sinnvoll, die vorhandenen Informationsteile, zu unterschiedlichen Zwecken mit verschiedenen Gliederungsansätzen verfaßt, zu harmonisieren und zusammenzufassen. Aus der langfristigen Übersicht „Kennziffern 1688–1806“ (Tab. 1) kann wenigstens der Generaletat von 1740 spezifiziert herausgelöst werden; er wurde aus Anlaß des Regierungsantritts von Friedrich II. aufgestellt. Bis zur französischen Revolution bleibt eine Lücke. Aus den Wirren der nachfolgenden Kriegszeit liegen dann zwei informative Einnahmenverzeichnisse um 1800 und um 1812 vor. Sie dienen im folgenden als Brücke zwischen dem 18. und dem frühen 19. Jahrhundert. Zu den Anfängen der öffentlichen Finanzwirtschaft im neuen Preußen gibt es eine Übersicht über die Steuereinnahmen von 1816 und den ersten Etat von 1821. Innerhalb dieses Rahmens läßt sich wenigstens andeutungsweise eine Schlußbilanz des alten und eine Anfangsbilanz des neuen Preußen skizzieren.⁸

Die *Staatsausgaben* waren 1740 überwiegend Militärausgaben. Das war langfristig so. Darin unterschied sich Preußen wenig von den übrigen europäischen Mächten. Streben nach Staatsmacht und Aufbau einer Militärmacht gehörten untrennbar zusammen (Tab. 2). Bei den *Staatseinnahmen* zur Finanzierung von Heer, Hof, Verwaltung und Finanzreserve fällt in deutlicher Abhebung von England und Frankreich die sehr hohe Quote der Einkünfte aus staatlichen Erwerbsbetrieben an den Gesamteinnahmen auf. Die strenge steuerliche Trennung von Stadt (indirekte Steuern) und flachem Land (direkte Steuern) bedingte ferner – wiederum in deutlicher Abhebung von England und Frankreich – den hohen Anteil der direkten Steuern gegenüber den Verbrauchsabgaben.

Den ausgewiesenen ordentlichen Einnahmen und Ausgaben standen außerordentliche Einnahmen und Ausgaben zur Seite. Sie sind fragmentarisch bekannt.

⁷ Über diese modernen Grundsätze s.F. Neumark, Budgetgestaltung, 1952, S. 554 ff

⁸ Eine Zusammenstellung weiterer Finanzdaten zu Preußen von 1601, 1688 bis 1807 bei O. Behre, Statistik, 1905, S. 71–109; A.F. Riedel, Staatsverbrauch, 1866, Beilagen 1 bis 20; Karl Borchard, Staatsverbrauch, 1968, S. 22, 158 ff, 166

I. Die historische Grundlage. Preußen

Tabelle 1 Kennziffern zu den Staatsfinanzen, Preußen 1688 bis 1806¹

Jahr	1688	1713	1740	1786	1806
1. Fläche in 1000 km ²	111	113	119	195	347
2. Bevölkerung in Mio	1,5	1,6	2,2	5,4	10,7
3. Armee in 1000 Mann	30	38	72	195	250
4. Gesamteinnahmen (netto) in Mio T	3	4	7,4	19–20	27–31
davon					
Steuern etc.	1,6	2,4	4	10–11	16–20
Domanialeinkünfte	0,9	1,6	3,4	6–7	8
in % von (4.)	(30)	(40)	(46)	(33)	(28)
5. Militärausgaben in Mio T		2,5	6	12–13	16–17
in % von (4.)		(62)	(81)	(64)	(57)
6. Staatsschatz in Mio T			8,7	72	17
7. Staatsschuld in Mio T				i.J. 1794 48,1	i.J. 1807 53,5

¹ Fläche und Bevölkerung nach Art. Preußen, Meyers Großes Konversationslexikon, 1908, Übersicht und Karten nach S. 316; Staatsschatz und Staatsschuld nach F.W.v.Reden, Finanzstatistik, Bd 2, 1856, S. 5 ff, 73, 76, 80, 620 ff, 629 ff, 666 ff und M.v.Heckel, Finanzwissenschaft, Bd 2, 1911, S. 494 f; die Staatsfinanzen nach Th. Mayer, Finanzwirtschaft, 1952, S. 259, und K.Th.Eheberg, Finanzen, HdSW 1892, S. 446; etwas abweichend K. Borchard, Staatsverbrauch, 1968, S. 78 f, 156 ff.

So soll Friedrich Wilhelm I. während seiner Regierungszeit bis 1740 nahezu für 30 Mio T „außerordentliche Verwendungen“ gemacht haben, u.a. 7 Mio T zum Ankauf von Domänen-Gütern für die Krone und die königliche Familie, 8,7 Mio T zur Bildung eines Staatsschatzes, 1,5 Mio T für Silbergeräte und Tafelsilber – ohne daß jedoch Angaben über die (außerordentliche) Finanzierung dieser Kosten nachgewiesen sind.⁹

Die Grundstruktur der ordentlichen *Staatseinnahmen* änderte sich während der napoleonischen Kriege.¹⁰ Gebietsverluste und Einnahmeausfälle ließen

⁹ F.W. v. Reden, Finanzstatistik, Bd 2, 1856, S. 77

¹⁰ Zur preußischen Finanzwirtschaft im frühen 19. Jahrhundert s. K. Mamroth, Geschichte, 1890; R. Grabower, Preußens Steuern, 1932

2. Die Struktur der Staatshaushalte

Tabelle 2 General-Etat der Preußischen Staatskasse um 1740¹

Einnahmen	in 1000 T	in %	Ausgaben	in 1000 T	in %
I. Kriegskasse			I. Heer,		
Kontribution	2 440	33,1	Festungsbau, Dazugehörendes	5 977	81
Lizenz, Zölle			II. Verwaltung und		
Akzise	1 400	19,0	Hof	740	10
Reitergeld	70	1,0	III. Für Bildung des		
Lehn- u.Ritter- pferdgelder	60	0,8	Staatsschatzes	650	9
Stempel	35	0,5			
Summe I	4 005	54,4			
II. Domänenkasse					
Domänen	2 615	35,5			
Salzregal	544	7,4			
Postregal	180	2,4			
Judenschutzgelder	15	0,2			
Rekrutenkasse	8	0,1			
Summe II	3 362	45,6			
Gesamt- summe I + II	7 367	100		7 367	100

¹ F.W. v. Reden, Finanzstatistik, Bd 2, 1856, S. 73, 76 f.

zwischen 1800 und 1812 das Einnahmevermögen auf fast die Hälfte schrumpfen. Dabei fielen die Domanialeinkünfte deutlich stärker als die Steuereingänge. Der auffallend geringe absolute Rückgang der Akzise deutet bei einem gestiegenen Anteilswert darauf hin, daß Preußen – wie Frankreich und England – die Belastung des Verbrauchs spürbar anhub. Die indirekte Steuer erwies sich als eine praktikable Steuer in der Not; Versuche mit der direkten Besteuerung der Einkommen scheiterten in Preußen ebenso wie in England und Frankreich (Tab. 3). Die *Staatsausgaben* dürften die ordentlichen Einnahmen erheblich überschritten haben. Das Defizit deckten englische Subsidien und Anleihen.¹¹ Die Staatsschuld wuchs schnell von 1794 über 1807 bis 1815 von 48,1 Mio T über 53,5 Mio T auf 287,6 Mio T an (Tab. 17).

¹¹ Die englischen Subsidien an Preußen werden für 1813 angegeben mit 7,3 Mio Talern in Geld und 5,2 Mio Talern in Kreditscheinen; die englischen Subsidien an Österreich sind für 1800 bis 1808 mit 31,3 Mio Gulden ausgewiesen; so E. Klein, Geschichte, 1974, S. 95, 111. Über österreichische Anleihen in London während der napoleonischen Zeit K.F. Helleiner, Imperial Loans, 1965

Tabelle 3 Struktur der Einkünfte des Staatshaushalts, Preußen 1800, 1812¹

Einnahmen	um 1800		1812	
	in 1000 T	in %	in 1000 T	in %
I. Domanialeinkünfte				
Domänen	7 466	25,2	4 360	25,6
Forsten	1 234	4,2		
Salzregie	4 500	15,2	1 679	9,8
Summe I	13 200	44,6	6 039	35,4
II. Steuern und sonstige Einkünfte				
Accise	7 889	26,6	6 020 ²	35,0
Kontribution	5 615	18,9	2 984 ³	17,6
Zoll	1 611	5,4	760	4,4
Zahlenlotterie	700	2,4	—	—
Stempel	594	2,0	701	4,1
Lehns gelder, Ritterpferdgelder	58	0,2	—	—
Gewerbsteuer	—	—	681	3,6
Summe II	16 467	55,5	11 146	64,7
Gesamtsumme I + II	29 667	100	17 185	100

¹ F. W. v. Reden, Finanzstatistik, Bd 2, 1856, S. 80

² Einzel ausgewiesen: Accise 4669, Land-Konsum-Steuer 1351

³ Ausgewiesen als Kontribution und Grundsteuer

II. Die Staatsfinanzen in der Zeit der Industrialisierung

1. Der politische Umbruch

Die napoleonischen Kriege, die Befreiungskriege (1796–1815) und das Ergebnis des Wiener Kongresses führten 1815 zu einer erheblichen territorialen Neugestaltung Mitteleuropas.

Das alte Deutsche Reich umfaßte 1791 auf einer Fläche von etwa 655 000 km² 570 reichsunmittelbare „Lande“ (Territorien, Verbände), die zu 334 „Staaten“ gehörten. Die 304 sog. Kleinstaaten besaßen ein Gebiet von 65 520 km², je Staat also im Durchschnitt 215 km².

Die politische und damit einhergehend die steuerliche Zersplitterung zeigt das Beispiel des Schwäbischen Reichskreises besonders gut: auf 32 820 km² verteilt lagen 49 kur- und reichsfürstliche Lande, 48 Reichsstifte und Klöster, 24 Lande von Reichsgrafen, 33 Reichsstädte und Reichsdörfer und 9 reichsritterliche Verbände und Herrschaften.¹²

¹² A. Wagner, Steuergeschichte, 1910, S. 257 f

1. Der politische Umbruch

Nach 1815 gab es im Deutschen Bund nur noch 39 souveräne Einzelstaaten, davon vier Reichsstädte. Die fünf größten Flächenstaaten nach dem 1866 ausgeschiedenen Österreich waren: Preußen, Bayern, Württemberg, Baden und Sachsen, ohne Berücksichtigung von Hannover, das von 1714 bis 1837 in Personalunion mit England stand und 1866 zu Preußen kam. Jeder Staat entwickelte nach 1806 sein eigenes Steuersystem.

Innerhalb von drei Jahrzehnten hatte sich bei diesem territorialen Geschiebe Preußen in Umfang und Bevölkerung mehrfach stark verändert.¹³ Das zeigt sich auch bei den Budgets (Tab. 3, 4).

Seit 1806 begann Preußen sein jeweiliges Staatsgebiet neu zu ordnen: 1807 Aufhebung der Erbuntertänigkeit, 1808 Städteordnung, 1810 und 1811 erste Finanzedikte und Regulierung der bäuerlichen Verhältnisse, 1812 Einführung der Gewerbefreiheit, Neuordnung der Steuern und Staatsfinanzen, 1814 Neuordnung des Heeres. Damit legte das zerstückelte Preußen in einer der schwächsten Zeiten seiner Geschichte entscheidende Voraussetzungen für seine spätere Vormachtstellung in Deutschland. 1815 bestand der neue Staat aus 117 unterschiedlichen territorialen Teilen, die bis dahin verschiedenen Territorialstaaten zugehört hatten mit jeweils unterschiedlichen Verwaltungs- und Finanzeinrichtungen. Die schwierigen und langwierigen Prozesse der verwaltemäßigen Eingliederung der Teilgebiete in den zentralen Staat beanspruchten viel Energie der Regierungen, zumal der Integrationsvorgang überlagert war von der Auflösung der regional sehr unterschiedlich ausgebildeten Feudalordnungen und der Einführung der liberalen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung des 19. Jahrhunderts. So gesehen ist es verständlich, daß wegen der Vielfalt

Tabelle 4 Staatsgebiet und Bevölkerung von Preußen, 1786 bis 1867

Jahr	Fläche in 1000 km ²	Bevölkerung in Mio
1786	195	5,4
1797	299	8,7
1806	335	10,7
1807	158	4,9
1815	272	10,3
1867	348	23,9

¹³ A. Wagner, Staatsgebiete, XIX, 1867, S. 544, 547; XXI, 1869, S. 299, 386; G.v. Viebahn; Statistik, I, 1862, S. 29, 32, 103; ergänzende Angaben zur Bevölkerung G. Hohorst, Wirtschaftswachstum, 1977, S. 125

der überkommenen staatlichen Steuern, bei prinzipieller Aufhebung der feudalen Abgaben und Dienste, kurzfristig der Grundsatz galt: Vorübergehend alles beim alten belassen, wenn nur die bisherigen staatlichen Steuern und staatlichen Abgaben auf hergebrachte Weise eingezogen werden können; dann ist schon viel erreicht. An eine ad-hoc-Harmonisierung der zersplitterten, historisch gewachsenen Steuersysteme war nicht zu denken. Dies galt umso mehr, als Preußen nach 1815 kein gebietsmäßig arrondierter Staat war und mit den preußischen Rheinprovinzen ein separates Landgebiet bekam, das bis 1813 zu dem unter dem Protektorat Napoleons stehenden Rheinbund gehörte. In diesen gegenüber den traditionell agrarischen Ostprovinzen mehr gewerblichen und kleinbäuerlichen Regionen war in der französischen Zeit die Einführung eines neuen Steuersystems nach französisch-napoleonischem Vorbild bereits weit fortgeschritten. Manche kurzfristig provisorisch gedachte Regelung erwies sich später als schwer abänderbar. Die militärisch erzwungene Umorientierung Preußens nach Westen war ein zeitverbrauchender Vorgang. Preußen war nach 1815 mehr „deutsch“ als es je zuvor war. Damit begann ein Patriotismus, der um 1871 in Nationalismus einmündete.

2. Das Finanzsystem

2.1. Überblick

Überblickt man die preußische Finanzwirtschaft im 19. Jahrhundert anhand der Steuersysteme und Staatshaushalte, so fällt vor allem fünferlei auf:

1. Der moderne preußische Staat blieb nach wie vor ein wirtschaftender *Großunternehmer* mit erheblichen Betriebseinnahmen. Der umfangreiche Domänenbesitz aus dem 17./18. Jahrhundert wurde kontinuierlich erweitert; zu den Domänen und Forsten traten vor allem Montanbetriebe und Eisenbahnen. Die Erwerbseinkünfte des Staates stiegen allein von 1875 bis 1913 von brutto 57,9% auf 75,4% aller ordentlichen Einnahmen, während der Anteil der direkten Steuern im gleichen Zeitraum von 22,0% auf 10,4% fiel, derjenige der indirekten Steuern (ohne Matrikularbeiträge) von 6,9% auf 2,8%. Kein Wunder, daß auch die Staatsausgaben erheblich von den Staatsbetrieben beeinflußt wurden; die Ausgaben für die Betriebsverwaltung betrugen 1875 39,8%, 1913 schon 58,8% der ordentlichen Staatsausgaben. Der außerordentliche Etat, der von der Grundkonzeption her die einmaligen oder doch nicht regelmäßig anfallenden Einnahmen und Ausgaben registrieren sollte, zeigt ein entsprechendes Bild: Die außerordentlichen Erwerbseinkünfte

- und die außerordentlichen Ausgaben für die Betriebe einschließlich des Schuldendienstes, vor allem für den Eisenbahnbau, prägten die Haushalte.¹⁴
2. Das *Steuer-System* blieb bis zur Einführung der allgemeinen Einkommensteuer i.J. 1891 überwiegend in traditionellen Bahnen; es weist gegenüber England und aus der Sicht des 20. Jahrhunderts einen deutlich konservativen Modernismus aus:
 - a) Der zumindest auf das Jahr 1667 zurückreichende steuerliche *Dualismus zwischen Stadt und Land* blieb mit Modifikationen bis 1873 bestehen.
 - b) Auch der zweite steuerliche Dualismus, der zwischen steuerpflichtiger und steuerfreier Bevölkerung, blieb bis weit in das 19. Jahrhundert hinein bestehen. Zwar sollten die Steuerfreiheiten 1811 aufgehoben werden, doch setzte sich die allgemeine Steuerpflicht des gutsherrlichen Adels erst 1861, der vormaligen Standesherrn 1891 durch.
 - c) Preußen verstand sich weder auf eine Modernisierung seines Steuerwesens in Richtung auf die englische Einkommensteuer noch in Richtung auf eine Präzisierung der Ertragsteuern nach französischem Vorbild. Ein halber Schritt hin zur partiellen personalen Besteuerung der Einkommen und ein halber Schritt hin zu den Objektsteuern reichte überraschenderweise aus, das preußische Steuersystem während des 19. Jahrhunderts zu stabilisieren.
 3. Obwohl der preußische Staat die Elastizität seiner Einkünfte mehr im Bereich der Erwerbseinnahmen als dem der Steuereinnahmen suchte, und insoweit in gewisser Weise einer Lösung der steuerlichen Interessengegenstände der verschiedenen Bevölkerungsgruppen auswich, prägte die preußische Steuergesetzgebung in zwei komplexen Bereichen die Steuerverfassungen der deutschen Gliedstaaten, dann des Deutschen Reichs:
 - a) Das frühe preußische *Zollgesetz von 1818*, das die Binnenzölle aufhob und ein Grenzzollsystem einfuhrte, wurde 1833 grundlegend für den Deutschen Zollverein und ab 1871 für das Deutsche Reich.
 - b) Die spät eingeführte preußische *Einkommensteuer von 1891* führte letztlich zur Aufgabe der von Frankreich beeinflussten Ertragsteuersysteme vor allem in den süddeutschen Staaten und gab das Vorbild für die einheitliche allgemeine Einkommensteuer des Deutschen Reichs von 1920.
 4. Die preußischen *Steuerreformen* zwischen den beiden markanten Entscheidungen von 1818 und 1891 zeigen die Stabilisierung und dann die sehr langsamen Veränderungen der noch nicht vollständig harmonisierten Steuersysteme:

¹⁴ Haushaltsangaben für die Zeit von 1821 bis 1850 s. Tab. 9, 10, für 1847/57 bis 1870 s. Tab. 18, 19 und für 1875 bis 1913 s. Tab. 20, 21. Der Vergleich ist u.a. wegen der Umstellung der Netto- auf Brutto-Etats im Jahr 1857 sowie wegen der Gebietsvergrößerung Preußens 1866, u.a. um Hannover, erschwert.

- 1820 Festschreibung und Ausgestaltung des status quo bei der unterschiedlichen Besteuerung von Stadt und Land; Betonung der Ertrag- und der Verbrauchsteuern; Einführung der personalen Klassensteuer für die Bewohner des flachen Landes.
- 1851 Nach der Revolution von 1848/49 teilweise Aufhebung der unterschiedlichen Besteuerung von Stadt und Land durch die Einführung einer regional übergreifenden klassifizierten Einkommensteuer für einen Teil der wohlhabenden Bevölkerung.
- 1861 Angleichungen und Änderungen bei den Ertragsteuern, z. T. nach französischem Vorbild aus den preußischen Westprovinzen; traditionelles dreigliedriges Ertragsteuersystem für das gesamte Staatsgebiet – ohne Kapitalertragsteuer.
- 1873 Nach der Reichsgründung 1871 Aufhebung des Steueraldualismus zwischen Stadt und Land; Änderungen bei den beiden personalen Klassensteuern, den Vorläufern zur allgemeinen Einkommensteuer von 1891.

Durch alle Reformen hindurch zeigen die Steuergesetze, wie auch in England und Frankreich, einen dominanten Grundzug: Förderung der Kapitalakkumulation und damit des Wirtschaftswachstums. Dabei heißt Förderung teils aktives Handeln, mehr noch passives Dulden einer Entwicklung, die in diese Richtung weist. Eine hohe Investitionsquote setzt eine hohe Sparquote voraus. Das berührt die Wachstumslast und ihre Verteilung auf unterschiedliche Gruppen der Bevölkerung. Der Zusammenhang zwischen den Bereichen Industrialisierung und Sparen, Eigentums- und Verfügungsrechte über Sachgüter, liberal-orientierte Marktwirtschaft sowie Einkommens- und Vermögensverteilung ist angesprochen. Sozialpolitische Gesichtspunkte berücksichtigte die Steuergesetzgebung erst spät und nachrangig.

5. Der Staat wandte sich langfristig von „äußeren Tätigkeiten“ mehr und mehr „inneren Belangen“ zu. Der Ausbau der inneren Verwaltung und der Rechtspflege erbrachte mit der Herstellung und dem institutionalisierten Nutzungsangebot von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen einen entscheidenden Beitrag zu den Vorbedingungen und Begleiterfordernissen für die industrielle Entwicklung. Das ist sowohl konkret-materiell zu verstehen, z.B. der Bau einer Schule, als auch im Bereich der Bewußtseinsbildung. Die Sicherheit, die ein geschriebenes Gesetz bietet sowie die Sicherheit der Exekutive, des Verfahrens- und Gerichtsschutzes – wie löchrig das im einzelnen für die eine und andere Bevölkerungsgruppe noch immer war – können als handlungsbeeinflussende Gegebenheiten kaum überschätzt werden. Sie bedingen Denk- und Verhaltensweisen bis in den Alltag hinein. Die gegenüber dem 17. und 18. Jahrhundert spürbar erhöhte Handlungs-Sicherheit durch prinzipielle Einhaltung allgemeinverbindlicher Regeln ist eine freiwillige Disziplinierung größten Ausmaßes, ohne die weder zivilisiertes Handeln noch industrielles Wirtschaften denkbar ist. Hier lag eine der zentralen Funktionen des Staates mit seinen vielfältigen Verzweigungen.

2.2. Der fiskalische Grundlagenkompromiß von 1810/1820

Das in Fläche und Bevölkerung fast auf die Hälfte verkleinerte Preußen versuchte unter dem Druck von Kriegskosten, Kriegsfolgekosten und Staatsschuld schon unmittelbar nach dem Frieden von Tilsit 1807 seine Finanzwirtschaft neu zu ordnen.¹⁵ Es erließ eine Reihe von Maßnahmen und Absichtserklärungen, die zum großen Teil in das Finanzedikt von 1810 einmündeten.

Das Nahziel war die Erhebung einer außerordentlichen direkten Notsteuer auf die personalen Einkommen 1808, dann in einem zweiten Anlauf 1812. Das Fernziel, formuliert im Edikt von 1810, war eine gerechte und gleichmäßige Verteilung der zu reformierenden Grundsteuer nach den Prinzipien der Allgemeinheit (Aufhebung von Steuerbefreiungen) und Gleichmäßigkeit der Steuerlast. Eine einzuführende allgemeine Gewerbesteuer sollte das noch aus der Vorperiode überkommene Problem der steuerlichen Erfassung und steuerlichen Belastung von Handwerk, Handel und Gewerbe, einschließlich der freien Berufe, lösen.

Beide überwiegend die direkten Steuern ansprechenden Ziele wurden nicht erreicht. Geschaffen wurde vielmehr 1810 bis 1820 eine Art von fiskalischem Grundlagenkompromiß.¹⁶ Die Gesetze von 1820 tragen alle Merkmale eines Provisoriums der Übergangszeit. Es dauerte noch 70 Jahre, bis ein nach einheitlichen Gesichtspunkten geformtes Steuersystem geschaffen wurde. Die Reformansätze dazwischen waren eine Abfolge von Kompromissen. Alles zusammengenommen ergab sich eine Mischung von viel Althergebrachtem und einigen modernen Teilbereichen, freilich ein Kompromiß zu ungunsten (generell) der Masse der Bezieher von Agrareinkommen gegenüber denen von Gewerbeeinkommen. Gewinner des Kompromisses war neben dem Agrareinkommen beziehenden grundsteuerfreien Adel das aufsteigende Bürgertum. Beide Gruppen nahmen auf die Ausgestaltung des Kompromisses Einfluß und setzten einer steuerlichen Belastung ihrer Gruppen Widerstand entgegen.

Änderungen im Bereich der indirekten Steuern waren demgegenüber etwas einfacher, vor allem schneller durchzuführen.

2.2.1. Die indirekten Steuern

Die allgemeinen, im ganzen Staatsgebiet erhobenen Verbrauchsteuern

1810 kam es zu dem ersten Anlauf einer Neuordnung der indirekten Steuern nach dem Grundsatz: Erhöhung der Abgaben auf Konsum und Luxus bei

¹⁵ Umfassende Darstellung der preußischen Finanzwirtschaft im 19. Jahrhundert bei O. Schwarz und G. Strutz, Staatshaushalt, 4 Bde, 1900–1904; über die direkten und indirekten Steuern ebd., Bd 1, Liefg. 4, 1902 (bearbeitet von G. Strutz)

¹⁶ J.F. Benzberg, Geldhaushalt, 1820; K. Chr. F. Kanitz und K. Schönbrodt, Handbuch, 1822; C. Dieterici, Steuerreform, 1875. A.v. Witzleben, Staatsfinanznot, 1985

Die Finanzwirtschaft des Deutschen Reichs und die Beziehungen zwischen Reich und Gliedstaaten

I. Der föderale Staatsaufbau des Deutschen Reichs

1. Vom Deutschen Bund (1815) zum Deutschen Reich (1871)

Kaiser Franz II. aus dem Hause Habsburg legte am 6. August 1806 die Kaiserkrone nieder. Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation bestand nicht mehr. Der Wiener Kongreß führte 1815 zu einer Umgestaltung des vormaligen Reichs in den *Deutschen Bund*, einen Fürstenbund aus 35 nahezu souveränen Bundesstaaten (Monarchien) und vier Reichsstädten. Die geringfügigen Aufgaben des Deutschen Bundes als schwacher Zentralinstanz machten eine entwickelte Finanzwirtschaft des Bundes nicht notwendig. Die Bundesstaaten bildeten jeweils eigene Steuerverfassungen aus. Die einzelstaatlichen Parlamente erhielten das ausschließliche Steuerbewilligungsrecht, das öffentliche Haushaltswesen wurde formalisiert. Der *Zollverein* von 1833/34 und der *Norddeutsche Bund* von 1866 waren dann die Vorstufen zur Gründung des *Deutschen Reichs* 1871 – und gleichzeitig die Stufen einer Bundes- und schließlich Reichsfinanzwirtschaft.¹ Der territoriale Konzentrationsprozeß hatte sich nach 1866 fortgesetzt. Das Reich von 1871 umfaßte noch 26 Gliedstaaten einschließlich Elsaß-Lothringen.

Das seit 1833 verstärkte wirtschaftliche Zusammenwachsen der Bundesstaaten führte notwendigerweise zu einer Regelung auch der finanziellen Beziehungen zwischen den Gliedstaaten und den jeweiligen Zentralinstanzen. Diese Beziehungen erhielten in der Reichsverfassung von 1871 ihren grundsätzlichen,

¹ Ausführlich über die Finanzwirtschaft des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs, W. Gerloff, Finanz- und Zollpolitik, 1913; S. Cohn, Finanzen des Deutschen Reichs, 1899; K. Th. v. Eheberg, Reichsfinanzen, 1908; F. W. R. Zimmermann, Finanzwirtschaft des Deutschen Reichs, 1916; P. -C. Witt, Finanzpolitik, 1970, mit ausführlichem Quellen- und Literaturverzeichnis.

2. Die Aufgabenbereiche und die Finanzquellen von Reich und Gliedstaaten

die finanzwirtschaftliche Kontinuität beachtenden Abschluß. Die Reichsverfassung spiegelt den betont föderativen Aufbau des Deutschen Reichs wider. Die dem Reich angehörenden deutschen Staaten werden hier Gliedstaaten oder (synonym) Einzelstaaten genannt.

2. Die Aufgabenbereiche und die Finanzquellen von Reich und Gliedstaaten

Die Finanzquellen von Reich und Gliedstaaten waren bedingt durch ihre jeweiligen Aufgaben; sie bestimmten die Ausgaben des Reichs und der Einzelstaaten. Folglich mußten den Ausgaben bestimmte Einnahmen zugeordnet werden.

Die verfassungsmäßigen *Aufgaben des Reichs* bestanden in 1. Wahrnehmung der Interessen des Deutschen Reichs nach außen: Militär, Verteidigung und diplomatische Vertretung; 2. Wahrung übergeordneter gemeinschaftlicher Interessen nach innen: Rechtssicherheit, öffentlicher Verkehr (Aufsicht, Koordinierung), Post und Telegraphie, Patentwesen – und vor allem die Wahrung der wirtschaftlichen Einheit durch die Zoll- und Handelsgesetzgebung, das Zentralbankwesen, die Vereinheitlichung der Maße und Gewichte. Hinzu kamen seit den 1880er Jahren Verpflichtungen aus der Sozialgesetzgebung.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben erhielt das Reich die *Gesetzgebungs-* und *Ertragshoheit* über 1. die Zölle, 2. die indirekten Verbrauchssteuern auf Salz, Tabak, Branntwein, Zucker und Bier; dabei gab es einige Sonderregelungen und Sonderpauschalzahlungen (Ausgleichsbeiträge) mit den süddeutschen Staaten Baden, Württemberg und Bayern, 3. einige indirekte Verkehrssteuern (u.a. die Wechselstempel). Die Zölle und indirekten Steuern erhoben und verwalteten die Einzelstaaten und führten die Netto-Erträge gegen eine mäßige Aufwandsgebühr an das Reich ab. Das Reich besaß ferner 4. die Betriebseinnahmen aus dem Post- und Telegraphiewesen samt der 1871 von Frankreich übernommenen Eisenbahn in Elsaß-Lothringen und einige weitere weniger bedeutsame Erwerbseinkünfte aus zentralen Einrichtungen wie z.B. der Reichsdruckerei. Reichten diese Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Reichsausgaben aus, mußten die Gliedstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerungszahl den Defizitbetrag in Form der 5. Matrikularbeiträge überweisen. Das war, bei analogen Aufgaben, faktisch dieselbe Mittelzuweisung, wie sie schon beim Norddeutschen Bund bestanden hatte.² Da der Reichstag eher geneigt war, das Ausgabenvolumen des Reichs zu erhöhen, vor allem beim Militäretat, als die Matrikularbeiträge der Gliedstaaten, mußte das Reich zusätzliche Einnahmen aus 6. der Aufnahme von

² Zusammenstellung der Etats des Norddeutschen Bundes bei W. Gerloff, Finanz- und Zollpolitik, 1913, S. 34 ff.

Reichsanleihen erzielen. Das berührte vordergründig formal das traditionelle Budgetprinzip, wonach laufende Ausgaben mit ordentlichen Einnahmen zu decken sind, einmalige Ausgaben dagegen mit außerordentlichen Einnahmen, zu denen auch die Schuldenaufnahme zählte. Faktisch stand hinter dem Problem der Reichseinnahmen das eifersüchtig gewährte, konstitutionell aber 1871 nicht ganz eindeutig geregelte Recht der Einnahmewilligung und Haushaltskontrolle des Reichstags.

Entsprechend den durch die Reichsverfassung eingegrenzten Aufgaben des Reichs oblag den *Einzelstaaten* ein weites Feld ausschließlicher Kompetenzen. Es umschloß *Aufgabenbereiche* auf den Gebieten der Rechtspflege und Polizei, des Wirtschafts-, Verkehrs-, Kultur- und Bildungswesens, des Gesundheitswesens, der Wohlfahrt und der Infrastruktur. Die einzelstaatlichen *Einnahmen* waren die direkten Steuern, die Stempel und die Erwerbseinkünfte aus dem Betreiben von Domänen, Forsten, Berg- und Hüttenwerken, Eisenbahnen und sonstigen Staatsbetrieben, ergänzt durch Staatsanleihen. Die Ausgestaltung der Steuersysteme und Finanzverfassungen war Angelegenheit der Einzelstaaten, so daß es im Prinzip ebenso viel unterschiedliche Steuersysteme gab wie Einzelstaaten. Die norddeutschen Staaten unter Führung Preußens und Sachsens orientierten sich dabei spät mehr an dem englischen Einkommensteuersystem, die süddeutschen Staaten und Österreich früh mehr an den französischen objektiven Ertragsteuern.

Die *Steuerverwaltung* blieb bei den Einzelstaaten. Das Reich besaß, bis auf kleinere Kontrollorgane, weder für seine Zölle noch für die übrigen Reichssteuern eigene Verwaltungsbehörden.

Die föderale Struktur des Gesamtstaats war festgeschrieben – in einer langen Tradition der deutschen Geschichte.

II. Die Finanzen des Deutschen Reichs und die Beziehungen zu den Gliedstaaten

1. Der Finanzausgleich zwischen Reich und Gliedstaaten – und die folgerichtige Verschuldung des Reichs

1.1. Der Finanzausgleich³

Die monetären Zuwendungen der *Matrikularbeiträge* von den Gliedstaaten an das Reich waren der originäre Teil des Finanzausgleichs zwischen den beiden Typen von Gebietskörperschaften. Dieser einseitige Geldstrom bestimmte den

³ J. Popitz, Finanzausgleich, 1926, 1927; H. Stumpp, Finanzausgleich, 1964; W. Albers, Finanzausgleich, 1961.

Finanzausgleich von 1872 bis 1878. Das änderte sich 1879, als – in einem zweiten Teil des Finanzausgleichs – ein ursprünglich nicht vorgesehener monetärer Strom vom Reich zurück an die Gliedstaaten floß, den man die Überweisungen nannte. Er war das Ergebnis der neu konzipierten Schutzzollpolitik des Reichs. Nach einer kurzen freihändlerisch liberalen Handels- und Zollpolitik des Reichs bis 1878 folgte eine Rückkehr zu Finanz- und Schutzzöllen, die den Interessen von Agrariern und Eisenbahnproduzenten sowie ganz den Wünschen Bismarcks (1815–98) entsprachen. Die daraus zu erwartenden Mehreinnahmen zugunsten des Reichs und seine damit verbundene finanzielle Stärkung wußten die Gliedstaaten abzubremsen; die finanziellen Interessen der Gliedstaaten und ihr Bestreben, das Reich finanziell nicht zu reich und unabhängig werden zu lassen, führten 1879 zu der Franckensteinschen Klausel: Derjenige Betrag an Zöllen und Tabaksteuern, der die Summe von 130 Mio Mark übersteigt, ist vom Reich an die Gliedstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerungszahl zurück zu überweisen (1896 wurde die Überweisungsgrenze auf 143 Mio Mark, 1897 auf 180 Mio Mark erhöht). Der Reichstag hatte sich damit neben dem Ausgabenfaktisch auch das Einnahmen-Bewilligungsrecht gesichert.

Die Absicht Bismarcks, die Finanzen des Reichs und der Einzelstaaten zu entflechten, die Finanzkraft des Reichs über eine ungeschmälerete Erhöhung und den Ausbau der dem Reich zustehenden Zölle und indirekten Steuern zu stärken, womöglich das Reich von den Gliedstaaten über geborene Reichssteuern finanziell unabhängig zu machen, war jetzt ebenso gescheitert wie sein Versuch von 1877, die Eisenbahnen der Bundesstaaten zu einer Reichs-Bahn zusammenzufassen und damit dem Reich ein großes und gewinnbringendes Erwerbsvermögen zuzuführen. Bismarcks Präferenz für indirekte Steuern entsprach seiner Präferenz für einen starken Zentralstaat; schon 1872 sagte er, Deutschland müsse allen Seemächten zweiten Ranges überlegen sein.⁴ Die in der Reichsgründung konzeptionell angelegte Betonung der indirekten Steuern lag quer zum Trend in der allgemeinen Steuerrückblick in Europa, die die direkten Einkommensteuern betonte; der starke zentrale Staat lag dagegen durchaus im Trend der Zeit. Diesen in der Reichsverfassung angelegten Widerspruch vermochte Bismarck nicht zu lösen. Das Reich blieb, trotz weiterer Reformansätze, was es von Anfang an war: Kostgänger bei den Gliedstaaten, Bettler vor deren Türen. Das Reich blieb im Interessengeflecht der Einzelstaaten festgebunden.

Die durch den Finanzausgleich bedingten monetären Ströme von den Gliedstaaten an das Reich und dann vom Reich zurück an die Gliedstaaten sind in der nachstehenden Übersichts-Tabelle so zusammengefaßt, daß die jeweiligen Netto-Empfänger (Reich oder Gliedstaaten) periodenspezifisch sichtbar werden (Tab. 1).

⁴ Nach W. Gerloff, Finanz- und Zollpolitik, 1913, S.79.

II. Die Finanzen des Deutschen Reichs und die Beziehungen zu den Gliedstaaten

Tabelle 1 Der Finanzausgleich zwischen Reich und Gliedstaaten 1872 bis 1913/19 in Mio M¹

Zeitraum	Geldströme von den Gliedstaaten an das Reich: Matrikularbeiträge ²		Geldströme vom Reich an die Gliedstaaten: Überweisungen		Saldo zugunsten	
	Insgesamt	Jahresdurchschnitt	Insgesamt	Jahresdurchschnitt	Reich	Gliedstaaten
1872 bis 1878	183,9	26,27	—	—	183,9	
1879 bis 1887	1003,7	111,52	817,4	90,82	186,3	
1888 bis 1898	3836,4	348,76	4191,1	381,0		354,7
1899 bis 1911	4454,3	342,64	4084,1	314,16	370,2	
1912 bis 1913	103,8	51,9	398,6	199,3		294,8
1914 bis 1919	278	46,3	1016,5	169,42		738,5

¹ H. Stumpp, Finanzausgleich, 1964, Anhang

² Einschließlich der Ausgleichsbeträge der süddeutschen Staaten wegen ihrer Reservatrechte bei einigen indirekten Steuern; ohne pauschalierte Zahlungen (Aversa) von einigen Zollenklaven außerhalb der Reichsgrenzen.

Das in den 1890er Jahren rasch ansteigende Volumen der Geldströme und der anhaltende Saldo zugunsten der Einzelstaaten ließen von seiten des Reichs eine grundlegende Finanzreform wünschenswert erscheinen. 1896 bis 1898 wurden in mehreren Anläufen die Bestimmungen um die Franckensteinsche Klausel (s.S. 179) zugunsten des Reichs geändert – und unmittelbar darauf passierte das 1. Flottengesetz 1898 den Reichstag. Trotz bremsenden Widerstandes in Reihen des Reichstags kam es schließlich über die Gesetze von 1904 (kleine Lex Stengel) und 1906 (große Lex Stengel) zu einer größeren Finanzreform im Jahr 1909 (Lex Sydow)⁵: Die dem Reich zustehenden indirekten Steuern wurden erhöht, eine neue Reichs-Erbchaftsteuer eingeführt. Die Verteilung der Geldströme des Finanzausgleichs wurde so abgeändert, daß die Transaktionsvolumen deutlich schrumpften. An der Grundsituation ändert sich aber nichts: Das Reich blieb Kostgänger der Einzelstaaten – und blieb im Militärbudget auf Reichsanleihen angewiesen. Die ungenügenden laufenden Einnahmen führten zu einer nicht immer eindeutigen Abgrenzung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben.⁶

⁵ Zu den einzelnen Reformen F.-C. Witt, Finanzpolitik, 1970, S. 80 ff, 94 ff, 199 ff; J. Wolf, Reichsfinanzreform, 1909.

⁶ W. Gerloff, Staatshaushalt, 1929, S. 16.

1. Der Finanzausgleich zwischen Reich und Gliedstaaten

1.2. Die Verschuldung des Reichs

Die Situation ist seit den späten 1880er Jahren nahezu grotesk: Ein eher finanzschwaches Reich überweist Gelder an eher finanzstarke Gliedstaaten und verschuldet sich dabei rapide, um seine (wachsenden) Ausgaben decken zu können. Nur so ist es zu verstehen, daß von 1872/74 bis 1910/13 die Summe aller Zölle und Reichssteuern zwar von 228 Mio Mark auf 1624 Mio Mark anstieg, gleichzeitig aber die Verschuldung des Reichs stark anwuchs.⁷ Bei seiner Gründung 1871 war das Reich schuldenfrei, und bis 1876/77 bezahlte es seine einmaligen Militärausgaben (Heer und Marine) überwiegend aus der französischen Kriegsschädigung, die insgesamt 4207 Mio Mark betrug⁸ (Tab. 2). Die Konzeption der Matrikularbeiträge war für die schubweise Finanzierung von Militärausgaben denkbar ungeeignet. Die erste Reichsanleihe mußte 1877 aufgenommen werden.⁹

Angesichts der raschen Schuldenzunahme wurde 1896 erstmals ein Gesetz verabschiedet (1. Lex Lieber), das eine Schuldentilgungsrate sicherstellen sollte. Mit dieser vom Haushaltsrecht und Reichstag vorgegebenen Finanzierungstechnik der Deckung von formal außerordentlichen, einmaligen Ausgaben über

Tabelle 2 Die Schulden des Reichs 1877 bis 1914

Jahr	Verschuldung des Reichs in Mio M ¹	Pro Kopf der Bevölkerung in M	Bevölkerung ² in Mio
1877	16	0,37	43,6
1880	218	4,8	45,1
1885	410	8,8	46,7
1890	1118	22,7	49,2
1895	2081	40,0	52,0
1900	2298	41,0	56,0
1905	3203	53,1	60,3
1910	4844	75,0	64,6
1.4.1914	5200	77,6	ca. 67,0
Zuwachs auf das ... fache	325	209	1,5

¹ W. Gerloff, Finanz- und Zollpolitik, 1913, S. 521; fundierte Schuld, Bundesbank (Hg.), Währung, S. 153

² W.G. Hoffmann, Wachstum, 1965, S. 172 ff

⁷ Aufgliederung der Gesamtschuld nach Schuldarten und Ausgabezweck bis 1908 im Denkschriftenband, 1908, S. 28 ff.

⁸ W. Gerloff, Finanz- und Zollpolitik, 1913, S. 82 ff.

⁹ Denkschriftenband, 1908, S. 76.