

Gisela Hürlimann, Sébastien Guex, Matthieu Leimgruber

Steuern und Ungleichheit

Eine Einleitung

Steuern und Ungleichheit verbindet ein inniges Verhältnis, das sich in unterschiedlichen Konstellationen durchdeklinieren lässt. Eine erste Grundkonstellation betrifft die Genese und Möglichkeit von Staatlichkeit und staatlicher Herrschaft überhaupt: Wer sind die Herrschaftsträger, die Steuern und Abgaben durchzusetzen vermögen, aus welchen sozialen Gruppen rekrutieren sie sich und worauf stützen sie ihre Legitimation? Wenn wir akzeptieren, dass die Steuererhebung das Verhältnis zwischen Obrigkeit – oder Behörden – und Untertanen – oder MitbürgerInnen – auf unmittelbare Weise herstellt: Welche Rolle spielen dabei steuer- und finanzpolitische Partizipationsrechte? Wer übt solche aus und wer ist davon ausgeschlossen? Dieser Fragekomplex betrifft die Ebene der (staats)politischen Gleichheits-, Anerkennungs- und Mitwirkungsrechte.¹ Diese Gleichheitsdimension wird in Untersuchungen zur Besteuerung im 19./20. Jahrhundert, wenn überhaupt, nur am Rande behandelt, obwohl das Missverhältnis zwischen politischen Aktivrechten und steuerlichen Pflichten historisch bei ledigen, verwitweten oder geschiedenen Frauen ebenso deutlich zu Tage tritt wie bis zum heutigen Tag bei Nichtstaatsangehörigen («residents» versus «citizens»).

Eine zweite fundamentale Konstellation betrifft die Dimension der sozioökonomischen Gleichheit: Steuern und andere Abgaben können bestehende wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten zementieren, verschärfen oder umgekehrt durch Umverteilung reduzieren – Letzteres wird unter Bedingungen entwickelter Demokratie und Wohlfahrtsstaatlichkeit zumindest erwartet. Wenngleich die moderne Bezeichnung «die Steuerpflichtigen» ähnlich wie der mittelalterliche beziehungsweise frühneuzeitliche Begriff der «Untertanen» eine Gleichheitsfiktion erzeugt, so trifft die Wirkung der obrigkeitlichen beziehungsweise staatlichen Steuererhebung die Besteuerten auch in ihrer Eigenschaft als Mitglieder unterschiedlicher gesell-

¹ Vgl. dazu Thomas H. Marshall, *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge (UK) 1950.

schaftlicher Klassen, Status-, Berufs- und Einkommensgruppen. Dazu kommt die Verschiedenheit in Abhängigkeit von Familienstand, Geschlecht und Alter. Solche interindividuellen Unterschiede wurden (und werden) von interregionalen Ungleichheiten sowie jenen zwischen Land und Stadt überlagert oder begleitet. Es hängt vom Kontext, von den Handlungen und der Wahrnehmung der Beteiligten ab, ob solche Unterschiede auch in eine als ungerecht empfundene Ungleichheit münden und über steuerpolitische Forderungen, Reformen oder Widerstände adressiert werden.

Hinsichtlich der Wohlstandsverteilung vor und nach der Besteuerung ist zwischen der Wirkung der Steuererhebung an sich (Steuerinzidenz, einnahmeseitige Umverteilung) und der obrigkeitlichen beziehungsweise staatlichen Verwendung von Steuereinnahmen (Budgetinzidenz, ausgabeseitige Umverteilung) zu unterscheiden. Zur Steuererhebung und damit auch zur Steuerbelastung und ihren gleichheitspolitischen Wirkungen: Welche Einkommens-, Kaufkraft- oder auch Vermögenseffekte Steuern entfalten, hängt vom Gegenstand der Besteuerung (Steuerobjekt), von expliziten oder impliziten Besteuerungsgrundsätzen und von der damit verbundenen steuertechnischen Ausgestaltung ab. Haben wir es mit der Besteuerung von Verbrauch und Dienstleistungen, von Grundbesitz und Mobilien, von Geldvermögen, Einkommen (aus Arbeit oder Kapital?), von Erbschaften, Unternehmensgewinnen oder von Beteiligungen zu tun? Orientieren sich die Bemessungsgrundsätze dieser Steuern an Prinzipien wie Allgemeinheit, Gleichmässigkeit und Leistungsfähigkeit, lassen sie diese teilweise oder gänzlich ausser Acht und/oder sehen sie, aus staats- oder wirtschaftspolitischen Gründen, eine privilegierte Besteuerung bestimmter wirtschaftlicher Handlungen und damit auch bestimmter sozialer und professioneller Gruppen vor?

In welchem konkreten historischen Spannungsverhältnis stehen für alle gleiche pauschale oder lineare Steuersätze (nach Stückzahl, Gewicht, Wert) zur ungleichen Kaufkraft unterschiedlicher Gruppen? Welche historischen Konjunkturen haben Forderungen und Praktiken der progressiv zunehmenden Steuersätze und -tarife? Werden sie mit redistributiver Absicht – zur Herstellung grösserer Einkommensgleichheit – erhoben und durchgeführt? Oder ist die Steuerprogression ein Nebeneffekt budgetär-fiskalischer Ziele, weil sie für die staatlichen Kassen ergiebiger ist (sofern sich die Steuerpflichtigen der höheren Belastung nicht durch Hinterziehung und Optimierung entziehen)? Lässt sich schliesslich herausfinden, wer die Steuerlast letztlich trägt und welche gleichheitspolitischen Implikationen gewollte oder nicht intendierte Steuerüberwälzungsvorgänge haben?

Mindestens so schwierig wie die Ermittlung der Inzidenz der Besteuerung gestaltet sich jene der staatlichen Ausgaben. Die neuere politik- und sozialwissenschaftliche Literatur nimmt die Ausgestaltung und Höhe von Sozialversicherungsansprüchen und -leistungen zum Gradmesser von deren Umverteilungs- und sozialer Anglei-

chungswirkung.² Eine gleichheitspolitische «Quantifizierung» von mit allgemeinen Steuermitteln finanzierten Bildungs-, Gesundheits-, aber auch von Infrastruktur- und Kulturausgaben ist komplex. Sie erschliesst sich mitunter nur indirekt über den Vergleich von Investitionen und Subventionen – in Strassen und Bahnen, Volksschulen und Universitäten, die Oper und die Berglandwirtschaft beispielsweise – und die Analyse der davon profitierenden Gruppen. Nicht immer sind die Verzerrungen offensichtlich: Dass Steuermittel für universitäre Hochschulen (nicht nur historisch) vor allem die Elitenreproduktion finanzieren, dürfte bekannt sein. Dass aber auch Ledige und Kinderlose die Volksschulen mit ihren Steuern finanzieren, ist auf dem Hintergrund des steuerlichen «*contrat social*» zu verorten: der Erkenntnis, dass Steuern als verpflichtende Abgaben ohne direkte und individuelle Gegenleistung eine staatspolitische und gesellschaftliche Vertragsbeziehung aufspannen: zwischen Behörden und Steuerpflichtigen, zwischen den Steuerpflichtigen untereinander und, insbesondere in fiskalföderalistischen Systemen, auch zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen und Regionen.

Ein solcher, von der neueren Finanzsoziologie vertretener Vertragsansatz³ verschränkt nicht nur frühneuzeitliche (elitäre) Staatstheorien und den insbesondere seit dem späten 19. Jahrhundert etablierten demokratisch-wohlfahrtstaatlichen Konnex, in dem sich die politischen RepräsentantInnen der nicht begüterten Klassen mit ihren auf mehr «Gleichheit» abzielenden Forderungen allmählich mehr Gehör und Mitsprache verschafften. Diese politische Ökonomie der Besteuerung ist eng mit einer moralischen Ökonomie verbunden, die sensibel auf die Erfahrung oder Wahrnehmung von Ungleichheit – und Ungerechtigkeit – reagiert. Entsprechend interessiert zeigt sich die jüngere Steuer- und Finanzgeschichte am Steuerprotest, der die neuzeitlichen Gesellschaften konturiert. Doch auch in ständisch organisierten Gesellschaften mussten Herrschende mit Unmut oder Widerstand rechnen, wenn sie es mit der steuerlichen Ungleichbelastung übertrieben. Dabei stellt sich die Frage nach «*exit, voice or loyalty*», wie Albert O. Hirschman das einst genannt hat:⁴ Welche Mittel stehen den Besteuerten zu, um sich gegen eine ungleiche und also als ungerecht geltende Besteuerung zur Wehr zu setzen? Hier erscheint der Fall der Schweiz als speziell, aber auch als erhellend: Seit der Einführung des Referendums- und spä-

2 Siehe nebst vielen anderen Gøsta Esping Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990; Peter Lindert, *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge 2004; David Brady, Evelyne Huber, John D. Stephens, *Comparative Welfare States Data Set*, Chapel Hill 2014.

3 Siehe zu sozialvertraglichen Überlegungen insbesondere Isaac W. Martin, Ajay K. Mehrotra, Monica Prasad, *The Thunder of History. The Origins and Development of the New Fiscal Sociology*, in: Isaac W. Martin, Ajay K. Mehrotra, Monica Prasad (Hg.), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge 2009, S. 1–27.

4 Albert O. Hirschman: *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, MA, 1970.

ter des Initiativrechts in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatte die männliche Hälfte der erwachsenen StaatsbürgerInnen – und seit den frühen 1970er-Jahren auch die weibliche Hälfte – die Möglichkeit, bei der Einführung neuer Steuern und der Veränderung bestehender über den direktdemokratischen Prozess mitzuzentscheiden. Das hat allerdings nicht dazu geführt, dass die soziale und ökonomische steuerliche (Un-)Gleichheitsproblematik sich im «langen 20. Jahrhundert» wesentlich anders präsentiert hätte als in Nachbarländern der Schweiz.⁵

Als wir die mit diesem Band verbundene Tagung seit 2018 ins Auge fassten und im Frühjahr 2019 einen Call for Papers lancierten, hatte sich das wirtschafts-, sozial- und politikhistorische Interesse an der Besteuerung innert weniger Jahre signifikant gesteigert. Damit lässt sich aktuell von einer Art dritten Welle historisch orientierter oder relevanter Forschung zu Steuern und Abgaben, Staatsfinanzen und Umverteilung in der Schweiz sprechen. Eine erste Forschungs- und Publikationskonjunktur ist in den 1910er- bis 40er-Jahren beobachtbar. Ihre Autoren waren Statistiker, Wirtschafts-, Finanz- und Rechtswissenschaftler, die den Ausbau des Bundessteuersystems, der fiskalföderalistischen Beziehungen sowie der Sozial- und Finanzstatistik mit ihren Aufsätzen, Expertisen und Monografien begleiteten und reflektierten.⁶ Seit den späten 1960er-Jahren nahmen sich vermehrt HistorikerInnen der Thematik an. Für den Untersuchungszeitraum des 19. und 20. Jahrhunderts geschah dies zunächst aus einer vorab rechts- und politikgeschichtlichen Perspektive.⁷ Im Epochenbereich der frühen Neuzeit wurden dagegen seit der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre auch wirtschafts- und sozialhistorisch informierte Analysen zum Zusammenhang von gesellschaftlichen Strukturen, Staatsbildung und Staatsfinanzierung verfasst.⁸ Diese

5 Siehe für die Vorstellung eines «langen 20. Jahrhunderts», das um 1880 beginnt, Jakob Tanner, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, München 2015; faktisch auch Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel 2012.

6 Dazu gehören insbesondere die Schriften von Jakob Steiger, Camille Higy, Eugen Grossmann und Wilhelm Bickel; siehe für Übersichten Patrick Halbeisen, *Roman Lechner, Öffentliche Finanzen in der Schweiz von 1850–1913. Finanzstatistik des Bundes, des Kantons Zürich und des Kantons Bern, Wertschöpfung des öffentlichen Sektors, Sozialökonomisches Seminar der Universität Zürich* 1990 (Lizenziatsarbeit); Patrick Halbeisen, Roman Lechner, *Öffentliche Finanzen*, in: Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (Hg.), *Historische Statistik der Schweiz. Unter der Leitung von Hansjörg Siegenthaler*, Zürich 1996, S. 939–943 (siehe auch www.hssso.ch); Gisela Hürlimann, *Öffentliche Finanzen und Budgetkulturen im Wandel*, in: *Traverse* 17/1, 2010, S. 229–252.

7 So beispielsweise Karlheinz Keck, *Die Entwicklung zur allgemeinen Einkommenssteuer in der Schweiz*. Stuttgart 1967; Markus Bieri, *Geschichte der Aargauischen Steuern von 1801–1968, insbesondere der direkten Staatssteuern*, Aarau 1972.

8 Rudolf Braun, *Taxation, Sociopolitical Structure, and State-Building. Great Britain and Brandenburg-Prussia*, in: Charles Tilly, Gabriel Ardant (Hg.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton NJ 1975, S. 243–327; Beatrix Mesmer, *Steuerreform als Übergangsmassnahme. Die Rezeption der Forderung nach progressiver Besteuerung in den frühsozialistischen Programmen*, Bern 1976; Martin Körner, *Luzerner Staatsfinanzen 1415–1798. Strukturen – Wachstum – Konjunkturen*, Luzern 1981. Martin Körner leitete bis in die frühen 2000er-Jahre an

Werke bildeten den Anstoss zu einer zweiten Publikationskonjunktur. Jakob Tanners markante Analyse zum schweizerischen Bundesfinanzregime zwischen dem Beginn der Kriegswirtschaft 1938 bis Mitte der 1950er-Jahre mochte noch als finanzsoziologischer Solitär im Bereich der neuesten Geschichte erscheinen.⁹ Doch in den frühen 1990er-Jahren nahm eine an Fragen der Ungleichheit und Machtressourcen, des sozialen Konflikts und der Finanzsoziologie orientierte Geschichte der staatlichen Finanzen auch dort an Fahrt auf. Dafür stehen mehrere Arbeiten von Sébastien Guex an der Universität Lausanne¹⁰ sowie einzelne Beiträge an der Schnittstelle von Sozialökonomie und Wirtschaftsgeschichte der Universität Zürich, die auch ins Projekt einer Historischen Statistik der Schweiz (www.hssso.ch) mündeten.¹¹ Diese zweite Forschungskonjunktur kam auch in einer Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte und im 1994 publizierten Tagungsband zu «Staatsfinanzierung und Sozialkonflikten» zum Ausdruck.¹² Darin widerspiegelte sich der bis in die frühen 1990er-Jahre bestehende forschungspraktische «Vorsprung» im Bereich Spätmittelalter und frühe Neuzeit. Denn von 15 Beiträgen behandelten lediglich drei die Finanz- und Steuergeschichte nach 1848. Wenn sich das seither geändert hat, dann auch deshalb, weil der wirtschaftshistorische und finanzsoziologische Schwerpunkt an der Universität Lausanne weitere grundsätzliche

der Universität Bern ein Forschungsprojekt zu den Berner Staatsfinanzen in der frühen Neuzeit, siehe Martin Körner, *Berns Staatsfinanzen vom 15. bis zum 18. Jahrhundert: ein Forschungsprojekt an der Universität Bern*, in: *Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde* 59, 1997, S. 324–326. In diesem Projekt entstanden unter anderem auch Niklaus Bartlome, Stephan Hagnauer, *Finanzierung der Macht. Der Staatshaushalt*, in: André Holenstein (Hg.), *Berns mächtige Zeit. Das 16. und 17. Jahrhundert neu entdeckt*, Bern 2006, S. 69–75; Stefan Altorfer-Ong, *Staatsbildung ohne Steuern. Politische Ökonomie im Bern des 18. Jahrhunderts*, Baden 2010.

- 9 Jakob Tanner, *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*, Zürich 1986; Jakob Tanner, *Finanzwirtschaftliche Probleme der Schweiz im Zweiten Weltkrieg und deren Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung nach 1945*, in: Dietmar Petzina (Hg.), *Probleme der Finanzgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, Berlin 1989, S. 77–97.
- 10 Sébastien Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900–1920*, Lausanne 1993; ders., *L'initiative socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune en Suisse (1920–22)*, in: *Regards sociologiques* 1994, S. 101–116; ders., *L'introduction du droit de timbre fédéral sur les coupons 1919–1921*, in: Sébastien Guex, Martin Körner, Jakob Tanner (Hg.), *Staatsfinanzierung und Sozialkonflikte (14.–20. Jh.) / Financement de l'Etat et conflits sociaux (14e–20e siècles)* (Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 12 / *Annuaire suisse d'histoire économique et sociale* vol. 12), Zürich 1994, S. 209–239; Sébastien Guex, *L'argent de l'État. Parcours des finances publiques au XX^e siècle*, Lausanne 1998.
- 11 Siehe Halbeisen/Lechner 1990 (Anm. 6) und Halbeisen/Lechner 1996 (Anm. 6 und www.hssso.ch).
- 12 Guex/Körner/Tanner (Anm. 10).

Betrachtungen hervorbrachte¹³ und bis Mitte der 2010er-Jahre auch eine erste Reihe von Dissertations- und Forschungsprojekten.¹⁴

Ab 2010 machte sich auch an der Universität Zürich ein erneuertes Interesse an Steuergeschichte und Finanzsoziologie bemerkbar.¹⁵ Solche Forschungs- und Publikationsprojekte korrespondierten teilweise mit einer und bildeten das Komplement zu einer avancierten Forschungstradition im Bereich der Geschichte des schweizerischen Wohlfahrtsstaats und der Sozialversicherungen.¹⁶ Und sie trafen in den letzten rund fünfzehn Jahren auf einen in vielen Ländern nachweisbaren und auch in der Schweiz diskutierten Anstieg der Einkommens- und Vermögensungleichheit.¹⁷ Dieser «U-Turn» in der Wohlstandsverteilung¹⁸ erneuerte auch das

- 13 Sébastien Guex, Une approche des finances publiques: la sociologie financière, in: Philippe Bezes, Florence Descamps, Sébastien Kott, Lucile Tallineau (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Elaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815–1914)*, Paris 2010, pp. 393–406; Sébastien Guex, Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik, in: Halbeisen/Müller/Veyrassat (Anm. 5), S. 1077–1129.
- 14 So etwa Monique Ceni, *Guerre, impôts fédéraux directs et fédéralisme d'exécution*, in: Valentin Groebner, Sébastien Guex, Jakob Tanner (Hg.), *Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege / Economie de guerre et guerres économiques (Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 23 / Annuaire suisse d'histoire économique et sociale, vol. 23)*, Zürich 2008, S. 177–195; Philipp Müller, *La Suisse en crise (1929–1936). Les politiques monétaire, financière, économique et sociale de la Confédération Helvétique*, Lausanne 2010; Olivier Longchamp, *La politique financière fédérale (1945–1958)*, Lausanne 2014. Für die Forschungen von Christophe Farquet über das Steuerparadies Schweiz, siehe unten Anm. 20.
- 15 Siehe dazu namentlich Gisela Hürlimann, Jakob Tanner (Hg.), *Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit?*, Zürich 2012; Gisela Hürlimann, *Swiss World(s) of Taxation since the 1970s*, in: Marc Buggeln, Martin Daunton, Alexander Nützenadel (Hg.), *The Political Economy of Public Finance. Questioning the Leviathan*, Cambridge (UK) 2017, pp. 83–104; Gisela Hürlimann, W. Elliot Brownlee, Eisaku Ide (Hg.), *Worlds of Taxation. The Political Economy of Taxing, Spending, and Redistribution since 1945*, Basingstoke 2018; Gisela Hürlimann, *Schweizerische Steuerwelten 1955 bis 1979. Gerechtigkeit, Wettbewerb und Harmonisierung im transnationalen Kontext*, Manuskript, eingereicht an der Universität Freiburg im Üchtland, März 2020.
- 16 Siehe unter anderem für vorläufige Übersichten über den Forschungsstand Matthieu Leimgruber, *Etat fédéral, Etat social? L'historiographie de la protection sociale en Suisse*, in: *Traverse* 18/1, 2011, pp. 217–237; siehe auch die Literaturliste auf www.geschichtedersozialensicherheit.ch/literatur; Brigitte Studer, *Ökonomien der sozialen Sicherheit*, in: Halbeisen/Müller/Veyrassat (Anm. 5), S. 923–974.
- 17 So etwa Ecoplan, *Verteilung des Wohlstands in der Schweiz. Bericht in Erfüllung des Postulates Fehr vom 9. Mai 2001 (01.3246) im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung*, Bern 2004. Seit etwa 2001 publizierte die Eidgenössische Steuerverwaltung (Rudi Peters, Bruno Jeitziner) basierend auf Steuerstatistiken verschiedene Analysen zur Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz; siehe für Forschungsdiskussionen und Publikationsübersichten bis in die späten 2000er-Jahre unter anderem Ganga Jey Aratnam, *Gesteuerte Umverteilung. Redistributive Sozialpolitik durch Besteuerung in der Schweiz*, Universität Fribourg 2008 (Lizenzatsarbeit); Ueli Mäder, Ganga Jey Aratnam, Sarah Schilliger, *Wie Reiche denken und lenken. Reichtum in der Schweiz. Geschichte, Fakten, Gespräche*, Zürich 2010.
- 18 Siehe dazu unter anderem François Nielsen, Arthur S. Alderson, *The Kuznets Curve and the Great U-Turn. Income Inequality in U. S. Counties, 1970 to 1990*, in: *American Sociological Review* 62, 1997, pp. 12–33; Arthur S. Alderson, François Nielsen, *Globalization and the Great U-Turn*.

wirtschaftswissenschaftliche Interesse für Steuern und Ungleichheit, das durch Thomas Pikettys Bestseller «Das Kapital im 21. Jahrhundert» weiter befeuert wurde¹⁹ und das sich in einer bemerkenswerten Kadenz von Publikationen über die Steuerparadiesfunktion der Schweiz im internationalen Wirtschaftssystem niederschlägt.²⁰ Die anregende «Konkurrenz» durch historisch interessierte oder zumindest mit langen Zeitreihen arbeitenden WirtschaftswissenschaftlerInnen sowie die Tatsache, dass die Wirtschaftsgeschichte seit einigen Jahren wieder ein Revival erfährt, haben das Interesse an der Geschichte und Soziologie von Steuern und Abgaben spürbar verstärkt und führten zur derzeitigen dritten finanzsoziologischen Konjunktur.²¹ Davon zeugt nun auch diese Publikation.

Die hier versammelten 15 Beiträge adressieren die Thematik auf methodisch unterschiedliche Weise, für einen weiten Zeitraum vom Hochmittelalter bis zur Jetztzeit und für verschiedene Regionen und Länder. Gleichzeitig lassen sie sich, auch über disziplinäre und Epochengrenzen hinaus, entlang von vier hauptsächlichen Fokussierungen in einen fruchtbaren Dialog bringen. Die nachfolgende kurze Übersicht soll unsere Einteilung nachvollziehbar machen, vor allem aber den Appetit aufs Lesen anregen.

Income Inequality Trends in 16 OECD Countries, in: *American Journal of Sociology* 107, 2002, pp. 1244–1299. Mit dem Great U-Turn ist die Umkehrung der von Kuznets analysierten Angleichung der Einkommen und Vermögen als Jahrhunderttrend gemeint, siehe insbesondere Simon Kuznets, *Economic Growth and Income Inequality*, in: *The American Economic Review* 45, 1955, pp. 1–28.

- 19 Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris 2013. Zur Schweiz Fabian Dell, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, *Income and Wealth Concentration in Switzerland over the 20th Century* (Discussion Paper), London 2005. Seitens der Wirtschafts- und Finanzwissenschaft in der Schweiz sind insbesondere die Forschungen von und bei Marius Brühlhart, Mario Jametti, Kurt Schmidheiny, Christoph A. Schaltegger sowie Isabel Martínez und Reto Foellmi zu erwähnen. Für eine Übersicht Reto Foellmi, Isabel Martínez, *Die Verteilung von Einkommen und Vermögen in der Schweiz* (UBS Center Public Paper 6), Zürich 2017.
- 20 So zum Beispiel Sébastien Guex, *Place financière suisse et secret bancaire au XX^e siècle. Ombres et pénombres*, in: Dominique Froidevaux et al., *La Suisse dans la constellation des paradis fiscaux*, Lausanne 2002, pp. 54–79; Ronen Palan, *Tax Havens. How Globalization Really Works*, Ithaca N. Y. 2010; Gabriel Zucman, *La richesse cachée des nations. Enquête sur les paradis fiscaux*, Paris 2013; Christophe Farquet, Matthieu Leimgruber, *Catch me if you can! Switzerland, the market for tax evasion and fiscal diplomacy from the League of Nations to the OECD, 1920–1990* (Working Paper), Université de Genève 2015; Christophe Farquet, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale. Une histoire internationale*, Neuchâtel 2016; Sébastien Guex, *The Emergence of the Swiss Tax Haven, 1816–1914*, erscheint 2021 in *Business History Review*.
- 21 Siehe dazu unter anderem Aniko Fehr, *Origines, échec et adoption d'un projet d'amnistie fiscale générale en Suisse (1958–1968)*, in: *Revue suisse d'histoire* 67, 2016, pp. 361–380; sowie das vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierte Forschungsprojekt unter der Leitung von Sébastien Guex: «Les antichambres du paradis? La fiscalité des cantons suisses de 1870 à 1974 (Zürich, Saint-Gall, Berne et Vaud)», Laufzeit 2018–2022. Darin arbeiten auch die im vorliegenden Band vertretenen Vivien Ballenegger und Sylvain Praz mit.

Aufgrund der Breite ihres Zuschnitts haben wir die Beiträge von Monique Bourin, zugleich eine der beiden Keynotes der Tagung, von Jean-Yves Champeley und von Daniel Schläppi unter dem Titel *Steuern und Ungleichheit in Mittelalter und früher Neuzeit* (Teil I) subsumiert. Brutal, ungerecht, ineffizient. So lässt sich das Urteil des schottischen Ökonomen Adam Smith über das vorrevolutionäre französische Steuersystem resümieren. Es war ihm mit ein Anlass für die seither berühmt gewordenen klassischen Steuermaximen – Gleichmässigkeit, Verzicht auf Willkür, angemessener Erhebungszeitpunkt («convenience») und Angemessenheit des Steuerbetrags²² –, die Fritz Karl Mann in den 1930er-Jahren als eine Kompilation zeitgenössischer aufgeklärt-kameralistischer und liberaler Steuerbegründungen analysierte.²³ Smiths Reformvorschläge betrafen auch die «taille». *Monique Bourin* zeichnet in ihrem Beitrag nach, wie sich die «taille» als proportionale Besitz- und Grundeigentumssteuer im Hochmittelalter entwickelte und wie südfranzösische Städte mit indirekten Abgaben eine Teilhabe an der feudalen Steuererhebung erwarbten. Damit verschärfte sich allerdings das Problem der ungleichen Steuerbelastung, und zwar auch jenseits der Privilegierung von Klerus und Adel. Im 14. Jahrhundert erhöhten die vor allem mit Kriegskosten begründeten Steueransprüche der französischen Krone diese latenten sozialen Spannungen und läuteten jene Tradition von Steuerprotesten und -revolten ein, für die Frankreich auch im frühen 21. Jahrhundert noch steht.

Dass und wie die Möglichkeit zur Steuererhebung und -durchsetzung mit konkreten Sozialbeziehungen, Abhängigkeitsverhältnissen und Machtressourcen zusammenhing, zeigt der Beitrag von *Daniel Schläppi* für die Eidgenossenschaft des 16. bis 18. Jahrhunderts. Gegen ein stereotypes Verständnis von obrigkeitlicher Steuermacht und ungleichheitsgetriebenem Steuerprotest plädiert Schläppi für eine Gesamtschau «staatlicher» Ressourcenbeschaffung und -verwendung. In den frühneuzeitlichen Territorialstaaten der späteren Schweiz spielten dabei auch genossenschaftlich organisierte Personen- und Privilegienverbände eine wichtige Rolle und setzten der Steuerdurchsetzung mitunter enge Grenzen. *Jean-Yves Champeley* vergleicht in seinem Beitrag die Steuerbelastung innerhalb verschiedener ständischer und städtischer Schichten am Ausgang des Ancien Régime. Als Fallbeispiel dient ihm die im Südosten Frankreichs gelegene Stadt Romans-sur-Isère, über deren steuerliche Verhältnisse wir dank der Aufzeichnungen von Jean-Baptiste Dochier, einem städtischen Steuerjuristen und Schöffen, Bescheid wissen. Dochier

22 Siehe Adam Smith, *The Wealth of Nations*, London 1986 (Reprint der Originalausgabe von 1776), darin Book V: Of the Revenue of the Sovereign or Commonwealth, Chapt. II: Of the Sources of the General or Public Revenue of Society, Part II: On Taxes.

23 Fritz Karl Mann, *Steuerpolitische Ideale. Vergleichende Studien zur Geschichte der ökonomischen und politischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung 1600–1935*, Jena 1937, S. 144–157.

befasste sich mit Klageschriften und Rechtsgutachten unterschiedlicher sozialer Gruppen und verantwortete eine Reform mit, die letztlich die ärmeren StadtbewohnerInnen stärker belastete.

Nicht erst in der neueren und neusten Zeit versuchten politische Interessengruppen, Experten und staatliche Behörden, Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik über objektiverbares sozialstatistisches Wissen zu evaluieren. Die drei Beiträge in Teil II *Vermögens- und Einkommensdaten: Ungleichheit erforschen, Reformen begründen* zeugen sowohl von der fiskalpolitischen Relevanz der Einkommens- und Wohlstandsstatistik als auch von einem verbesserten Zugriff auf quantitative Quellen.²⁴ *Sébastien Savoy* analysiert in seinem Beitrag den Versuch einer um 1730 unternommenen Kataster- und Steuerreform in den frankophonen Provinzen des Königreichs von Piemont-Sizilien, das auch das frühere Herzogtum Savoyen umfasste. Voraussetzung für eine gleichmässige Belastung mit der «taille» war eine Neueinschätzung der Einkünfte aus dem Grundeigentum. Savoy gelangt zum Schluss, dass die Reform die durchschnittliche Steuerlast senkte und gar Modalitäten des interregionalen Finanzausgleichs enthielt. Allerdings macht Savoy auch den fehlenden Einbezug indirekter Abgaben wie der Salz- oder der Viehsteuer geltend, die gebirgige Provinzen und ihre BewohnerInnen vermutlich ungleich mehr belasteten, und umreisst damit ein Feld für weitere Forschungen. Die begrenzte Aussagekraft statistischer Daten im Bereich Einkommen, Besitz und Steuerbelastung ist mitunter auch die Folge politischer Kontroversen. Dies zeigt *Joanna Haupt* in ihrem Beitrag über die politischen Kämpfe um die Lohnstatistiken in der Schweiz. Der hartnäckige Widerstand seitens der Arbeitgeberkreise gegen umfassende Erhebungen der Lohn- und -verteilung in der Schweiz führte dazu, dass das Bundesamt für Statistik bis zu den 1990er-Jahren nur unvollständige Lohn- und Einkommensdaten veröffentlichen konnte. Diese Politisierung der Statistik, die sich im Kontext des Ersten Weltkriegs auch auf dem Feld der Haushaltbudgets, Konsumausgaben und Teuerung zeigte,²⁵ erschwerte eine seriöse Untersuchung der Lohnungleichheiten in der Schweiz im 20. Jahrhundert bis heute wesentlich. Für die Erforschung der Vermögensverhältnisse in Deutschland nach 1945 erschliesst *Ronny Grundig* Erbschaftssteuerakten in beiden deutschen Staaten. Grundig zeigt, welche Fülle von Informationen solche seriellen Verwaltungsakten enthalten und dass privater Vermögensbesitz und -transfer in der Deutschen Demokratischen Republik nicht derart eingeschränkt war, wie es der real existierende Sozialismus vermuten lässt.

24 Siehe dazu auch Juan Flores, Gisela Hürlimann, Luigi Lorenzetti (Hg.), *Texte und Zahlen. Der Platz quantitativer Ansätze in der Wirtschafts- und Sozialgeschichte / Des textes et des chiffres. La place des approches quantitatives dans l'histoire économique et sociale* (Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte Bd. 35 / Annuaire suisse d'histoire économique et sociale vol. 35), Zürich 2019.

25 Siehe dazu unter anderem Hans-Ulrich Jost, *Von Zahlen, Politik und Macht*, Zürich 2016.

Die Absenz oder Existenz progressiver Erbschaftssteuern wird in der aktuellen wissenschaftlich-politischen Debatte als Faktor der Zunahme oder als Mittel zur Verringerung von Vermögensungleichheit erachtet. *Vivien Balleneggers* Beitrag fokussiert die 1852 im Kanton Bern eingeführte Erbschaftsteuer, die aufgrund ihrer zurückhaltenden Ausgestaltung – Steuerbefreiung direkter Nachkommen, proportionaler Tarif, kaum behördliche Kontrollmöglichkeiten – weder redistributiv noch fiskalisch ergiebig war. Ballenegger zeigt, mit welchen Allianzen und Konzessionen die jahrzehntelang von Radikalen und der Arbeiterseite erhobene Forderung nach einem Nachlassinventar, einem progressiven Tarif und der Besteuerung auch der direkten Nachkommen sich schliesslich Bahn brechen konnte. Dieser Beitrag bildet den Auftakt zu Teil III dieses Bandes: *Ungleichheit bekämpfen? Steuern und Abgaben zur Umverteilung*. Während fiskalische Ergiebigkeit in der Praxis das erste Motiv zur Einführung der Einkommenssteuerprogression war, wie das Beispiel der britischen «graduated income tax» von 1799 zeigt, setzten reformerisch gesinnte Kreise in Philosophie und Theorie auf Progression zur Redistribution. Das galt auch für die politische Tabula-rasa-Situation in Italien nach dem Zweiten Weltkrieg, bei der *Paolo Bozzi* in seinem Beitrag einsetzt. Die Nachkriegskonstituante verankerte die Steuerprogression in der italienischen Verfassung. Mit der Umsetzung einer redistributiven Besteuerung haperte es allerdings, weil Anliegen der steuerlichen Belastungsgerechtigkeit und der fiskalischen Effizienz bis in die 1970er-Jahre im Vordergrund standen. Verwässert wurde auch das Projekt einer Reichtumssteuer. Eine solche forderten sozialdemokratische und reformorientierte progressive Kreise seit den späten 1960er-Jahren auch in der Schweiz. *Aniko Fehr* zeigt in ihrem Beitrag, dass schweizerische Volksinitiativen für Reichtumssteuern einerseits mit der Debatte rund um eine Steuerharmonisierung – auch zwecks Steuergerechtigkeit – zusammenhängen und andererseits durch staatliche Defizite und die Politik der «leeren» Kassen begünstigt wurden. Ausser im Kanton Basel-Stadt blieben die Initiativen in den 1970er-Jahren an der Urne allerdings chancenlos.

In jenem Jahrzehnt erfolgte mit der Einführung des Dreisäulenprinzips die wohl bedeutendste – aber auch eine politisch umstrittene – Reform der schweizerischen Altersvorsorge. Gleichzeitig wurden die Leistungen der ersten Säule, der AHV, im Lauf der 1960er- und 70er-Jahre substanziell ausgebaut und entwickelten sich bis in die jüngste Zeit faktisch zum wichtigsten inter- und intragenerationellen Umverteilungsmechanismus, wie *Christian Frey, Melanie Haener und Christoph A. Schaltegger* in ihrem quantitativ-ökonomisch orientierten Beitrag zeigen. Die Autorin und die beiden Autoren argumentieren, die Umverteilung durch AHV-Beiträge einerseits und gedeckelte Renten andererseits stellten eine wichtige Ergänzung zur Redistribution durch die direkte Bundessteuer dar, die bei den hohen Einkommen wirksam wird. An diesen Beitrag schliessen die Überlegungen und

Berechnungen der SozialwissenschaftlerInnen *Oliver Hümbelin, Rudolf Farys und Tina Richard* an. Nach einer Übersicht über die progressive Umverteilungswirkung von mittels Steuern finanzierten Sozialleistungen (ausgabenseitig) versus Steuern und Sozialversicherungsabgaben (einnahmenseitig) fokussieren die Autorin und die beiden Autoren auf die Verteilungswirkung bestimmter Steuerabzüge, die in der Schweiz erst seit den späten 1990er-Jahren vermehrt in den Blick wissenschaftlicher Untersuchungen gerät. Gestützt auf Bundessteuerdaten und Steuerstatistiken aus dem Kanton Bern zeigen sie, wie etwa Sozialabzüge einerseits und Abzüge für Liegenschaftskosten oder für den Einkauf in die dritte Säule andererseits Einkommen umverteilen. Indem Letztere wohlhabenden, besitzenden oder einkommensstarken Personen und Gruppen zugutekommen, werden solche Steuerabzüge, deren Implementation und Aufrechterhaltung in einem weiteren fiskalischen Aushandlungsprozess zu analysieren sind, implizit oder explizit als Entgegenkommen für progressive Einkommens- und Vermögenssteuertarife erachtet. Dies ändert sozioökonomisch allerdings nichts an ihrer faktischen Privilegierungswirkung. Die Abweichungen der tatsächlichen Steuerlast vom gesetzlichen Tarif infolge von Ausnahmen, Schlupflöchern, Lücken, oft als Resultat von politischem Lobbying, sind nicht nur in der steuerpolitischen Gegenwart von höchster Wichtigkeit. Über Strategien der steuerlichen Belastungsreduktion sowohl von «unten» wie von «oben» liesse sich füglich ein eigenes Buch schreiben.

Auch aus diesem Grund schien es uns angemessen, den vorliegenden Sammelband mit diesem Fokus zu beschliessen: Teil IV: *Wie viel Steuern für wen? Verhandlung, Privilegien, Compliance und Protest*. Darin wird auch ersichtlich, mit welchen Argumenten sich Angehörige verschiedener Gruppen für und gegen tatsächliche und vermeintliche Privilegien äussern und welchen sozialpolitischen Spannungen der steuerliche «Gesellschaftsvertrag» ausgesetzt ist. Eine alte Form der Steuerprivilegierung stellen strategisch eingesetzte Steuervorteile dar, die Fürsten und städtische Regierungen mit Blick auf wirtschaftliche oder andere Vorteile gewährten. Dies zeigt *Oliver Landolt* für den spätmittelalterlichen oberdeutschen Raum. Steuerabkommen und spezielle städtische Bürgerrechtsverträge sollten die direkte Steuerlast der Vermögenden mildern oder reiche Kaufleute und Adlige zu Zuzug und Niederlassung motivieren. Demgegenüber stellte die Privilegierung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen – etwa von Ärzten und Hebammen, Schulmeistern, Uhrmachern, Büchsenmachern oder Gelehrten – eine Form der Wirtschafts-, Bildungs-, Versorgungs- und Militärpolitik dar.

Die allgemeine Steuerpflicht und die Verschiebung weg von Akzisen, Zöllen und Vermögenssteuern hin zur allgemeinen und progressiven Einkommensbesteuerung gelten als Insignien einer nach Prinzipien von Effizienz und Gerechtigkeit durchgeführten Besteuerung, im Interesse des modernen Infrastruktur- und Wohlfahrtsstaats wie der Besteuerten. Für ArbeiterInnen- und untere Angestelltenschichten

in der Schweiz bedeutete die Einführung der allgemeinen Einkommenssteuer im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert allerdings faktisch eine fiskalische Mehrbelastung. *Sylvain Praz* zeigt am Beispiel des Kantons Zürich die (sozial)politischen Debatten und Kämpfe um steuerliche Freigrenzen und die Steuerbefreiung des Existenzminimums zwischen 1870 und 1952. Gegen die Positionen von bürgerlicher Seite und des Mittelstands argumentierten die politischen Vertreter der ArbeiterInnenschaft insbesondere auch mit den ungleichen Möglichkeiten, Vermögen und Einkommen vor dem Fiskus zu verbergen und zu hinterziehen. Die Brüchigkeit des sozialpolitischen Konsenses rund um eine progressiv-umverteilende Besteuerung macht *Tamara Boussac* in ihrem Beitrag deutlich. Darin wirft sie am Fallbeispiel von New York in den frühen 1960er-Jahren ein Licht auf die von weissen Mittelschichten und ihrer publizistisch-politischen Repräsentation geführte Polemik rund um die ausgeweiteten Sozialhilfeprogramme für Arme, insbesondere für alleinerziehende afroamerikanische Frauen. Dieses Beispiel erweitert eine klassen- und schichtbezogene Analyse zu einer intersektionellen Perspektivierung, die auch die höhere Armutsbetroffenheit und Wohlfahrtsabhängigkeit qua Geschlecht und Ethnie in den Blick nimmt. Die Vulnerabilität der EmpfängerInnen von steuerfinanzierten Sozialprogrammen wurde von der Philosophin Nancy Fraser bereits in den 1990er-Jahren als inhärent-systematisches Problem einer den Status quo bestätigenden Sozialpolitik («affirmative redistribution») adressiert, dem nur mit einer transformativen, die soziale Ungleichheit nachhaltig verändernden (Steuer-)Politik beizukommen sei.²⁶ Bei Steuerabzügen für den Immobilienerwerb setzt schliesslich der historisch-soziologische Beitrag von *Isaac W. Martin* an, der die zweite Keynote an der SGWSG-Tagung zu «Steuern und Ungleichheit» hielt. Die Politik der fiskalisch und/oder durch staatliche Förderung vergünstigten Hypothekarkredite schuf in den USA seit den 1940er-Jahren eine «nation of homeowners» und wird in der Forschung als US-amerikanischer Weg zu «Wohlfahrtsstaatlichkeit» verstanden. Martin zeigt allerdings, dass und wie steuerliche Hypothekarzinsabzüge in der Praxis den Erwerb von luxuriösen oder von zweiten Häusern und damit wohlhabende Steuerpflichtige begünstigten, wodurch solche Abzüge letztlich die soziökonomische und Statusungleichheit akzentuierten.

Die Mitwirkung von Forschenden aus Frankreich, Italien, Deutschland und den USA an der Tagung und in diesem Band hat uns besonders gefreut. Denn sie erlaubt den Leserinnen und Lesern eine komparative Sicht auf Entwicklungen und Probleme in der alten wie in der modernen Schweiz und versteht sich als Plädoyer für mehr trans- und internationale Steuergeschichte(n). Die HerausgeberInnen des Bandes sind in unterschiedlichen Kontexten mit weiteren Forschungs- und Publika-

26 Nancy Fraser, *Justice Interruptus. Critical Reflections on the «Postsocialist» Condition*. New York 1997.

tionsprojekten rund um Steuer-, Finanz- und Sozialstaatsgeschichte involviert, die stets auch Fragen politischer und sozialer Gleichheit beziehungsweise Ungleichheit adressieren. Geradezu explosiv wird in der allernächsten Zukunft die Verbindung von sozialer und ökologischer Ungleichheit und (Un-)Gerechtigkeit. Hier sehen wir aus wirtschafts- und sozialhistorischer Perspektive erhebliche Forschungsdesiderate, die sich auch durch die Linse von Steuern, Abgaben und Staatsausgaben betrachten liessen.²⁷

27 Siehe dazu aus einer Gegenwartsperspektive Thomas Piketty, *Capital et idéologie*, Paris 2019, darin S. 771–781.