Lars Döpking

FISKALISCHE HERRSCHAFT

Steuern, Staat und Politik in Italien seit 1945

Hamburger Edition

Lars Döpking

FISKALISCHE HERRSCHAFT

Steuern, Staat und Politik in Italien seit 1945

Hamburger Edition

Für K.

Hamburger Edition HIS Verlagsges. mbH
Verlag des Hamburger Instituts für Sozialforschung
Mittelweg 36
20148 Hamburg
www.hamburger-edition.de

© der E-Book-Ausgabe 2023 by Hamburger Edition
ISBN 978-3-86854-490-9
E-Book Umsetzung: Dörlemann Satz, Lemförde

© 2023 by Hamburger Edition
Zgl.: Lüneburg, Universität, Dissertation, 2022
ISBN 978-3-86854-371-1

Umschlaggestaltung: Lisa Neuhalfen, Berlin
Umschlagmotiv: Italienische Umsatzsteuermarke des Jahres 1959

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis 8

I **Steuern und Staat** 11

Wandel und Transformation westeuropäischer Steuerstaaten 14
Der Fiskus zwischen Zähmung und Niedergang 19
Steuerstaat: Dynamiken, Begriff, Prozesse, Transformationen 25
Zur Geschichte des italienischen Steuerstaats 28
Zum Aufbau des Buches 34
Methodische und sprachliche Vorbemerkungen 35
Anmerkungen zu Quellen und Daten 36

II **Theorien steuerstaatlichen Wandels. Fiskalsoziologische Erkundungen** 39

Der Steuerstaat als politische Gemeinschaft 40
Der Steuerstaat als souveräner Akteur 48
Der Steuerstaat als autonome Organisation 57
Der Steuerstaat als moralische Sphäre 64
Dimensionen steuerstaatlichen Wandels 72

III **Steuerstaat: Begriff und Methode** 75

(Neo-)Weberianismus und Fiskalsoziologie 75
Steuerstaaten als politische Anstaltsbetriebe 81
Politik und Geltung 82
Steuerordnung und Staat 87
Methode: Vier Makroprozesse steuerstaatlichen Wandels 91
Professionalisierung 94
Durchstaatlichung 95
Politisierung 96
Geofiskalisierung 98
Erklärungsangebote makroprozessualer Fiskalsoziologie 99

IV Junge Republik und Steuerstaat (1945 – 1970) 101
Prolog: Postfaschistischer Fiskus 102
Transformation I: Eine moralische Neubegründung des Fiskus 108
Ein neues Steuerrecht für ein neues Italien 109
Steuererklärung und Demokratie 114
Politische Konstellationen fiskalischer Transformation 117
Prozesse steuerstaatlichen Wandels I 122
Professionalisierung, bemüht 124
Durchstaatlichung, defizitär 138
Geofiskalisierung, drängend 160
Politisierung, inkrementell 182

V Die *Vingt Glorieuses* des italienischen Steuerstaats (1971 – 1991) 197
Steuerstaatliche Transformation II: Fiskalische Moderne 199
Transparenz, Progression, Effizienz 199
Eine dreisäulige Steuerordnung 203
Fiskalische Makroprozesse und steuerstaatliche Transformation 208
Prozesse steuerstaatlichen Wandels II 210
Geofiskalisierung, isoliert 213
Professionalisierung, fragmentiert 239
Durchstaatlichung, selektiv 258
Politisierung, triadisch 283

VI Der Fiskus der Zweiten Republik (1992 – 2011) 309
Steuerstaatliche Transformation III: Verbrechen und Klasse 310
Der Fall der Ersten Republik 311
Geofiskalische Dimensionen der Transition 316
Transition der Republik und steuerstaatliche Transformation 326
Prozesse steuerstaatlichen Wandels III 328
Politisierung, bipolar 331
Professionalisierung, disruptiv 359
Durchstaatlichung, intensiv 382
Geofiskalisierung, manifest 401

VII Epilog: Ein supranationales Rettungsmanöver (2012 – 2018) 427
Rettet Italien! 428
Steuern und Gewalt 432
Denkzettel 437
Eine vierte Transformation des Steuerstaats? 439

VIII Schluss: Eine Theorie steuerstaatlichen Wandels? 441

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis 450
Literaturverzeichnis 452
Dank 511
Zum Autor 513

Abkürzungsverzeichnis

ACS	Archivio Centrale dello Stato
AdE	Agenzia delle Entrate (Agentur für Steuererhebung, gegründet 2001)
AdGdF	L' Attività della Guardia di Finanza nell'esercizio finanziario (Jahresberichte der Finanz- und Steuerpolizei, siehe Einleitung)
AN	Alleanza Nazionale (Nachfolgepartei der neofaschistischen MSI, 1995 – 2009)
ANERT	Associazione Nazionale Esattori e Ricevitori (Verband der Steuerpächter)
ASI	Annuario Statistico Italiano (siehe Literaturverzeichnis)
ASF	*Annuario Statistico Finanziario* (siehe Literaturverzeichnis)
CDL	La Casa delle Libertà (Mitte-rechts Partei, 2000 – 2008)
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Kommunistischer Gewerkschaftsbund, gegründet 1944)
CPT	Conti Pubblici Territoriali (System zur Messung und Analyse öffentliche Finanzen auf regionaler Ebene)
CSIL	Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (Katholischer Gewerkschaftsbund, gegründet 1948)
DC	Democrazia Cristiana (Christdemokratische Partei, 1943 – 1994)
DLP	Decreto Legislativo Presidenziale
DLL	Decreto Legge Legislativo
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (gegründet 1952)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (gegründet 1957)
EWS	Europäisches Währungssystem (1979 – 1998)
FACTA	Foreign Accounts Tax Compliance Act (veröffentlicht 2010)
FISAF	Federazione Italiana dei Sindacati Autonomi Finanziari (Gewerkschaft der Steuerverwaltungsangestellten)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (unterzeichnet 1947)
ICI	Imposta comunale sugli immobili (Kommunale Grundsteuer, 1993 – 2011)
IGE	Imposta generale sulle entrate (Umsatzsteuer, 1940 – 1972)
ILOR	Imposta locale sui redditi (Regionale Kapitaleinkommensteuer, 1973 – 1997)
IMU	Imposta municipale propria (Kommunale Grundsteuer, seit 2012)
IRAP	Imposta regionale sulle attività produttive (Regionale Wertzuwachssteuer, seit 1998)
IHRES	Imposta sul reddito delle società (Unternehmenssteuer, seit 2004)

IRPEF	Imposta sul reddito delle persone fisiche (Allgemeine Einkommensteuer, seit 1974)
IRPEG	Imposta sul reddito delle persone giuridiche (Unternehmenssteuer, 1974–2004)
ISS	Imposta sulle società (Unternehmenssteuer 1954–1973)
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica (Nationales Statistikamt)
IVA	Imposta sul valore aggiunto (Mehrwertsteuer, seit 1973)
MEF	Ministero dell'Economia e della Finanze (gegründet 2001)
MSI	Movimento Sociale Italiano (Neofaschistische Partei, 1946–1995)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (gegründet 1961)
OEEC	Organisation for European Economic Co-operation (1948–1961)
PCI	Partito Comunista Italiano (Kommunistische Partei Italiens, 1921–1991)
PD	Partito Democratico (links-liberale Partei, gegründet 2007)
PDL	Il Popolo della Libertà (mitte-rechts Partei, 2008–2013)
PDS	Partito Democratico della Sinistra (Nachfolgepartei der PCI, 1991–1998)
PLI	Partito Liberale Italiano (Liberale Partei Italiens, 1922–1994)
PSDI	Partito Socialista Democratico Italiano (Sozialdemokratische Partei, 1947–1998)
PSI	Partito Socialista Italiano (Sozialistische Partei, 1892–1994)
RC	Partito della Rifondazione Comunista – Sinistra Europea (Kommunistische Partei, gegründet 1991)
SALFI	Sindacato Autonomo dei Lavoratori Finanziari (Gewerkschaft der Steuerverwaltungsangestellten, gegründet 1982)
SECIT	Servizio Centrale degli Ispettori Tributaria (Steuerevasionsbekämpfungseinheit, 1980–1998)
SOSE	Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (Öffentliche Gesellschaft, zuständig für die Analyse von Steuerdaten, gegründet 1999)
SOGEI	Società Generale d'Informatica S.p.A. (Öffentliche Gesellschaft, betreut u. a. den *Anagrafe Tributario*, gegründet 1976)
UIL	Unione Italiana del Lavoro (Sozialistischer Gewerkschaftsbund, gegründet 1950)

I Steuern und Staat

If you drive a car, car, I'll tax the street
If you try to sit, sit, I'll tax your seat
If you get too cold, cold, I'll tax the heat
If you take a walk, walk, I'll tax your feet
The Beatles, Taxman

Im Sommer 1966 erobern die Beatles mit ihrem siebten Studioalbum *Revolver* die Charts. Die ersten Klänge der Platte beschwören das Bild eines gefräßigen Leviathans, der all den hart erarbeiteten Wohlstand zu verschlingen droht. Seinen *Taxman* geißeln die Musiker dabei als ein übernatürliches und erbarmungsloses Wesen: »Now my advice for those who die / declare the pennies on your eye«. Der Anlass zu dem eingängigen Song war im Grunde genommen aber banal. Die britische Steuerfahndung hatte George Harrison, aus dessen Feder diese Zeilen stammen, schon im Vorjahr ins Visier genommen – und während der Studioaufnahmen stand bereits die nächste Steuererklärung an. Wenig begeistern konnte ihn deshalb die soeben erfolgte Wiederwahl Harold Wilsons zum Premierminister (»Haha, Mr. Wilson!«). Wenn selbst die Tories (»Haha, Mr. Heath!«) keine Alternative boten, dann bestand unter einer fortgeführten Labour-Regierung wenig Hoffnung auf sinkende Steuern. Für die Bandmitglieder war das ein Ärgernis. Mit einem Jahresgehalt von über 20 000 Pfund Sterling (ca. 300 000 Euro) hatten sie in den 1960er Jahren bis zu 95 % ihrer darüber hinausgehenden Einkünfte an den Fiskus abzuführen.[1] Zweifellos gehörten sie damit zu einer Minderheit, denn das pekuniäre Motiv des Songs entstammte nicht der Lebenswelt ihrer Fans.

Mit ihrer Klage standen die Beatles jedoch nicht allein da. Die Qual jährlicher Steuererklärungen und des Steuerzahlens überhaupt inspirierte in der Folge ebenso Johnny Cash (»Cause from those total wages earned / Down

1 The Beatles, »Taxman«, auf: *Revolver,* Parlophone 1966, S. A, Nr. 1; vgl. dazu: MacDonald, *Revolution in the Head,* S. 200; Weiss, »Taxman« (The Beatles). Zur Steuergeschichte Großbritanniens nach 1945 vgl. Daunton, *Just Taxes,* S. 229–301.

to that net amount that's due / I feel the painful sense of loss between the two«) wie The Who (»I've gotta play some one-night stands / Six for the taxman / One for the band«) und zuvor bereits Jimi Hendrix zu Musikstücken, die allesamt eine tiefe kulturelle Aversion gegen den zeitgenössischen Steuerstaat erahnen lassen.[2] Dieses Unbehagen war neu, geradezu avantgardistisch, denn die Nachkriegsjahrzehnte dominierte bis dahin ein tiefer Glaube in die Fortschrittskräfte des besteuernden Staates. Seine zentrale Institution, die Einkommensteuer, symbolisierte bis dato gerade im Vereinigten Königreich einen hohen Grad an Fairness: »Die Briten akzeptierten die progressive Besteuerung […], weil sie sie intuitiv als gerechtfertigt empfanden.«[3] Das schien gut begründet. Hohe Steuern erlaubten dem Staat, umfassend in die Wirtschaft zu intervenieren und die Konsumnachfrage breiter Bevölkerungsschichten zu stabilisieren. Dass das Geschäftsmodell der Musikindustrie auf jener nachfrageorientierten Wirtschaftsordnung basierte – der Plattenmarkt war ein Kind wachsenden Wohlstands und aufkeimender Jugendbewegung –, gibt den Klagen der Interpreten retrospektiv daher eine irrationale Note. Eine Umverteilung der Steuerlast auf die ärmeren Bevölkerungsschichten hätte die Beatles aufgrund des wegbrechenden Massenmarktes schnell zurück in die Liverpooler Penny Lane katapultiert. Doch folgte die 1960er-Jahre-Gegenkultur, der all die genannten Künstler mehr oder minder zuzurechnen sind, nur bedingt einer ökonomischen Ratio. Sie kanalisierte stattdessen ein Lebensgefühl, das aus den Schattenseiten der Nachkriegsprosperität erwuchs und sich frontal gegen das Establishment, den paternalistischen Staat und somit die polit-ökonomische Ordnung der *Trente Glorieuses* richtete.

Die Künstler hatten dabei intuitiv die elementare Bedeutung von Steuern für die ihnen missliebige Ordnung erkannt: Als zentrale politische Institution moderner Gesellschaften[4] beteiligen Steuern nicht nur sämtliche Mitglieder einer politischen Gemeinschaft an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben, wie Bildung, Infrastruktur oder Landesverteidigung; sie knüpfen darüber hinaus, als vielleicht letzte verbliebene universelle Bürgerpflicht, ein normatives Band unter den Steuerpflichtigen auf der einen und zwischen ihnen und dem Staat auf der anderen Seite.[5] Dieses

2 Johnny Cash, »After Taxes«, auf: *I Would Like to See You Again*, Columbia 1978, Nr. 8; The Who, »Success Story«, auf: *The Who by Numbers*, Polydor 1975, S. B, Nr. 1; Jimi Hendrix, »Tax Free«, auf: *War Heroes*, Polydor 1972, S. A, Nr. 3.

3 Judt, *Geschichte Europas*, S. 412–413.

4 Vgl. Martin u. a., »Thunder of History«, S. 1–4; zur Politischen Theorie desselben überblickend: Huhnholz, »Was soll das heißen: ›Steuerstaat‹?«.

5 Vgl. Schlichte, *Der Staat in der Weltgesellschaft*, S. 183; Reinhard, *Staatsgewalt*, S. 317; Bendix, *Nation-Building*, S. 89–126.

Netz fiskalischer Beziehungen wirkt aber mitunter erdrückend. Die normativen Ansprüche politischer Gemeinschaften an ihre Mitglieder materialisieren sich in Steuern, sich ihnen zu entziehen, ist nicht immer möglich. Sie beziffern, zumal in Demokratien, den »Preis für eine zivilisierte Gesellschaft«, der allerdings mit Zwang im »sozialen Käfig« des modernen Staates eingetrieben wird.[6] Diesen herrschaftssoziologischen Zusammenhang identifizierten nicht nur Harrison, Hendrix und Co. Auch andere Akteure, wie Margaret Thatcher oder Ronald Reagan, die die Politische Ökonomie der *Trente Glorieuses* bald massiv attackierten, nahmen lautstark die bis dato hegemoniale Steuerpolitik ins Visier. Keine gesellschaftliche oder ökonomische Liberalisierung ohne Kritik des gierigen Leviathans, dessen Steuern den Gegenpol zu ihren neuen Freiheitsidealen zu bilden schienen.[7]

Heute wirkt eine solche Problembeschreibung mindestens ebenso antiquiert wie Spitzensteuersätze von 95 %. Steuerstaaten scheinen mittlerweile auch keine sozialen Käfige mehr zu bilden. Stattdessen drängt sich der Eindruck auf, dass Personen mit hohem Einkommen und Vermögen es sich wie Unternehmen weitgehend aussuchen können, wo sie wie viele Steuern bezahlen, während zugleich in breiten Bevölkerungsschichten kaum Chancen zur Steuervermeidung bedeuten. Künstler müssen den *Taxman* nicht mehr anklagen, weil sie ihm im Gegensatz zu den meisten ihrer Fans entkommen können. Offenbar hat sich der Steuerstaat nicht nur im Vereinigten Königreich grundlegend verändert. Wir wissen, dass er heute ein anderer als zur Zeit der Beatles ist. Warum dies so ist und was es bedeutet, allerdings kaum.

Das vorliegende Buch widmet sich dieser Forschungslücke mit einer Fallstudie zur Geschichte des italienischen Steuerstaats seit 1945. An ihm entfalte ich meine These, dass Steuerstaaten als politische Anstaltsbetriebe in den vergangenen 75 Jahren sehr erfolgreich darin wurden, fiskalische Herrschaft selektiv zu konstituieren. Diese Entwicklung ist dabei das Resultat permanenten und manchmal tiefgreifenden Wandels von Machtkapazitäten, (geo-)fiskalischen Beziehungen und Politik. Um diesen Wandel zu erfassen, entwickelt das Buch ein eigenes theoretisches Vokabular. Mit ihm begreift es die Professionalisierung, Durchstaatlichung, Geofiskalisierung und Politisierung des italienischen Fiskus und zeigt, wie jene Makroprozesse dreimal zu Transformationen führten und wie sie 2012 in gewaltsamen Konflikten mündeten. Damit demonstriert dieses Buch das

6 Die Gleichsetzung von Steuern und Zivilisation geht auf den US-amerikanischen Bundesrichter Oliver W. Holmes Jr. zurück. Zum Begriff »sozialer Käfig« vgl. Mann, *Sources* I, S. 38; ders., *Sources* II, S. 734.

7 Vgl. Slobodian, *Globalisten*, S. 65; Daunton u. a., »Questioning the Leviathan«, S. 3–22; Döpking, »Neoliberal State«.

Potenzial einer historischen Fiskalsoziologie des Steuerstaats und schreibt zugleich eine Wirtschafts- und Sozialgeschichte der drittgrößten Volkswirtschaft der EU, deren öffentliche Finanzen fortwährend zu Krisendiagnosen einladen.

Damit rufe ich unweigerlich große normative Fragestellungen auf.[8] Wie wir den Reichtum unserer Gesellschaft verteilen, wie wir auf die Klimakrise reagieren und wie wir den Zusammenhalt in Europa organisieren, lässt sich kaum diskutieren, ohne fiskalische Aspekte aufzurufen. Wer wie viel in welcher Form zahlt, wird immer im Zentrum der Konflikte um Gerechtigkeit, Klima und Europa stehen. Obgleich mein Buch somit eine der zentralen Schnittstellen von Staat, Demokratie und Kapitalismus behandelt, formuliert es dennoch kein normatives Argument. Die Frage danach, *wie* steuerstaatlicher Wandel sich vollzieht, zielt stattdessen darauf ab, theoretische Debatten zusammenzuführen und diese auf eine historisch informierte Grundlage zu stellen.

Hierzu rekapituliere ich einleitend zunächst, inwiefern der Steuerstaat der Beatles ein anderer als unserer war und weshalb die beiden vorherrschenden Großerzählungen seines Wandels nicht überzeugen. Sodann zeige ich, wie der Begriff des Steuerstaats zur Erklärung dieser Entwicklung beitragen kann. An vierter Stelle wird die Fallauswahl der Studie begründet und erörtert, weshalb gerade Italien ein exemplarisches, weil generalisierbares, und interessantes, weil relevantes Untersuchungsobjekt darstellt. Ich schließe mit einigen sprachlichen, methodischen und technischen Vorbemerkungen.

Wandel und Transformation westeuropäischer Steuerstaaten

Die Steuerstaaten Westeuropas haben sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs in gleich mehrfacher Hinsicht grundlegend verändert. Bereits ein Blick auf deskriptive Statistiken legt vier Entwicklungslinien offen[9]: Erstens beobachten wir allerorts eine Zunahme der entrichteten Steuern. Zweitens breiten sich steuerrechtliche Institutionen aus, was im Laufe der Zeit ebenso Steuerordnungen standardisiert wie ihre Aufkommensstrukturen angleicht. Drittens vollzieht sich parallel dazu eine Nivellierung des Ta-

8 Vgl. Stiglitz u. a., »Starving State«; Prasad, *Starving the Beast,* S. 1–2; Martin u. a., »Thunder of History«, S. 1.

9 Vgl. dazu auch Genschel u. a., »Steuern in der vergleichenden Politikwissenschaft«, S. 692–695.

rifniveaus. Viertens überschreitet die Steuerbasis zunehmend die Grenzen nationaler Steuermonopole.

Zunächst einmal stellt die Expansion des Steuerstaats in Westeuropa nach 1945 eine historische Ausnahmeerscheinung dar. In realen Beträgen hat die europäische Bevölkerung nie so viele Steuern gezahlt wie heute. In Frankreich belief sich 1952 die Gesamtsumme aller gezahlten Steuern auf 68, in Deutschland auf 85 und in Italien schließlich auf 26 Mrd. Euro[10] – in Friedenszeiten bereits historische Rekordwerte. Bis 2018 haben sich diese Werte mit 675 (FR), 801 (DE) und 489 (IT) Mrd. Euro massiv gesteigert. Auch relativ zum BIP entspricht das einer überproportionalen Entwicklung. Betrug die Steuerquote abzüglich Sozialabgaben 1952 in Frankreich 18,7%, belief sie sich 2018 auf 29,9%. In Deutschland stagniert sie seither zwar bei 24%, doch wuchs sie in Italien imposant von 11,4% auf 27,2% an.[11] Betrachten wir die Entwicklung im historischen Längsschnitt, weist sie aber mitnichten eine lineare Genese auf. Stattdessen dominieren Ungleichzeitigkeiten das Bild: Phasen der Stagnation wechseln sich mit solchen des explosiven Wachstums ab, wobei Staaten freilich hinter einmal erreichte Niveaus steuerlicher Abschöpfung nur selten zurückfallen.[12] Die jüngere Geschichte des Steuerstaats verlief also in Schüben: Phasen eruptiven Wachstums dauerten zwischen drei und zehn Jahren an und ereigneten sich an unterschiedlichen Orten Westeuropas in jedem Jahrzehnt zwischen 1950 und 1990.[13] Und während es bis Anfang der 2010er Jahre so aussah, als ob die Steuerquoten sich auf historisch hohem Niveau eingependelt hätten, sehen wir seither nicht nur in den drei größten Volkswirtschaften Europas – Italien, Frankreich, Deutschland – wieder ein signifikantes Wachstum der relativ entrichteten Steuern, wobei der Fortgang der Entwicklung kaum absehbar scheint. Wie lange der Steuerstaat noch expandiert oder schrumpft, ist keinesfalls ausgemacht.

Diese also nur teilweise konvergente Entwicklungsdynamik der Steuerquoten basiert, zum Zweiten, auf der Diffusion standardisierter Institutio-

10 Wie ich unten erläutere, sind sämtliche Beträge in Euro [2020] notiert.

11 Die Werte ab 1965 wurden von der OECD übernommen, frühere von Flora u.a., *The Growth of Mass Democracies*. Alle Daten zu Italien wurden aus dem *ASI* rekonstruiert (s.u.). Da ich zwischen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen unterscheide, sind Letztere aus dem Steueraufkommen herausgerechnet.

12 Ein durchgängiger Anstieg lässt sich allenfalls aggregiert konstatieren. Im OECD-Durchschnitt steigt die Steuerquote seit 1965 stetig, wobei Phasen der Stagnation zu beobachten sind. Die Literatur führt dies häufig auf den Ratchet-Mechanismus zurück, wonach Statusgruppen erreichte Besteuerungsniveaus erfolgreich verteidigen, vgl. Martin, »Political Sociology«, S. 489.

13 Vgl. allein die Entwicklung der Steuerquote in Belgien von 1972 bis 1979, in Frankreich 1993 bis 1999, in Italien 1979 bis 1983.

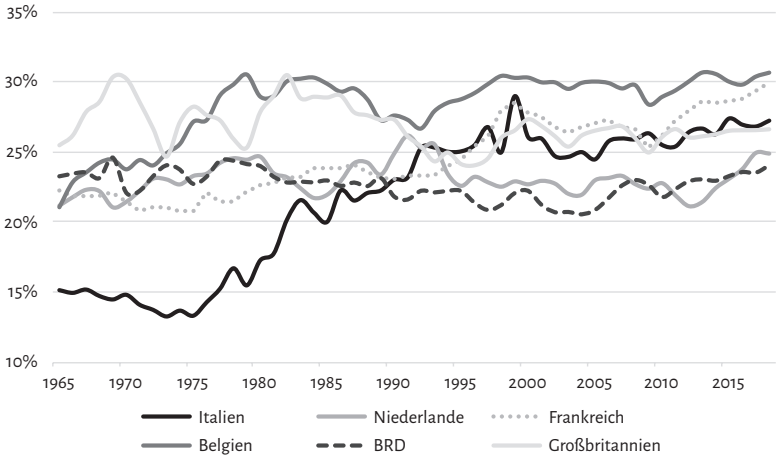

Abbildung 1.1 Steuerquoten in Westeuropa, 1965–2018. Notiert in % des BIP
Quelle: Eigene Darstellung nach OECD

nen.[14] Dank ihnen lassen sich die Steuern der Staaten Westeuropas heute weitgehend problemlos in vier Kategorien einordnen: Sie erheben in aller Regel progressive Einkommensteuern auf Einkünfte, proportionale Steuern auf Unternehmensgewinne und viele Kapitaleinkünfte, Mehrwert- und Verbrauchssteuern auf den Konsum und schließlich verschiedene Steuern auf Vermögen(-transfers). Diese institutionelle Konvergenz ist kein Zufall. Noch in den 1950er Jahren verließen sich eben jene Staaten auf ein Sammelsurium aus Mehrphasen- oder Allphasenbruttoumsatzsteuern, Stempelsteuern, Zöllen oder gestaffelten Einkommensteuern, um ihre Ausgaben zu bestreiten. Indem die Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ihre Zollpolitik vergemeinschafteten, eine einheitliche Umsatzsteuer einführten und zudem ihre Kapitalbesteuerung teilweise harmonisierten, überantworteten sie viele ihrer althergebrachten Extraktionstechniken der Geschichte. Sie integrierten mit weniger Institutionen stetig mehr Vermögenserwerbs-, -verwendungs- und -bestandsformen in ihre deshalb immer breitere Steuerbasis.[15] Das veränderte die strukturelle Zusammensetzung des Steueraufkommens. Ließen sich in den 1960er Jahren zwischen den

14 Vgl. Genschel, *Steuerharmonisierung*, S. 37; Kiser/Karceski, »Political Economy«, S. 81–85; Daunton, u. a., »Questioning the Leviathan«, S. 3–22; Buggeln, »Taxation in the 1980s«, S. 120–125.

15 Vgl. auch Ganghof, *Politics of Income Taxation;* Kemmerling/Truchlewski, »Domestic Determinants«.

Staaten noch erhebliche Abweichungen etwa hinsichtlich des Anteils der Einkommensteuer am Gesamtaufkommen feststellen, ist diese Differenz mittlerweile zusammengeschmolzen.[16] Wie weithin bekannt, bilden heute Einkommen- und Mehrwertsteuern die beiden wichtigsten Abgabeformen. Sie verantworten jeweils ca. ein Drittel des steuerlichen Gesamtaufkommens. Hinzukommen die Unternehmens- und Vermögensteuern, die das verbleibende Drittel unter sich aufteilen, wobei die Zusammensetzung dieser Komponenten starke Schwankungen aufweist. Mal sind Vermögenssteuern, mal Unternehmenssteuern von größerer Bedeutung, und hin und wieder, wie etwa im Falle Deutschlands, beide von eher nachrangiger Relevanz[17] – was trotz allem die Fortexistenz verschiedener Besteuerungswelten nahelegt.[18] Die Expansion des Steueraufkommens korrespondierte aber in jedem Fall mit einer Homogenisierung steuerlicher Institutionen und der Struktur des Steueraufkommens.

Zum Dritten ging diese Expansion mit einer Nivellierung der Steuertarife einher. Die erwähnte Situation britischer Staatsbürgerinnen stellte nämlich keine Ausnahme dar. Die deutsche Bevölkerung, der es in der unmittelbaren Nachkriegszeit keinesfalls besser als den Bürgern der Siegermächte ergehen sollte, hatte noch 1952 bis zu 95% ihres Einkommens an den Fiskus abzutreten.[19] In Italien notierte der Spitzensteuersatz in den 1960er Jahren wieder bei 93% – 1951 war er auf 72% abgesenkt worden –, nur in Frankreich gestaltete er sich moderater aus. Bis 1980 mussten dort nur bis zu 60% des Einkommens an den Fiskus abgeführt werden. Aus heutiger Perspektive wirkt aber selbst jener Tarif drakonisch. 2020 beanspruchte der Fiskus in Frankreich nur bis zu 48%, in Italien bis zu 43% und in Deutschland maximal 45% des Einkommens, wobei es sich weiterhin um Grenzsteuersätze handelt. Daneben sanken die Erbschaftssteuersätze, und ebenso die Unternehmenssteuertarife.[20] Letztgenannter sank in Frankreich von 50% auf 33%, in Italien von 37% auf 24% und schließlich in Deutsch-

16 Vergleichen wir etwa das relative Aufkommen der Einkommensteuer in Italien, Frankreich, Deutschland, Belgien, der Niederlande und dem Vereinigten Königreich von 1965 zu 2019, sinkt der Korrelationskoeffizient von 0,4 auf 0,1.

17 Gerade das Vermögenssteueraufkommen variiert stark. Während sie in Frankreich 8,8% des Steueraufkommens verantworten, sind es in Italien 5,7%, in der Bundesrepublik nur 2,8%. Siehe zudem Kemmerling/Truchlewski, »Domestic Determinants«, S. 83.

18 Vgl. Buggeln, *Versprechen der Gleichheit,* S. 900–901; Hürlimann u. a. (Hg.), *Worlds of Taxation*.

19 Vgl. Buggeln, »Die Debatten«, S. 354–356; Buggeln, *Versprechen der Gleichheit,* S. 572, 571–611; Ullmann, *Der deutsche Steuerstaat,* S. 177–186.

20 Scheve/Stasavage, *Taxing the Rich*. Eine Übersicht der deutschen Tarifstruktur bietet etwa Bach, *Unsere Steuern,* S. 22–28.

land von 56% auf 30%. Bemerkenswert ist, dass diese Entwicklung sich größtenteils in den vergangenen 25 Jahren zugetragen hat. Zwischen 1995 und 2011 fielen die Tarife in der EU-27 im Schnitt um 12,2%, also etwa um ein Drittel.[21] Gegenläufig zu dieser Tendenz lässt sich schließlich ein übergreifender Anstieg des Mehrwertsteuertarifs beobachten. Die seit Anfang der 1970er Jahre in den Mitgliedsstaaten der EWG obligatorisch erhobene Umsatzsteuer verzeichnet nur in Frankreich fallende Tarife. In Westeuropa stiegen die Standardtarife der Mehrwertsteuer nach 1970 manchmal impulsiv, mal inkrementell an, sodass sie sich im Schnitt um gut 50% erhöht haben.[22] Obgleich es in all jenen Ländern reduzierte Sätze für Güter des täglichen Bedarfs oder Lebensmittel gibt, impliziert das eine stärkere Steuerbelastung der Konsumentinnen.

Die Entwicklung der direkten Steuerbelastung von Kapitaleinkommen verhält sich dazu exakt spiegelverkehrt. Allerspätestens seit den Enthüllungen der *Panama-*, *Paradise-* und *Luxemburg-Papers* ist die Erosion von direkten Steuern auf Unternehmensgewinne und die Besteuerung vermögender Personen offenkundig. Zwar wissen wir seit Längerem, dass 1950 nur etwa 2%, 2013 hingegen ganze 12% des europäischen Privatvermögens gut geschützt vor dem Zugriff des Fiskus in Steueroasen wie der Schweiz, Luxemburg oder Singapur lagerten; doch verfügen wir jetzt über Datenbanken, die uns sogar die Verträge zugänglich machen, mit denen Unternehmen ihre Steuerlast nachhaltig senken.[23] Wir wissen, dass Konzerne wie Amazon, Facebook, Ikea oder Adobe ihre Gewinne in Niedrigsteuerjurisdiktionen verschieben und so verschwindend geringe Steuersätze zahlen.[24] Daneben existiert noch eine ganze Reihe von weiteren Techniken, Verfahren und Institutionen, die es den vermögendsten Personen des Planeten erlauben, mit einer geringen Steuerlast zu leben. Jedoch stellt das Niveau von Steuerwettbewerb, Steuerkooperation und Steuerflucht keine historische Konstante dar.[25] Die transnationale Erosion der Steuerbasis nahm ab den 1980er Jahren zu und beruht auf Kapitalverkehrsfreiheit, juridischer Kreativität sowie der Diffusion standardisierter bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen.[26]

21 Vgl. Eurostat, »Taxation Trends«, S. 130.

22 Der durchschnittliche Mehrwertsteuertarif der genannten Länder ohne Frankreich lag 1973 bei 13,4%, 2020 liegt er bei 20,6%.

23 Vgl. Zucman, *Steueroasen*, S. 37; Palan u. a., *Tax Havens;* Tørsløv u. a., »Missing Profits«.

24 Amazon erhielt, um nur einen prominenten Fall herauszugreifen, in der EU 2020 eine Steuerrückzahlung von 56 Mio. Euro bei einem Umsatz von 43,8 Mrd. US-Dollar. Vgl. FAZ, »Warum Amazon so wenig Steuern zahlt«, 14. 05. 2021.

25 Vgl. Ogle, »Archipelago Capitalism«; Saez/Zucman, *Triumph der Ungerechtigkeit.*

26 Vgl. Rixen, *International Tax Governance;* Christensen/Hearson, »The New Politics«; Winters, *Oligarchy*, S. 20–26; Reimer/Lang, *History of Double Taxation*.

Selbst wenn wir in Rechnung stellen, dass sich in den vergangenen Jahren einiges in die entgegengesetzte Richtung bewegt hat, stellt die Transnationalisierung der Steuerbasis die vierte große Entwicklungslinie westeuropäischer Steuerstaatlichkeit im 20. und frühen 21. Jahrhundert dar.

Diese oberflächlich gehaltenen Beobachtungen zeigen bereits, dass die westeuropäischen Steuerstaaten in den vergangenen Dekaden tiefgreifende Veränderungen durchlebt haben. Demnach hat das Steueraufkommen seit den 1950er Jahren nicht nur ungeahnte Höhen erreicht, auch ziehen Steuerstaaten seither immer breitere Teile ihrer Bevölkerungen zur Zahlung heran. In diesem Zuge hat sich die Steuerlast von den hohen Einkommensperzentilen auf die mittleren und niederen ausgebreitet, insbesondere die Einkommensteuer wurde von einer Klassen- zu einer Massensteuer,[27] während parallel dazu die transnationale Erosion der Steuerbasis voranschritt. Ein solche Beschreibung macht aber weder die zugrunde liegenden Prozesse verständlich, noch erklärt sie sie. Ganz im Gegenteil: Die Entwicklungen sind interpretationsoffen. In der sozialwissenschaftlichen Literatur stechen dabei zwei Deutungsangebote heraus: Sie beschreiben den Wandel des Steuerstaats im 20. Jahrhundert entweder als einen Prozess der Zähmung des Leviathans – die härtesten Auswüchse fiskalischer Despotie seien zurückgedrängt worden, weshalb sich nun alle an der Finanzierung des Staats beteiligten –, oder sie rekonstruieren ihn als den Untergang des ehemals glorreichen Steuerstaats – ging doch die Steuerprogression und die dadurch gewährte Umverteilung von Einkommen und Vermögen zurück. Beide Ansätze formulieren widerstreitende Erzählungen und Erklärungen steuerstaatlichen Wandels seit 1945. Überzeugen können sie aber beide nicht.

Der Fiskus zwischen Zähmung und Niedergang

Simplifiziert gesprochen diskutiert die sozialwissenschaftliche Literatur zwei Deutungen steuerstaatlichen Wandels. Arbeiten aus dem Umfeld der *Neuen Politischen Ökonomie* attestieren dem Fiskus der 1970er Jahre umfassendes Staatsversagen, welchem dann erfolgreich begegnet worden sei. Im Gegensatz dazu argumentieren Arbeiten aus dem Feld der *Historischen Politischen Ökonomie,* dass die goldenen Jahrzehnte des Nachkriegskapitalismus auf einem potenten Steuerstaat beruhten, der dann einer neoliberalen Revolution zum Opfer fiel. Beide Deutungen formulieren damit konkurrie-

27 Vgl. Hertel-Fernandez/Martin, »Employers and Conservatives«.

rende Narrative, die normative Interpretation und analytische Erklärung ineinander verschränken: Auf der einen Seite steht die Romanze einer Zähmung des Steuerstaats, auf der anderen die Tragödie seines Untergangs.[28] Beide Erzählungen eint dabei ebenso ihr empirischer Referenzrahmen – sie beschreiben dieselben Phänomene unter anderen Vorzeichen – wie ihr Erklärungsdefizit. Obgleich sie gewichtige Argumente anbringen, können sie letztlich weder soziologisch noch historisch überzeugen. Meine historische Fiskalsoziologie des Steuerstaats adressiert dieses Defizit. Ihr Fokus auf die »Fiskalisierung von Herrschaft«[29] knüpft dazu an die stärksten Argumente beider Erzählungen an.

Die Romanze des gezähmten Leviathans konzipiert den Steuerstaat als einen eigennützigen Akteur.[30] Die in der Historischen Soziologie prominente Provokation Charles Tillys, der Staat sei im Grunde nichts weiter als ein *Racket,* eine Bande organisierter Schutzgelderpresser, die von erratischen Plünderungen auf verstetigte Steuereintreibung umgestellt habe, führt exakt dieses Argument aus.[31] Das innere Antriebsmoment des Fiskus, welches Margaret Levi als »predatorisch« klassifiziert hat,[32] stelle die Akkumulation von Macht dar, wozu der Staat auf eine wachsende Einverleibung von Ressourcen angewiesen sei. Im Anschluss an Norbert Elias geht es Tilly und Levi um die allen kurzfristigen Rückschlägen trotzende, langfristige Etablierung fiskalischer Herrschaft seit der frühen Neuzeit in Europa.[33] Hiernach läuft die Geschichte auf den Steuerstaat der *Trente Glorieuses* zu. Am Zenit seiner Extraktionskapazität angelangt, schöpft er dort die maximalen Ressourcen ab, um lukrative Posten in Politik und Verwaltung zu schaffen, um im Krieg oder hernach in der Blockkonfrontation des Kalten

28 Während die Romanze »im Kern ein Drama der Selbstfindung« ist, »ein Drama von Triumph […] der Tugend über das Laster«, offenbart die Tragödie das schaurige Gesetz, das »das menschliche Dasein lenkt«, und zeigt, »daß sich die Menschen in die Bedingungen ihres mühseligen irdischen Daseins schicken müssen«, White, *Metahistory,* S. 22–23.

29 Der Ausdruck entstammt der Mediavistik, vgl. Krieger, *Reichsreform,* S. 60; in der Soziologie tritt sie nach meiner Kenntnis zuerst bei Gerstenberger, »Der bürgerliche Staat«, S. 105, auf.

30 Vgl. Buchanan/Brennan, *Besteuerung und Staatsgewalt;* Buchanan, *Democratic Progress;* Holcombe, »Tax Policy«; Evans, *Embedded Autonomy,* S. 22–28; Streeck, *Gekaufte Zeit,* S. 79–84.

31 Vgl. Tilly, »State-Making as Organized Crime«, S. 169–177; Bourdieu, *Über den Staat,* S. 230–243.

32 Vgl. Levi, *Rule and Revenue,* S. 39–47, wobei sie und Tilly sozialtheoretische wie normative Differenzen trennen.

33 Vgl. Elias, *Prozeß der Zivilisation,* S. 142–159, 279–311; Tilly, *Coercion, Capital,* S. 20–28, 76–91; Tilly, »Reflections«, S. 70–76; Levi, *Rule and Revenue,* S. 48–70.

Krieges zu obsiegen. Jedoch kommt es im Fortgang und besonders seit den 1970er Jahren zu einer demokratischen Zähmung des Leviathans, welche der Erzählung ihre charakteristische Wendung gibt.

Um diese »Lösung des Dramas«[34] nachzuvollziehen, gestehen Levi und Tilly zu, dass Besteuerung auch demokratische Potenziale birgt. Während Tilly sie in der Abhängigkeit des Staates von der Wertschöpfung seiner Bevölkerung ausmacht, meint Levi zu erkennen, dass Demokratisierung im rationalen Interesse des Leviathans läge, da er im Falle legitimer Steuern größere Summen extrahieren könne.[35] Über die genauen Dynamiken, wie demokratische Zähmung seit den 1970er Jahren fiskalische Herrschaft verändert, geben uns Tillys und Levis historisch weit ausgreifende Arbeiten freilich wenig Auskunft. Dazu müssen wir uns der impliziten mikroökonomischen Fundierung ihrer Argumentation zuwenden. Sie hat insbesondere in der Politik-, in geringerem Maße auch in der Geschichtswissenschaft Karriere gemacht.[36] Ihre theoretische Basis bildet die *Neue Politische Ökonomie.* Sie postuliert, dass Politikerinnen und Bürokraten sich primär um ihre Wiederwahl sorgen und deshalb unabhängig von parteipolitischer Färbung mit öffentlichen Gütern Wählerstimmen kaufen. Problematisch sei dies, weil sie die Kosten dessen geschickt auf die Vermögenden abwälzen, die ihrer fiskalischen Enteignung aufgrund ihrer Majorisierung an den Wahlurnen nichts entgegenzusetzen hätten.[37] Der auf dieser Politischen Ökonomie fußende Steuerstaat hätte wohl ewig Bestand gehabt, wenn er fiskalisch den Bogen nicht überspannt und damit ökonomische Probleme befördert hätte. Auch aufgrund steuerpolitischen Staatsversagens – symbolisiert durch das Überschreiten der Laffer-Kurve –[38] habe ab Mitte der 1970er Jahre Stagflation eingesetzt, die immer mehr Steuerzahlerinnen in höhere Steuerklassen gedrängt und ihnen die despotische Seite des Fiskus

34 Vgl. White, *Metahistory,* S. 204. Dass dies Kausalität nicht exkludiert, betont Müller, *Erkenntnis und Erzählung,* S. 16–44.

35 Vgl. Tilly, »Extraction and Democracy«, S. 177–182; Levi, *Rule and Revenue,* S. 145–174.

36 Einen Überblick liefern Sunken/Schubert, *Ökonomische Theorien der Politik,* für ihren Transfer in die Historiografie optieren Marx/Frings, »Neue Politische Ökonomie«, Anklänge dessen finden sich bei Ullmann, *Abgleiten in den Schuldenstaat.*

37 Bspw. verantwortet für Becker, *Familie, Gesellschaft und Politik,* S. 176, das Steuersystem die »Tyrannei des Status quo«; nach Slobodian, *Globalisten,* S. 29–30, war für die Globalisten »das sogenannte Goldene Zeitalter des Nachkriegskapitalismus in Wahrheit ein dunkles Zeitalter, geprägt von keynesianischen Illusionen und irregeleiteten Träumen von globaler wirtschaftlicher Gleichheit«. Vgl. zudem Downs, *An Economic Theory,* S. 69–70.

38 Vgl. Laffer, »An Equilibrium«. Siehe einordnend auch Prasad, *Starving the Beast,* S. 19–38; Bartlett, »Laffer Curve«.

offenbart habe. Dieser *Bracket Creep*[39] breiter Mittelschichten ließ sie mit einer vernünftigen, also effizienten, Steuerpolitik sympathisieren. Das sorgte wiederum für die notwendigen demokratischen Mehrheiten, um einerseits Steuertarife zurückzufahren und andererseits, wie im Falle der kalifornischen *Proposition 13* oder europäischer Schuldenbremsen, Steuerextraktion bzw. Staatsverschuldung konstitutionell in die Schranken zu weisen.

Theoretisch konzipiert die Zähmungsromanze den Fiskus als Antagonisten wahrhaftiger Freiheit, der ab den 1970er Jahren an seiner Hybris zugrunde geht. Historische Soziologie (bzw. Strömungen innerhalb dieser) und *Neue Politische Ökonomie* weisen damit unisono auf die politischen und ökonomischen Grenzen steuerlicher Extraktion hin, die aufgrund kurzsichtiger Interessen leicht überschritten werden. Indem der Fiskus immer weitere Gruppen unter seine Herrschaft zwang, habe er als potenziell potenter, aber nimmersatter Akteur sein Blatt überreizt und sei schließlich den Interessen der mit ihm ehemals verbündeten Mittelschichten zum Opfer gefallen, die er selbst geweckt habe. Der Ansatz empfiehlt damit, die Interessen individueller Nutzenmaximierer in Politik, Gesellschaft und Staat zu fokussieren, um die angezeigten Metamorphosen des Steuerstaats zu erklären.

Arbeiten aus dem Feld der *Historischen Politischen Ökonomie* deuten jene Entwicklung hingegen als Tragödie. Das liegt zuvorderst daran, dass sie an die Geschichte nicht das Maß einer Realisierung von Freiheit, sondern der Schaffung ihrer Voraussetzung – Gleichheit – anlegen. Ihr prominentester Verfechter ist der Pariser Ökonom Thomas Piketty. In seinem viel beachteten Werk *Das Kapital im 21. Jahrhundert* führt er den rasanten Anstieg der Ungleichheit seit etwa 1970 auf »extreme Erschütterungen« und den Rückgang progressiver Besteuerung zurück.[40] Dieser Diagnose pflichten Emmanuel Saez und Gabriel Zucman bei. Nach ihnen verteilt das Steuersystem der Vereinigten Staaten von Amerika Reichtum mittlerweile nicht mehr um. Stattdessen sei es »eine einzige gigantische Kopfsteuer – außer an der Spitze, wo es regressiv ist«.[41] Diese Entwicklung führen die Autoren übereinstimmend auf ideelle Faktoren zurück. Während Zucman und Saez konsterniert feststellen, dass das Ideal fiskalischer Demokratie erodiert sei, konstatiert Piketty ideologische Neuformierungen, die am Ende der *Trente Glorieuses* aus

39 Vgl. Steuerle, *Tax Decade*, S. 34–36; Prasad, *Starving the Beast*, S. 93–107; Wagner, *Deficits*.

40 Vgl. Piketty, *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, S. 217, 545, 661–695; Piketty, *Kapital und Ideologie*, S. 557–582, 708–723, 686–687, 1222–1237.

41 Saez/Zucman, *Triumph der Ungerechtigkeit*, S. 38. Vgl. für die Entwicklung in Deutschland Bach u. a., »Steuerlast«, S. 1212; für Italien Guzzardi u. a., »Reconstructing Income Inequality«

demografischen Verschiebungen und Bildungsexpansion resultierten. Sie führten dazu, dass die »brahmanische Linke« keine progressive Steuerpolitik mehr verfolge, weil sie ihre Wählerallianz zu spalten drohe.[42]

Die von jenen Ökonomen zugleich eingeforderte, sozialtheoretisch fundierte Analyse steuerstaatlichen Wandels hat vor einigen Jahren Wolfgang Streeck vorgelegt. In seinem viel diskutierten Werk *Gekaufte Zeit* spricht er explizit dem Fiskus eine prominente Rolle bei der Entdemokratisierung des Kapitalismus zu.[43] Nach Streeck weist der Steuerstaat als Fiskalregime nämlich ein inhärentes Funktionsproblem auf. Dieser könne »einer Gesellschaft von Privateigentümern« nur unzureichend »die Mittel abringen die er zur Erfüllung seiner – wachsenden – Aufgaben«[44] benötige. Als demokratisches Gebilde bleibe er von Legitimation abhängig, die der Zahlungsbereitschaft seiner Bürgerinnen zugrunde liege. Während es um diese aus Angst vor »stalinistischen Versuchungen«[45] in den *Trente Glorieuses* gut bestellt gewesen sei, traten im Verlauf der 1970er Jahre zunehmend Erosionserscheinungen auf. Phänomene wie die Wahl Ronald Reagans zum US-Präsidenten, zunehmende Steuerflucht oder das *Proposition-13*-Referendum in Kalifornien begreift Streeck daher als Resultat einer Legitimationskrise der Politischen Ökonomie der Nachkriegszeit. Diese vollzog sich aber nicht auf der Seite sinnentleerter Beschäftigter, sondern auf der des Kapitals.[46] Sie veranlasste die Bourgeoise, als Klasse für sich auf die weltgeschichtliche Bühne zurückzukehren. Zuerst fuhr sie dazu die Extraktionskapazität des Steuerstaats über Steuerflucht, Investitionsstreiks und Steuerreformen zurück. Dann drängte sie angesichts von Finanzengpässen auf die Kürzung von Staatsausgaben. Da Demokratien sich widerspenstig zeigten und mit geliehenem Geld Zeit kauften, mehrten sie unbeabsichtigt noch die Macht des revoltierenden Kapitals. Mit dem Aufstieg des Schuldenstaats habe sich das sogenannte Marktvolk dank des massiven Ankaufs von Staatsanleihen als zweiter Souverän konstituiert. In diesem neuen Fiskalregime hat das Staatsvolk, der klassische Träger von Demokratie, abgedankt. Im final

42 Vgl. Piketty, *Kapital und Ideologie,* S. 1024–1031; Saez/Zucman *Triumph der Ungerechtigkeit,* S. 74–88. Sozialtheoretisch ähnlich führen Scheve/Stasavage, *Taxing the Rich,* S. 135–169, die rückläufige Plausibilität kompensatorischer Argumente als Erklärung an. Die Rolle von Ideen haben jüngst Hilmar/Sachweh, »Poison to the Economy«, oder Oudenampsen/Mellink, »Dutch Frugality«, betont.

43 Vgl. Streeck, *Gekaufte Zeit,* S. 79–139.

44 Streeck, *Gekaufte Zeit,* S. 98. Vgl. analog dazu die Formulierung bei Habermas, *Legitimationsprobleme,* S. 88–89.

45 Streeck, *Gekaufte Zeit,* S. 51.

46 Vgl. Streeck, *Gekaufte Zeit,* S. 106–139. Zu einer detaillierteren Aufschlüsselung des Arguments vgl. auch Döpking, »Fiskalregime«.

errichteten Konsolidierungsstaat erscheinen die fiskalischen Verhältnisse schließlich als naturgegeben, was statt ökonomischer Prosperität und steuerlicher Umverteilung lediglich noch postdemokratische Mangelverwaltung nahelege.[47]

Theoretisch konzipiert diese Tragödie den Steuerstaat als Agenten wahrhaft demokratischer Vergesellschaftung, der jedoch an einer systemischen Legitimationskrise zerbricht und dann als Spielball in einem Feld voller Überzeugungstäter liegt. Diente er zuvor dem Staatsvolk, fügt er sich jetzt den Ideen des Marktvolks. *Historische Politische Ökonomie* und die Soziologie des Kapitalismus weisen so übereinstimmend auf die ideellen Voraussetzungen des Steuerstaats hin; als diese erodierten, kam es zu unaufhaltsamen Kaskaden, die das Fiskalregime progressiver Steuerpolitik beerdigten. Legitimation und Ideen bilden damit die zentralen kausalen Bausteine der Tragödie des Steuerstaats, mit dem sie seine Transformationen erklären.

Meine Rekonstruktion der beiden großen Erzählungen steuerstaatlichen Wandels ist bewusst zugespitzt formuliert[48] und selbstredend nur *cum grano salis* zu genießen. Würden wir tiefer in die jeweiligen Literaturstränge einsteigen, müssten wir ihre elaborierteren Argumente und Erklärungsmodelle würdigen sowie ihre Überschneidungen und Widersprüche detaillierter herausarbeiten. Doch selbst dann würden, so meine These, die Narrative nicht vollends überzeugen. Das liegt, erstens, darin begründet, dass sich der historische Wandel des sozialen Gebildes *Steuerstaat* den Erzählungen nicht fügt. Bereits deskriptiv widerspricht die Stagnation der Steuerquoten ab den 1990er Jahren, ihr ungleichzeitiger Verlauf und ihr jüngster, stupender Anstieg den herausgearbeiteten Leitmotiven. Steuerstaaten schwinden nicht »nach dem Boom«, wie es beide Narrative auf verschiedene Weise nahelegen; vielmehr intensivierten sie doch, wie wir gesehen haben, seither den Zugriff auf die Einkommen breiter Bevölkerungsschichten. Dass Steuerstaaten heute mehr als je zuvor abschöpfen, liegt, wie dieses Buch zeigt, zuvorderst an der anhaltenden Expansion fiskalischer Herrschaft, die beide Erzählungen vernachlässigen. Auf der Ebene ihrer Erklärungen müsste darüber hinaus insbesondere die Zähmungsromanze irritieren, dass sich gerade die Mittelschichten in eine missliche Lage manövrierten – schließlich hätten sie sich als nutzenmaximierende Akteure die Steuerlast selbst aufgeladen. Hingegen kann die Untergangstragödie schwerlich verarbeiten, dass zentrale Protagonisten des Prozesses keine

47 Vgl. zum Konsolidierungsstaat Streeck, »A New Regime«; Streeck/Mertens, »Public Finance«; Haffert, *Freiheit von Schulden*.

48 Sowie grundsätzlich von Streeck, *Gekaufte Zeit*, S. 79–90, inspiriert.

Überzeugungstäter waren. Die geschilderten Prozesse entspringen nämlich kaum exklusiv einer folgenschweren Neoliberalisierung der Ideenwelt, sondern dem kontingenten Verlauf historischer Konflikte.[49] Diese Kurzsichtigkeit mag, zum Zweiten, darin begründet liegen, dass beide Ansätze den Begriff des Steuerstaats systematisch verkürzen: Sie nehmen weder Staat noch Steuern ernst. So wissen wir aus staatssoziologischen Arbeiten, dass Staaten eigens soziale Dynamiken entfachen, beeinflussen oder lenken, weshalb sich ihre Rolle weder auf die Interessen hegemonialer Klassen noch auf das Eigeninteresse von Bürokratinnen und Politikern reduzieren lässt.[50] Ebenso weisen seit Jahren Arbeiten aus dem Feld der neuen Fiskalsoziologie darauf hin, dass Steuern als »informellen Institutionen« oder »Verpflichtungsbeziehungen« ebenfalls eine eigene, irreduzible Kausalität zukommt.[51] Sie lassen sich nicht einfach als Mittel für die Zwecke welcher Klasse auch immer einspannen, sondern haben selbst kausales Gewicht.

Derartige Anmerkungen wären wohl nicht weiter relevant, wenn die skizzierten Narrative plausible Erklärungen des empirischen Gegenstands offerieren würden – insbesondere der jüngeren Transformationen von Steuerstaatlichkeit in Westeuropa. Wenn der Steuerstaat aber weder als Spieler durch organisierte Interessen zu Boden gerungen wurde noch als Spielball sich den Ideen bestimmter Klassen umstandslos fügte, dann reduzieren beide Erklärungen die Komplexität fiskalischer Herrschaft in unangemessener Weise. Sie verhandeln den Steuerstaat als soziales Gebilde mit entweder übertriebenem oder unzureichendem historischen Eigensinn. Dieses Buch entwickelt eine eigenständige soziologische Theorie des Steuerstaats, um mit ihr plausiblere Erklärungen steuerstaatlichen Wandels zu formulieren.

Steuerstaat: Dynamiken, Begriff, Prozesse, Transformationen

Der erste Schritt zu einer elaborierten Theorie des Steuerstaats besteht darin, die historische und empirische Tiefensemantik des Begriffes offenzulegen und zu fragen, *was* er eigentlich für ein Gebilde ist und *wie* er sich

49 Vgl. Prasad, *Starving the Beast,* S. 19–38; Daunton, »Creating a Dynamic Society«, S. 55–56; Buggeln, »Gab es eine neoliberale Wende?«, S. 211; Slobodian, *Globalisten,* S. 34; Döpking, »Neoliberal State«.

50 Vgl. exempl. Skocpol u. a., *Bringing the State Back in;* Hall, »Policy Paradigms«; Schlichte, *Staat in der Weltgesellschaft.*

51 Vgl. Martin, »Political Sociology«, S. 486–502; Kiser/Karceski, Political Economy, S. 79–88; Martin, u. a., »Thunder of History«, S. 11–14.

wandelt. Wie das zweite Kapitel dieser Arbeit im Detail ausführt, gehen Steuerstaaten nämlich keineswegs in dem hier nur grob skizzierten Wechselspiel von Interessen *(Neue Politische Ökonomie)* und Ideen *(Historische Politische Ökonomie)* auf. Vielmehr resultiert ihr Wandel gleichfalls aus zwischenstaatlichen Interaktionen, der Genese von Steuerverwaltungen und aus den moralischen Dispositionen der Bevölkerung, die häufig wenig mit unmittelbaren ökonomischen Interessen oder ausgefeilten Legitimationsdiskursen zu tun haben. Je nachdem, ob der Steuerstaat als politische Gemeinschaft, souveräner Akteur, autonome Organisation oder moralische Sphäre begriffen wird, treiben bspw. eher Willensbildungsprozesse, horizontale Kooperation mit anderen Steuerstaaten, Lernprozesse in Verwaltungen oder steuerpolitische Diskurse seinen Wandel an. Der entscheidende Punkt ist, dass die mit einer solchen Ausweitung des Begriffshorizonts beleuchteten Aspekte nicht einfach übergangen werden können, wenn steuerstaatlicher Wandel erklärt werden will: Die empirische Forschung hat gezeigt, dass etwa die Persistenz von Steuerhinterziehung, die Defizite von Steuerverwaltungen, Steuerwettbewerb oder fiskalische Klassenkämpfe in der Geschichte von Steuerstaaten wiederholt relevant wurden und eigens Wandel anstießen. Werden diese Dimensionen theoretisch nicht eingeholt, droht jede Erklärung steuerstaatlichen Wandels unweigerlich in einem Meer theoretisch externalisierter Faktoren zu ertrinken. Die zentrale Herausforderung einer historischen Fiskalsoziologie des Steuerstaats besteht also darin, die mit dem Begriff aufgerufene Komplexität nutzbar zu machen, ohne sie unter einem theoretischen Überbau zu begraben.

Zu diesem Zweck erarbeite ich im dritten Kapitel dieses Buches einen Steuerstaatsbegriff, der zuvorderst zwei Dynamiken scharfstellt: die Politik *um* und die Geltung *von* Steuerordnungen. Die erste Dynamik schließt all die politischen Konflikte ein, die sich inner-, unter- und oberhalb von Steuerstaaten abspielen. Die zweite Dynamik fokussiert das Wechselspiel zwischen Verbänden, die Steuern eintreiben, und der Bevölkerung, die Steuern zahlt. Damit konzipiere ich den Fiskus einerseits als historisches Gebilde: »Politik und Geltung«[52] sind nie statisch, sondern verändern sich als Chancenkomplexe ständig. Andererseits lege ich das Präfix *Steuer-* eng aus. Es geht mir exklusiv um den Teil des »politischen Anstaltsbetriebs«,[53] in dem sich Handlungen und damit Beziehungen an der Steuerordnung orientieren. Ich fasse auf diese Weise, einem Impuls der *New Fiscal Socio-*

52 Vgl. dazu auch Döpking, »Politik und Geltung«.

53 *Max-Weber-Gesamtausgabe* [MWG] I/23, S. 212 (I, §17).

logy folgend, Steuern als fiskalische »Verpflichtungsbeziehungen«,[54] die letzten Endes über Zwang aufrechterhalten werden, und betrachte sie wie ein Netz, das Gesellschaften durchzieht und ihre Mitglieder miteinander verwebt. Meine Innovation besteht u. a. darin, dass ich fiskalische Beziehungen herrschaftssoziologisch begreife und ihnen so selbst kausale Relevanz einräume: Weil Steuern sich nicht folgenlos als Medium für Zwecke einspannen lassen, beschreibt und bestimmt die Art und Weise, wie der Fiskus fiskalische Beziehungen stiftet, seinen Wandel.

Insofern man diesen hier nur skizzierten Bestimmungen folgt und annimmt, dass ein solcher Begriff die vielschichtigen Dynamiken von Steuerstaaten sinnvoll aufruft und systematisiert, erklärt das keineswegs, *wie* denn der Steuerstaat sich wandelt oder gar transformiert. Meine Antwort auf diese Frage ist methodischer Natur. Ich schlage vor, den sozialen Wandel[55] des Fiskus anhand von vier ungerichteten und daher weniger »gefährliche[n]«[56] Makroprozessen zu rekonstruieren: In diesem Sinne adressiere ich, erstens, mit *Professionalisierung* den Auf- und Abbau von Machtkapazitäten seitens steuerstaatlicher Verwaltungsstäbe. Dies beinhaltet etwa Verwaltungsreformen und technische Modernisierung, aber auch Arbeitskampf und Korruption. Daneben erfasse ich, zweitens, mit *Durchstaatlichung* die Stiftung fiskalischer Beziehungen zwischen Fiskus und Bevölkerung. Die Unterscheidung von Macht- und Herrschaft erlaubt dabei, die Persistenz von Steuerevasion oder der Abstinenz von Konflikten auf die Qualität eben jener Beziehungen zurückzuführen. Ferner rücke ich, drittens, mit *Geofiskalisierung* die inter-, supra- und subnationalen fiskalischen Beziehungen, die Steuerstaaten zu anderen Verbänden unterhalten, in den Mittelpunkt. Das beinhaltet bspw. die Föderalisierung des Steuermonopols oder die Diffusion bilateraler Steuerabkommen. Schließlich analysiere ich, viertens, mit *Politisierung* all die Handlungen, die auf den Inhalt der Steuerordnung einwirken, seien es Wahlkämpfe, Streiks oder fiskaltechnokratischer Inkrementalismus. Diese vier Makroprozesse rufen den Steuerstaat als permanent im Wandel begriffenes und somit historisches Gebilde auf, was schließlich die Frage in den Raum stellt, ob sich nicht tiefgreifende Transformationen von »normalen« Wandlungsprozessen unterscheiden und welche Rolle ihnen zufällt.

54 Martin, »Political Sociology«, S. 485.

55 Ich folge somit historisch-institutionalistischen Ansätzen, die sozialen Wandel nicht als Ausnahme-, sondern als Regelfall begreifen, vgl. Streeck, »Institutions in History«, S. 662; Streeck/Thelen, »Institutional Change«.

56 Siehe dazu Joas, »Gefährliche Prozessbegriffe«; Knöbl, *Die Soziologie vor der Geschichte,* S. 239–297.

Steuerstaatliche Transformationen spielen in meiner Geschichte eine zentrale Rolle. Sie sind verhältnismäßig kurze Ereignissequenzen, in denen sich gleichzeitig die Trajektorien mehrerer Makroprozesse in ihrem »Wesen« oder in ihrer »Richtung« ändern.[57] Das führt in aller Regel dazu, dass die Steuerquote ihr Vorzeichen wechselt, also plötzlich längerfristig nach oben oder unten verläuft oder gar stagniert, was zudem mit Verschiebungen in der Aufkommensstruktur zusammenfallen kann. Auslöser dessen sind häufig große Steuerreformen: Sie sollen meist nicht nur neuartige fiskalische Beziehungen stiften, sondern stellen zudem den Verwaltungstab häufig vor die Aufgabe, sein Verbandshandeln zu reorganisieren. Am italienischen Fall werden wir des Weiteren sehen, wie andersartige historische Ereignisse ebenfalls solche Transformationen hervorrufen. Diese bilden aber gleichfalls kein Außen, sondern sind tief in den Verlauf von Professionalisierung, Durchstaatlichung, Geofiskalisierung und Politisierung verstrickt. Auch abseits dessen stellt Italien den idealen Fall dar, um die Potenziale einer historischen Fiskalsoziologie des Steuerstaats zu demonstrieren: Hier fanden in den vergangenen 70 Jahren nicht weniger als drei solcher Transformationen statt. Meine Fallstudie zeigt, wie diese von den vier Makroprozessen fiskalischen Wandels hervorgebracht wurden und weshalb ihrer konkreten Interferenz und Konjunktion auch sozialtheoretisch Relevanz zukommt.

Zur Geschichte des italienischen Steuerstaats

Dieses Buch untersucht empirisch den Wandel und die Transformationen des italienischen Steuerstaats seit 1945. In der historischen Soziologie müssen sich Fallstudien aber rechtfertigen: Nicht nur der konkrete Gegenstand der Untersuchung, sondern überhaupt der Verzicht auf einen systematischen Vergleich ist keineswegs selbstverständlich. Fragwürdig scheint, was aus einzelnen Betrachtungen über den konkreten Fall hinaus gelernt werden kann und wie sich auf Basis dessen sozialtheoretisch generalisieren lässt. Dem kritischen Impetus solcher Rückfragen kann verschiedentlich begegnet werden.[58] Überzeugend scheint mir das Plädoyer Dietrich Rueschemeyers. Er bricht eine Lanze für qualitative Fallstudien, insofern sie eigenständig eine Theorie entwickeln, sie direkt zur Anwendung bringen und so auf ihrer Basis empirisch gesättigte Erklärungen formulieren.[59]

57 Abbott, *Zeit zählt*, S. 177.

58 Vgl. Steinmetz, »Odious Comparisons«; Flyvbjerg, »Five Misunderstandings«.

59 Vgl. Rueschemeyer, »Few Cases«, S. 310–318.

Doch selbst wer so argumentiert, muss einen Fall wählen, der den theoretischen Ertrag zu maximieren verspricht. Rueschemeyer empfiehlt dazu die paradox anmutende Kombination zwischen kontraintuitiver Fallauswahl bei gleichzeitig hoher exemplarischer Bedeutung des Falles für das im Hintergrund stehende allgemeine Phänomen oder, in den Begriffen Monika Krauses, »epistemische Forschungsobjekt«.[60]

Der italienische Steuerstaat vereint in der Tat beide Aspekte auf sich. Denn hätte man Experten 1950 befragt, an welchem Ort der Fiskus bald eindrücklich expandieren würde, hätten diese vermutlich kaum »in Italien« erwidert: Hohe Steuertarife erzielten in der Nachkriegszeit nur geringe Erträge, Steuerevasion grassierte, und ein miserabel ausgerüsteter Verwaltungsstab konnte die eingehenden Steuererklärungen kaum bewältigen. Heute hat Italien hingegen einen der potentesten Steuerstaaten des Planeten. Seit Beginn der 1990er Jahre befindet sich dessen Steuerquote durchgängig in der Spitzengruppe der OECD. Real betrachtet schöpfen in der EU nur der französische und der deutsche Fiskus mehr Abgaben von ihrer Bevölkerung ab. Zugleich folgt diese Expansion den geschilderten Entwicklungslinien. Das Verhältnis von indirekten zu direkten Steuern hat sich in Italien seither in sein Gegenteil verkehrt, Einkommen- und Umsatzsteuer stemmen heute fast 80% des Aufkommens. In den 1950er Jahren waren es gerade einmal 40%. Gleichzeitig lagerten 2013 italienische Vermögen im Wert von etwa 120 Mrd. Euro in der Schweiz, eine in Relation zur Wirtschaftsleistung erwartbare Summe.[61] Und obgleich die große Schattenökonomie hohe Steuerevasion impliziert, gelten die italienischen Steuerbehörden mittlerweile als überaus effizient: Werden in Deutschland für jeden in die Finanzverwaltung investierten Euro 136 extrahiert, gestaltet sich das Verhältnis in Italien 1:235.[62] Wie Abbildung 1.2 vergegenwärtigt, multiplizierte der italienische Steuerstaat seither seine Machtkapazitäten und errichtete seit 1945 sukzessiv fiskalische Herrschaft.

Gleichzeitig findet diese Entwicklung in einem für die Geschichte von Demokratie, Kapitalismus und Staat in Westeuropa repräsentativen Kontext statt. Im Gegensatz zu anderen Ländern Süd- oder Osteuropas prägen hier nicht scharfe Zäsuren die politische Geschichte. Während in Portugal, Spanien und Griechenland noch bis in die 1970er Jahre Militärdiktaturen herrschten, stand in Italien die demokratische Verfassung nie wirklich zur Disposition. Zudem weist auch seine Wirtschaftsgeschichte starke Parallelen zur französischen, bundesrepublikanischen oder britischen

60 Siehe Krause, *Model Cases*, S. 2.
61 Vgl. Zucman, *Steueroasen*, S. 45.
62 Vgl. Murphy/Guter-Sandru, »Resources Allocated«.

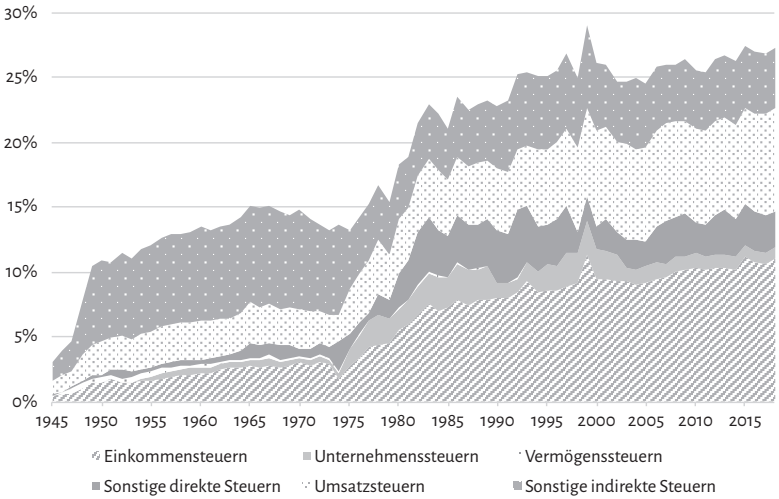

Abbildung 1.2 Struktur der Steuerquote des italienischen Steuerstaats, 1945–2018. Notiert in % des BIP (ohne subnationale Verbände)
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach ISTAT

auf.[63] Der »Boom« nach 1950, die Ölkrise von 1973 und der Aufstieg des Dienstleistungssektors ab den 1980er Jahren legen weder Orientalismus noch Exzeptionalismus als Interpretationsfolie nahe, sie begründen trotz aller Eigenheiten keinen südalpinen Sonderweg. Dies gilt ebenfalls für die Verlaufsmuster supranationaler Integration. Von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, über die Römischen Verträge bis hin zum Vertrag von Lissabon: Europa stellte für Italien nie einen externen Faktor dar, der plötzlich hinzutrat, sondern war immer gestaltbare zweite Natur, die man sich auch zunutze machte.[64] All diese Aspekte sichern eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse und wirken Vorwürfen entgegen, lediglich qualitative Regionalstudien betrieben zu haben.

Darüber hinaus lassen sich in Italien die zentralen steuerpolitischen Innovationen im Zeitraffer studieren. In weniger als 50 Jahren wird hier die allgemeine Steuererklärung (1951), die Unternehmenssteuer (1954), Quellensteuern für Löhne (1973), die Mehrwertsteuer (1972) und schließlich die duale

63 Vgl. etwa Eichengreen, *European Economy;* Zamagni, *Economic History;* Crafts/Toniolo, *Economic Growth;* Battilani/Fauri, *L'economia*.

64 Vgl. exempl. Varsori, *La Cenerentola d'Europa?;* Telò, »Italy's Interaction«; Gioli, »Progetto Europeo«; Della Sala, »Gli esami«; Ferrera/Gualmini, *Rescued by Europe?;* Willis, *Italy Chooses Europe*.

Einkommensteuer (1997) eingeführt.[65] Die dadurch angestoßenen Prozesse und Chancen, von *Fiscal Citizenship* bis hin zu gewaltsamen Auseinandersetzungen, von befehlsmäßiger Extraktion bis hin zu fiskalischen Sezessionsbestrebungen, von internationalem Steuerwettbewerb bis hin zu supranationaler Steuerkooperation, verlaufen zeitlich eng beieinander. Der italienische Fall bietet damit die Möglichkeit, die Implementierung dieser Institutionen nicht als singuläre und isolierte, sondern als ineinander verschränkte Ereignisse zu analysieren. Zusätzlich nehmen in den politischen Konflikten unterschiedliche Akteure Schlüsselrollen ein. Technokraten, Parteien oder Fiskalklassen kämpfen in ministerialen Hinterzimmern, Parlamentssälen und schließlich auf offener Straße um den Inhalt und die Geltung der Steuerordnung. Eine historische Fiskalsoziologie des italienischen Steuerstaats kann damit ganz diverse Formen politischen und sozialen Konflikts untersuchen.

Die Literatur hat die Potenziale und Eigenheiten des italienischen Falls zwar oft registriert, bisher aber nicht systematisch analysiert.[66] Eine Geschichte des italienischen Steuerstaats ist bis heute Forschungsdesiderat. Die einzigen monografischen Gesamtdarstellungen haben Giovanni Marongiu und Andrea Di Gialluca verfasst. Sie konzentrieren sich allerdings auf das Steuerrecht und beachten kaum die polit-ökonomische, administrative und geofiskalische Dimension des Themas.[67] Die jüngst publizierten fiskalsoziologischen Beiträge stellen eher Kommentare als detaillierte Analysen dar.[68] Daneben existieren nur einige autobiografisch gefärbte Erzählungen sowie Biografien einzelner Finanzpolitiker oder Finanzwissenschaftler.[69] Wenig verwunderlich scheint es da, dass übergreifende Darstellungen der Geschichte Italiens nach 1945 zwar mitunter lebhafte Ausführungen italienischer Steuerpraktiken in ihre Narrative einweben,[70] aber der systematischen Analyse des Fiskus keinen breiteren Rahmen einräumen. Das mag an der Literaturgattung liegen, doch ignorieren auch spezifischere Beiträge zur

65 Die vergleichende Forschung verhandelt diese Reformen als zentrale Ereignisse. Vgl. Seelkopf u. a., »Rise of Modern Taxation«.

66 Vgl. Swank, »Tax Policy«, S. 850; Martin/Gabay, »Fiscal Protest«, S. 120–122; Kiser/Karceski, »Political Economy«, S. 87; Steinmo, *Leap of Faith*, S. 13–17.

67 Vgl. Marongiu, *Una storia fiscale;* Di Gialluca, *Riforma fiscale.* Dieses Defizit betont bereits Rossi, »Il problema storico«.

68 Vgl. Hien, »Tax Evasion«; D'Attoma, »Italian Tax Compliance«; Dewey/Di Carlo, »Non-Enforcement«.

69 Vgl. exempl. Magliulo, *Ezio Vanoni;* Mita, *Maestri del diritto tributario;* Vigna, *Il sogno della giustizia fiscale;* Visco, »L'evoluzione«; Urettini, *Bruno Visentini;* Marongiu, »Ezio Vanoni«.

70 Vgl. Ginsborg, *Contemporary Italy, S. 422–423;* Ginsborg, *Discontents,* S. 50–51; LaPalombara, *Italian Style,* S. 49; Woller, *Geschichte Italien,* S. 245–247, 350; Haycraft, *Italian Labyrinth,* S. 107.

Wirtschaftsgeschichte Italiens steuerliche Aspekte zumeist. Ausnahmen stellen Passagen in Vera Zamagnis *The Economic History of Italy* oder die Beiträge Antonio Pedones, Domenicantonio Faustos und Franco Gallos dar.[71] In aktuellen Handbüchern zur (Wirtschafts-)Geschichte Italiens ist das Thema nicht präsent, auch wirtschaftshistorische Überblicke ignorieren es meist.[72] Innerhalb der italienischen Finanz-, Rechts- und Politikwissenschaften hat sich hingegen eine breitere Debatte entsponnen, die den Blick auf technische Aspekte, theoretische Hintergründe, aber auch auf politische Konflikte richtet.[73] Hervorzuheben sind die Arbeiten von Antonio Pedone, Daniele Sanna oder Stefano Manestra, deren Thesen ich in Teilen folge.[74] Seit den 1980er Jahren sind zudem einige Beiträge zur Soziologie der *Evasione Fiscale* erschienen, die für mich neben einer ganzen Reihe technischer Analysen, insbesondere zu Steuerevasion und Fiskalföderalismus, von zentraler Bedeutung sind.[75] Im deutschsprachigen Raum stechen neben steuerrechtlichen Erläuterungen, auf die man unweigerlich angewiesen bleibt,[76] zwei Studien hervor, die meiner Fragestellung nahestehen: Silvia Merks *Das italienische Steuersystem seit der großen Steuerreform* von 1988 sowie die komparativen Studien Jürgen Daviters u. a. zur *Steuertechnik und Steuerpraxis in Frankreich, Großbritannien, Italien und Deutschland* von 1969.[77] Ich betrete also angesichts der Veröffentlichungsdaten nicht nur hinsichtlich meines theoretischen Ansatzes, sondern auch empirisch und somit historiografisch Neuland.

71 Vgl. Zamagni, *Economic History;* Pedone/Gallo (Hg.), *Imposte e Sviluppo;* Fausto, *Saggi di storia*.

72 Vgl. Toniolo (Hg.), *The Oxford Handbook;* Jones/Pasquino (Hg.), *The Oxford Handbook;* Malanima/Zamagni, »150 years«; Guiso, »The Long Goodbye«; Battilani, »The ›Bel Paese‹«; Felice, *Ascesa e declino;* Battilani/Fauri, *L'economia*.

73 Vgl. nur Bises, »Il progetto«; Botarelli, »Tra riforme«; Fausto, »La politica finanziara«; Guerra, »Tax Policies«; Bernardi, »Italy«; Fausto, »Italian Theories«; Petretto/Pisauro, »Struttura produttiva dell'amministrazione«.

74 Vgl. Pedone, »L'évoluzione«; Manestra, »Per una storia«; Russo, *Il Ministero;* Sanna, *Il Ministero;* Lupi, *Le illusioni*.

75 Vgl. exempl. zur Steuerevasion Di Capua, »L'évasione fiscale«; Bernasconi/Marenzi, »Gli effetti«; Tagliacozzo, *Per una sociologia;* Marigliani/Pisani, »Le basi imponibili«; D'Agosto u. a., »Audit Activity«; Carfora u. a., »Spatial Dynamic«; Santoro, *L'evasione fiscale;* Baldini, »Redistribution and Progressivity«; Pellegrino/Pantheghini, »Le riforme dell'IRPEF«; Livadiotti, *Ladri;* Zum Föderalismus: Grasse, *Modernisierungsfaktor*; Bizioli, »Italy«; Marongiu, »La fiscalità«; A'Hearn/Venables, »Regional Disparities«. Zu geofiskalischen Fragen vgl. etwa Kuder, *Italia e Svizzera;* Puchala, *Fiscal Harmonization;* Radaelli, *Politics of Corporate Taxation*.

76 Vgl. nur Hilpold, *Steuerrecht* I; Tipke/Nadya (Hg.), *Besteuerung von Einkommen;* Staffler, »Streiflichter«.

77 Vgl. Merk, *Das italienische Steuersystem;* Daviter u. a., *Steuertechnik und Steuerpraxis;* Daviter, *Die Einkommensbesteuerung*.