

PETER-CHRISTIAN WITT

Matthias Erzberger und die Entstehung des demokratischen Wohlfahrtsstaates (1919–1920)

Klaus Saul zum 65. Geburtstag am 1. Januar 2004

I.

»Wohlfahrtsstaat«, als Begriff in die Geschichte eingeführt durch den englischen Ökonomen und Finanzwissenschaftler A. C. Pigou¹, heißt zunächst nichts anderes als ein Staat, der über die ihm zur Verfügung stehenden Instrumentarien der Aufbringungs- und Verteilungspolitik die in einer kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung notwendig bestehende Ungleichheit der Einkommen und Vermögen abmildert und dabei vor allem gewisse, für besitzlose Bürger besonders bedrohliche, Tatbestände wie Krankheit, Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit im Alter entweder durch direkte staatliche Leistungen oder aber durch ein System von öffentlich kontrollierten und wenigstens teilweise auch öffentlich finanzierten Versicherungen auszugleichen sucht. Dass »Wohlfahrtsstaat« und »Demokratie« häufig synonym verstanden wurden und werden, ist eine, allerdings aus der historischen Entwicklung nicht ganz unverständliche Fehlinterpretation, da das Maßnahmenbündel, das einen Wohlfahrtsstaat ausmacht, in der Regel zuerst von jenen politischen Gruppierungen gefordert worden ist, die zugleich auch eine Demokratisierung des politischen und gesellschaftlichen Lebens anstrebten. Dennoch muss festgehalten werden, dass der »Wohlfahrtsstaat« als solcher an *keine* bestimmte politische Ordnung gebunden ist. Genauso wie schon im Deutschen Kaiserreich mit seinem bewusst antiparlamentarisch und antidemokratisch ausgerichteten Regierungssystem Ansätze wohlfahrtsstaatlicher Politik zu beobachten sind, so war, wie das »Dritte Reich« es freilich um den Preis der Ausplünderung von Millionen ermordeter jüdischer Bürger und der von Deutschland im Zweiten Weltkrieg besetzten Gebiete gezeigt hat, durchaus auch ein totalitäres Regime imstande, sich »wohlfahrtsstaatlich« und damit Massenloyalität sichernd zu verhalten. Die außerordentlich hohe Zustimmung, derer sich das nationalsozialistische Regime bis Kriegsende (und zum Teil ja weit über das Jahr 1945 hinaus) erfreuen konnte, wäre ohne den ausgeprägt wohlfahrtsstaatlichen Charakter der Diktatur kaum möglich gewesen. »Wohlfahrtsstaat« und »Demokratie« so miteinander zu verknüpfen, dass beide Begriffe tatsächlich synonym wurden, dass die Bürger sich weder den »Wohlfahrtsstaat« ohne demokratische Strukturen noch »Demokratie« ohne wohlfahrtsstaatliche Gestaltung vorstellen konnten, war unter den Bedingungen, unter denen die Weimarer Republik entstanden war, die einzige Chance, zwischen der Scylla einer sozialistisch-bolschewistischen Parteidiktatur und der Charybdis einer, von den abgewirtschafteten Eliten des Kaiserreichs

1 A. C. PIGOU, *The Economics of Welfare*, London/New York 1920.

bald wieder propagierten Militärdiktatur durchzusteuern. Dies im Verein mit führenden Vertretern der deutschen Sozialdemokratie wie Friedrich Ebert oder auch Gustav Noske erkannt und für seine Politik zum obersten Ziel gemacht und dafür auch die Mehrheit der eigenen Zentrumspartei gewonnen zu haben, gehört zu den großen Leistungen Matthias Erzbergers als Reichsfinanzminister².

Zugleich erkannte Erzberger, dass eine wohlfahrtsstaatliche, demokratische Staats- und Gesellschaftsordnung nur möglich war, wenn die bundesstaatliche Struktur des Reiches in der Art, wie sie im Kaiserreich bestanden hatte, nicht nur in Einzelheiten, sondern grundlegend geändert wurde. Mochten in einem Staat, der nur einen relativ geringen Anteil des Volkseinkommens durch seine Aufbringungs- und Verteilungspolitik erfasste, relativ große Unterschiede in der Aufbringungs- und Verteilungspolitik der einzelnen Bundesstaaten noch vertretbar erscheinen, wenn jedoch – wie für die politische Klasse nach der militärischen Niederlage leicht einsichtig – die »Staatsquote« (einschließlich aller Parafisci wie z.B. der Sozialversicherungen) signifikant ansteigen würde, dann konnte den Bundesstaaten/Ländern nur ein geringer Spielraum für eine eigenständige und unterschiedliche Staatstätigkeit auf der Aufbringungs- wie auf der Verteilungsseite gelassen werden³. Übertriebene Rücksichten auf föderalistische Eigenständigkeit konnten schon deswegen nicht geduldet werden, weil sie das mit dem wohlfahrtsstaatlichen Gedanken untrennbar verbundene Erfordernis einer größtmöglichen Gleichbehandlung der Bürger gefährden konnten. D.h., jeder Politiker, der unter den Bedingungen des verlorenen Krieges für eine wohlfahrtsstaatliche und demokratische Verfassungsordnung eintrat, musste notwendigerweise für eine reichseinheitliche Gestaltung der öffentlichen Einnahmen und – hier allerdings kleinere Unterschiede nicht ausschließend – der öffentlichen Ausgaben eintreten. Problematisch war es allerdings, dass der Ruf nach »Verreichlichung« eher mit der Vergangenheit, mit dem gerade auch im Kriege sich als Hindernis für selbst kleine Reformschritte erweisenden antagonistischen Föderalismus argumentierte und weniger auf die Zukunft, den allmählich Gestalt annehmenden demokratischen Wohlfahrtsstaat, abhob, der vielleicht auch mit einem Weniger an Verreichlichung und einem Mehr an föderaler Selbstständigkeit ausgekommen wäre. Allerdings sollte bei solchen Überlegungen nicht übersehen werden, dass »Verreichlichung« auch eine Entlastung der Länder von vielen Konflikten mit sich gebracht hat, während die Reichspolitik umgekehrt hierdurch stärkere Belastungen erfuhr⁴.

II.

Matthias Erzberger hatte, seit er 1903 erstmals als damals jüngster Abgeordneter für den württembergischen Wahlkreis Biberach-Leutkirch-Waldsee-Wangen in den Reichstag gewählt worden war, nur noch für *die*, aber auch nur noch von *der* Politik gelebt. Er verkörperte jenen, für das Zentrum eher noch seltenen Typ des »Berufspolitikers« geradezu exemplarisch, der bei den alten Eliten des Kaiserreichs schon deswegen besonders verhasst war, weil er von Beginn seiner parlamentarischen Arbeit an das ihm übertragene Mandat ernst nahm und keinerlei Scheu hatte, älteren Parlamentarierkollegen sowohl

2 Vgl. WITT, Friedrich Ebert (1992), 94ff.

3 Vor 1914 schwankte die Staatsquote um 13 bis 15 v. H., betrug während des Krieges um 58 v. H. und erreichte 1919–1924 etwa 37 v. H.; vgl. dazu WITT, Finanzpolitik und sozialer Wandel, 568, Tab. 1.

4 Vgl. hierzu v.a. WITT, Finanzen und Politik im Bundesstaat, 75ff.

aus der eigenen wie aus gegnerischen Parteien oder den sich stets als überlegen ansehenden Bürokraten und Beamtenministern entgegenzutreten und sie mit seinem, durch harte Arbeit erworbenen, Sachverstand notfalls auch öffentlich bloß zu stellen. Ganz besonders schmerzlich sollte das ein Mann erfahren, der nur wenig älter als Erzberger bereits in eine leitende Position in der Bürokratie aufgestiegen war und der durch Erzbergers schonungslose Enthüllungen zum Rücktritt gezwungen wurde: Karl Helfferich, der als stellvertretender Leiter der Kolonialabteilung nach Erzbergers Enthüllungen über skandalöse Vorgänge bei der Verteilung von Aufträgen an Firmen, die im Kolonialgeschäft tätig waren, im Jahre 1906 seinen Hut nehmen musste, war seitdem ein erbitterter Feind Erzbergers. Aber auch führenden Politikern der eigenen Zentrumsparterie war das Agieren dieses Neulings im parlamentarischen Geschäft nicht geheuer; jemand, der nicht warten wollte, bis ihm kraft »Seniorität« Funktionen zufielen, der vielmehr vom Beginn der parlamentarischen Laufbahn an bestrebt gewesen war, sich als Führer der eigenen Partei und als von den gegnerischen Parteien gefürchteter Parlamentarier zu profilieren, erfreute sich naturgemäß im Zentrum nicht uneingeschränkter Sympathien, selbst wenn seine enorme Arbeitskraft, seine politische Leidenschaft und die Bereitschaft, sich auch nicht vor unangenehmen Aufgaben zu drücken, vielen der Honoratioren, die die Partei führen wollten, gar nicht ungelegen kam⁵. Auf jeden Fall war Erzberger bereits vor Kriegsausbruch 1914 zu einem der einflussreichsten Parlamentarier des Kaiserreichs aufgestiegen; während des Weltkrieges spielte Erzberger, jedenfalls solange er sich in Übereinstimmung mit der eigenen Partei wie den Konservativen und den meisten Liberalen für einen Siegfrieden Deutschlands und ein Zusammenspiel von Zentrum und Konservativen aller Schattierungen einsetzte, eine nicht unwichtige Rolle im Reichstag und dessen Hauptausschuss, aber erst seine radikale Umorientierung vom Befürworter eines Siegfriedens mit ausufernden annexionistischen Vorstellungen zum ebenso entschiedenen Vertreter eines Kompromissfriedens in der gemeinsam mit den Mehrheitssozialdemokraten und den Linksliberalen verabschiedeten Friedensresolution des Reichstags im Sommer 1917 machte Erzberger zu einer der Schlüsselfiguren der deutschen Politik. Hatte Erzberger vor dem Weltkrieg noch davon geredet, das von ihm gewünschte parlamentarische Regierungssystem zusammen mit den Konservativen verwirklichen zu wollen, so brachte ihn die Erfahrung des Weltkrieges dazu, den politischen Systemwandel nicht mehr im Verein mit den Konservativen, sondern in bewusster Umkehrung seines früher ausgeprägten Antisozialismus nun mit der Mehrheitssozialdemokratie anzustreben. Ermöglicht wurde dieser Wandel natürlich auch dadurch, dass die Mehrheitssozialdemokratie unter Friedrich Eberts Führung sich ja auch von früheren Vorstellungen verabschiedet hatte, dass weder eine sozialistische Staats- und Gesellschaftsordnung noch gar die »Diktatur des Proletariats« von der MSPD verlangt wurden, sondern ein demokratisches und parlamentarisches System⁶.

Als am Ende des Krieges noch überstürzt das parlamentarische System (nicht aber ein demokratisches) eingeführt wurde, gehörte Erzberger zu den Personen, die ganz selbstverständlich in Regierungsfunktionen berufen wurden. Das Amt, das ihm übertragen wurde, nämlich für das Deutsche Reich den Waffenstillstand auszuhandeln, war ihm sicherlich nicht besonders erwünscht; denn angesichts der militärischen Gesamtlage und der alliierten Forderungen ließ sich »Ruhm« mit dieser Aufgabe sicher nicht gewinnen, vielmehr konnte sich ein so erfahrener Politiker leicht ausrechnen, dass jemand, der die militärische Niederlage besiegeln musste, Anfeindungen aller Art ausgesetzt sein

5 EPSTEIN, Erzberger, 96ff.

6 Ebd., 109ff., 116ff., 173ff., sowie WITT, Friedrich Ebert, 75ff.

würde. Dass Erzberger trotz aller, sich ja, wenn man die publizistische Hetze gegen ihn betrachtet, realistischen Bedenken bereit fand, die deutsche Waffenstillstandskommission zu leiten, zeugt von einer bemerkenswerten Bereitschaft, sich in die Verantwortung nehmen zu lassen, die eigentlich höchste Anerkennung verdient hätte und zwar gerade von jenen, die selber zu feige, zu verantwortungslos gewesen waren, sich ihrer eigenen Verantwortung, nämlich der von ihnen verschuldeten Katastrophe, zu stellen⁷.

Erzberger hatte nach Ausrufung der Republik entscheidenden Anteil daran, dass aus der seit Sommer 1917 bestehenden Zusammenarbeit zwischen Zentrum, Linksliberalen und Mehrheitssozialdemokratie im so genannten Interfraktionellen Ausschuss nach den Wahlen zur Nationalversammlung eine förmliche Koalition hervorging. Wohl hätte die Sozialdemokratische Partei sowohl mit den Linksliberalen (DDP) wie auch mit dem Zentrum (»Christliche Volkspartei« bei den Wahlen zur Nationalversammlung) je allein eine Mehrheit bilden können, aber nicht nur beide bürgerliche Parteien wollten nicht jeweils allein in eine Koalition mit der MSPD, sondern auch deren unbestrittener Führer, Friedrich Ebert, strebte diese Koalition an, da es ihm wichtig erschien, ein möglichst breites politisches Spektrum in die Regierung einzubinden, um für die neue Verfassung wie auch für den Friedensschluss eine Mehrheit zu sichern. Obwohl sowohl Teile der MSPD wie des Zentrums sich ebenfalls weigerten, die Verantwortung für die Deutschland in Versailles auferlegten Friedensbedingungen zu übernehmen und für Ablehnung plädierten, hat eine Mehrheit dieser beiden Parteien dann doch auf Drängen Erzbergers und Eberts für die Annahme plädiert, während die DDP sich aus der Regierung zurückzog. Da auch Reichsministerpräsident (Reichskanzler) Philipp Scheidemann von der MSPD zur Ablehnung geraten hatte und den Vertrag nicht durch seine Unterschrift besiegeln wollte, kam es zur Neubildung der Koalition unter dem neuen Reichskanzler Gustav Bauer, der nur noch MSPD und Zentrum angehörten, die aber für einen späteren Wiedereintritt der DDP in die Regierung offengehalten wurde⁸. Unter diesen Umständen, d.h. der angestrebten Wiederauflage der Weimarer Koalition, hatte Erzberger, der im Kabinett Bauer Reichsfinanzminister und Stellvertreter des Reichskanzlers werden sollte, zunächst den Plan verfolgt, den bisherigen Reichsfinanzminister Bernhard Dernburg als »Fach«minister im Amt zu halten und selber das Reichsverkehrsministerium zu übernehmen, das die im Grundsatz bereits beschlossene Verreichlichung der Eisenbahnen durchführen sollte⁹. Dieser Plan scheiterte an der Weigerung der DDP-Fraktion, so dass Erzberger dann doch dem Drängen Eberts nachgab und sich für das Amt des Reichsfinanzministers zur Verfügung stellte¹⁰.

7 Vgl. hierzu neben EPSTEIN, Erzberger, 287ff., auch RUGE, Erzberger, 76–105.

8 Vgl. hierzu WITT, Friedrich Ebert (1992), 104ff. – Akten der Reichskanzlei. Das Kabinett Bauer, bearb. v. Anton GOLECKI, Boppard am Rhein 1980, XXXIVff. (zukünftig zit.: Kab. Bauer). – Arnold BRECHT, Aus nächster Nähe. Lebenserinnerungen 1884–1927, Stuttgart 1966, 284, sowie Matthias ERZBERGER, Erlebnisse im Weltkrieg, Stuttgart 1920, 379, sowie seine Rede in der Nationalversammlung am 8.7.1919, Stenographische Berichte über die Verhandlungen der Nationalversammlung / des Reichstags, Bd. 327, 1376 (zukünftig zit.: RT).

9 Kab. Bauer, XXVIf. und 50 (Sitzung vom 3.7.1919, TOP 8, Anm. 15).

10 ERZBERGER, Erlebnisse (wie Anm. 8), 379.

III.

Dass Erzberger gezögert hatte, das ungleich wichtigere, Gestaltungsmöglichkeiten eröffnende Reichsfinanzministerium zu übernehmen, ist verständlich. Denn erneut wurde ihm ein überaus konflikträchtiges Amt angetragen; schon als für den Waffenstillstand und für die Durchsetzung des Friedensvertrags verantwortlicher Minister war Erzberger von den rechten Parteien und deren willfähriger Presse in hetzerischer Weise angegriffen worden¹¹ und er konnte sich leicht ausrechnen, dass er, nahm er die Aufgabe als Reichsfinanzminister in verantwortungsvoller Weise wahr, zur Zielscheibe weiterer, verstärkter Polemik werden würde. Denn ihm war bewusst, dass jeder Reichsfinanzminister angesichts des verlorenen Krieges und der hieraus resultierenden, z.T. noch gar nicht abschätzbaren, finanziellen Belastungen des Reiches mit rücksichtsloser Härte sowohl föderalistische Widerstände ausräumen musste als auch steuerliche Belastungen für die gesamte Bevölkerung, besonders aber für die bisher steuerlich immer geschonten alten Eliten¹², durchsetzen musste, die alles bisher in der Öffentlichkeit Bekannte weit übertrafen. D.h. jeder Reichsfinanzminister hatte mit dem Widerstand der Regierungen und Bürokratien zumindest einiger wichtiger Länder¹³ zu rechnen und durfte sicher sein, dass alle von den auf sie zukommenden steuerlichen Lasten betroffenen Schichten einhellig Protest erheben und im günstigsten Falle auf die Anderen, denen man die Lasten aufbürden sollte, verweisen würden.

Dass Erzberger gezögert hatte, hing auch damit zusammen, dass er anders als seine beiden, der DDP angehörenden Vorgänger, scheinbar auf keine dem Amt adäquate Vorbildung verweisen konnte. Eugen Schiffer, Rechtsanwalt und langjähriges Mitglied des Reichstages und des preußischen Abgeordnetenhauses, war schon 1917 als Unterstaatssekretär in das Reichsschatzamt berufen und dann vom Rat der Volksbeauftragten zum Staatssekretär ernannt worden und hatte das Amt, nun mit dem Titel des Reichsfinanzministers, im Kabinett Scheidemann bis zu einem selbstinszenierten Konflikt¹⁴ im April 1919 behalten. Sein Rücktritt hatte zwar objektiv wenig mit dem vorgegebenen Anlass zu tun, sondern spiegelte in Wirklichkeit seine Unfähigkeit wider, den Reformprozess der öffentlichen Finanzen regierungsintern wie parlamentarisch konzeptionell zu gestalten und dann auch durchzusetzen, aber in der Öffentlichkeit wurde dies kaum wahrgenommen. Sein Nachfolger Bernhard Dernburg besaß ebenfalls Regierungserfahrung; von 1906 bis 1910 hatte er das Reichskolonialamt geleitet, dann aber – pikanterweise auch er ein »Opfer« von Erzbergers parlamentarischen Attacken – zurücktreten

11 EPSTEIN, Erzberger, 337–341.

12 Vgl. dazu WITT, »Patriotische Gabe« und »Brotwucher«, 187–199 u. 284–287, als knappe zusammenfassende Analyse des Steuersystems im Kaiserreich; ausführlicher DERS., Finanzpolitik des Deutschen Reiches, 40–55 u. passim.

13 Siehe dazu vor allem die Protokolle der Konferenzen des Schatzsekretärs/Reichsfinanzministers mit den Länder/Bundesstaaten-Finanzminister von 1918 und 1919 (einschließlich der Protokolle, die den Bearbeitern der Aktenedition »Die Regierung der Volksbeauftragten« und der Kabinettsprotokolle Scheidemann und Bauer entgangen sind) im Bestand Preußisches Finanzministerium (GStA Berlin, Rep. 151 HB, Nr. 1444–1445) sowie WITT, Reichsfinanzminister und Reichsfinanzverwaltung, 7f.

14 Akten der Reichskanzlei. Das Kabinett Scheidemann, bearb. v. Hagen SCHULZE, Boppard a. Rhein 1971, XXI u. 156, Sitzung vom 11.4.1919, TOP 8, Anm. 12, 160–162; Sitzung vom 14.4.1919, TOP 6; Schiffer hatte als Grund für seine Demission angegeben, dass im Reichsarbeitsministerium gegen seinen Willen eine Ministerialdirektorenstelle für die Leitung der Abt. »Kriegsbeschädigte« eingerichtet worden war.

müssen; wie vor 1906 hatte Dernburg nach seinem Rücktritt wieder als Bankier gearbeitet und erschien von daher für das Reichsfinanzministerium als besonders geeignet; ob er dies wirklich gewesen ist, muss wegen der nur zwei Monate dauernden Amtsführung offen bleiben¹⁵. Matthias Erzberger war ja von Beruf Volksschullehrer und damit kein akademisch Gebildeter. In der dünnkelhaften Vorstellungswelt, übrigens nicht nur der politischen Gegner, sondern auch mancher so genannter »Parteifreunde«¹⁶, war das ein beruflicher Hintergrund, der das so wichtige Amt des Reichsfinanzministers einem »Dilettanten« auslieferte. Wer so urteilte, übersah, dass es kaum einen anderen Parlamentarier (und nur solche kamen für Ministerposten infrage, wurde das gerade eingeführte parlamentarische Regierungssystem ernst genommen) gab, der so sehr mit der Gesamtproblematik der öffentlichen Finanzen vertraut war wie Erzberger¹⁷.

Bereits ein Jahr nach der erstmaligen Wahl in den Reichstag hatte ihn seine Fraktion in den wichtigsten (der damals nur wenigen) ständigen Reichstagsausschüsse, den Haushaltsausschuss, delegiert. Innerhalb weniger Jahre hatte Erzberger sich mit immensem Fleiß als der unbestrittene Experte der Zentrumsparlei für alle Fragen des Haushalts, des materiellen Steuerrechts und des komplizierten Geflechts der öffentlichen Finanzen im Bundesstaat profiliert. Keine einzige der zahlreichen Steuer- und Finanz»reformen« vor der Revolution 1918 war ohne die materielle wie parlamentarische Mitwirkung Erzbergers zustande gekommen. D.h., in den Jahren 1904 bis zum Zusammenbruch 1918 hatte Erzberger die Finanzpolitik des Reiches entscheidend mitgestaltet und sich damit sehr wohl auch fachlich für das Reichsfinanzministerium qualifiziert – etwas, was auch seine ihn des Dilettantismus beschuldigenden politischen Gegner wenigstens dann indirekt anerkannten, wenn sie ihm diese Mitwirkung immer dann entgegenhielten, wenn er selber zur Durchsetzung seines Programms sich in vernichtender Kritik an der Finanzpolitik des Reiches während des Krieges erging¹⁸.

Erzberger war also zweifellos mit den Aufgaben seines neuen Amtes, mit den föderalistischen, den parteipolitischen und den gesellschaftlichen Interessen, die es zu berücksichtigen oder aus dem Wege zu räumen galt, wohl vertraut. Und sobald er seine eigenen Bedenken, die ja nicht im fachlichen Bereich, sondern in der unvermeidlichen Konflikträchtigkeit des Amtes gelegen hatten, überwunden hatte, ließ seine Amtsführung hiervon nichts mehr erkennen. Zögerliches Taktieren und Lavieren waren keine Eigenschaften dieses Mannes, sondern er nahm die Herausforderungen des Amtes an und zeigte einmal mehr jene tatkräftige Entschlossenheit, die ihn sowohl in seiner langjährigen parlamentarischen Tätigkeit wie in den wenigen Monaten als parlamentarischer Minister ausgezeichnet hatte. Dabei kam dann auch eine Fähigkeit zum Tragen, die in

15 Ebd., 190, Sitzung vom 21.4.1919, TOP 1; in den vollständig durchgesehenen Sachakten des Reichsfinanzministeriums, die heute vollständig im BA Berlin als Bestand R 2 aufbewahrt werden, ließen sich kaum Hinweise auf eine irgendwie bedeutsame Einflussnahme Dernburgs auffinden; allerdings sind die wichtigen Akten der Haushaltsabteilung und die Akten über den Finanzausgleich vernichtet worden.

16 Besonders gehässige Kommentare zu Erzbergers politischem Wirken, aber auch zu seinem persönlichen Verhalten finden sich in dem Nachlass des westfälischen Industriellen und Zentrumsabgeordneten Rudolf ten Hompel, vgl. dessen Nachlass im BA Berlin.

17 Vgl. für die Zeit bis 1914 vor allem die ungedruckten Protokolle des Haushaltsausschusses (BA Berlin, Reichstag, Nr. 289–296, 308–319) sowie für die Kriegszeit: Der Hauptausschuss des Deutschen Reichstags 1915–1918, eingeleitet von Reinhard SCHIFFERS (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 1. Reihe, Bd. 9 I–IV), Düsseldorf 1981. Erzberger war jahrelang Berichterstatter über den quantitativ bedeutendsten Einzeletat »Reichsheer«.

18 EPSTEIN, Erzberger, 373f.

der gegebenen Situation Deutschlands im Sommer 1919 eigentlich von allen politisch Verantwortlichen zu erwarten gewesen wäre, nämlich die Bereitschaft, veränderte tatsächliche Verhältnisse als solche zur Kenntnis zu nehmen, sich durch Erfahrungen belehren zu lassen und dann auch, wenn die veränderten Tatsachen dies erforderten, eigene, früher geäußerte Überlegungen radikal infrage zu stellen und sich nicht damit aufzuhalten, unhaltbar gewordene Positionen zu verteidigen. Diese nüchtern abwägende Verhaltensweise war für viele seiner Zeitgenossen, die wider jede Vernunft und Wahrhaftigkeit das Zurück zur »guten, alten Zeit« der Vorkriegsjahre propagierten, gleichbedeutend mit »Charakterlosigkeit« und »blankem Opportunismus«, eine Beurteilung, die selbst in wohlwollenden Biographien¹⁹ bis zum heutigen Tag durchschimmert.

Zum Teil hängt diese Beurteilung auch damit zusammen, dass Erzberger explizit nie zugegeben hat, z.B. vor dem Weltkrieg selber hartnäckig an angeblichen verfassungsrechtlichen, tatsächlich aber nur usurpierten bundesstaatlichen Prärogativen im Finanz- und Steuersystem des Reiches festgehalten zu haben, und dass er es in seinen Reden als Reichsfinanzminister²⁰ sorgfältig vermied, in seiner an sich völlig berechtigten Kritik an dem Finanzgebaren des Reiches im Weltkrieg²¹ einzugestehen, dass auch er hiergegen solange keine Einwände erhoben hatte, als er an einen deutschen Sieg geglaubt oder diesen erhofft hatte. Erst als ihm immer stärkere Zweifel an den Siegchancen gekommen waren und zugleich mit der Abspaltung der Linken innerhalb der MSPD eine deutliche Umorientierung sichtbar wurde, die konservativen Parteien und die neu auftretende rechtsradikale »Vaterlandspartei« aber unbeirrt ihre annexionistische, kriegsverlängernde Politik weiter verfolgten und keinerlei innenpolitische Reformen zulassen wollten, hatte sich Erzberger für eine Zusammenarbeit mit Linksliberalen, Teilen der Nationalliberalen und der MSPD ausgesprochen, um mit der Friedensresolution und der institutionalisierten Zusammenarbeit mit diesen Parteien im »Interfraktionellen Ausschuss« eine Neuorientierung der gesamten Innen- und Außenpolitik einzuleiten²². Ebenso wenig vertraute er nun noch darauf, dass sich die nach Kriegsende offenbar werdende finanzielle Katastrophe mit dem »bewährten« Föderalismus würde bewältigen lassen. Eine unitarische Gestaltung der öffentlichen Finanzen erschien ihm, wie übrigens nicht nur der MSPD oder den Liberalen, sondern vor allem auch der hohen Reichsbükratie, unvermeidlich.

Bei Erzbergers Umgang mit seiner eigenen politischen Vergangenheit zeigte sich jene, Parteipolitikern anscheinend eingeborene, Unfähigkeit, eigene Fehleinschätzungen und darauf beruhende sachliche Fehlentscheidungen als solche anzuerkennen und damit eigenes Versagen zuzugeben. Wie viele andere Politiker jedweder Couleur war Erzberger geneigt, das eigene politische Handeln als stets richtig und unangreifbar anzusehen, Fehler und Versagen konsequenter Weise nur bei anderen zu entdecken. So richtig es war, Karl Helfferich, seinem Intimfeind seit den Kolonialskandalen, vorzuwerfen, dass seine Finanz- und Steuerpolitik für die Misere der öffentlichen Finanzen nach Kriegs-

19 Ich spiele auf die Biographien bzw. Teilbiographien von Epstein, Eschenburg, bedingt auch Möller an.

20 Gesondert gedruckt als Matthias ERZBERGER, Reden zur Neuordnung des deutschen Finanzwesens, Berlin 1919.

21 Vgl. hierzu neben der noch immer unverzichtbaren, im Rahmen des Carnegie-Projektes entstandenen Studie von Walter LOTZ, Die deutsche Staatsfinanzwirtschaft im Kriege, Stuttgart 1927, auch Konrad ROESLER, Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches im Ersten Weltkrieg, Berlin 1967, und Gerald D. FELDMAN, The Great Disorder. Politics, Economics, and Society in the German Inflation, 1914–1924, New York/Oxford 1993, 25–51.

22 EPSTEIN, Erzberger, 109ff. sowie 498ff., mit dem Verzeichnis von Erzbergers Schriften.

ende verantwortlich war, weil Helfferich die Vorstellung vertreten hatte, man werde ja den geschlagenen Kriegsgegnern das »Bleigewicht der Milliarden« deutscher Kriegskosten auferlegen können, und folgerichtig Helfferich mit dem Prädikat des »leichtfertigen aller Finanzminister« zu belegen²³, es hätte Erzbergers eigener Glaubwürdigkeit gedient, wenn er offen eingestanden hätte, dass auch er lange Zeit ganz ähnliche Lösungsmodelle für die aufgelaufenen deutschen Kriegskosten favorisiert hatte.

IV.

Als Matthias Erzberger am 21. Juni 1919 zum ersten Mal seinen neuen Dienstsitz am Wilhelmsplatz 1 betrat, war das zum Reichsfinanzministerium umbenannte ehemalige Reichsschatzamt noch immer nichts anderes als ein relativ kleiner, Normen setzender, aber mit dem Normenvollzug wenig befasster, bürokratischer Apparat, dessen organisatorische Strukturen sich noch wenig von dem Zustand des November 1918 unterschieden. Da im März 1919 die bisher mit der Verwaltung des reichseigenen Vermögens und der Aufsicht über die zahlreichen Kriegsgesellschaften mit Zehntausenden von Angestellten betraute Abteilung als selbständiges Reichsschatzministerium ausgegliedert worden war, dafür aber die bisher beim Reichswirtschaftsministerium ressortierende Abteilung »Geld und Kredit« ins Reichsfinanzministerium übergegangen war, hatte das Reichsfinanzministerium nun alle für die öffentlichen Finanzen wesentlichen Aufgaben unter seinem Dach versammelt²⁴. Erzberger war sich allerdings bewusst, dass ein parlamentarischer Minister erfolgreich nur dann würde agieren können, wenn bestimmte organisatorische Voraussetzungen geschaffen waren. Angesichts der Bedeutung des Finanzressorts hatte Erzberger schon im November 1918 durchgesetzt, dass der aus dem württembergischen Staatsdienst stammende Regierungsrat Stefan Moesle, eingeschriebenes Mitglied des Zentrums, als Ministerialdirektor mit der Leitung der einen Steuerabteilung (indirekte Steuern und Zölle) betraut wurde; und nach seiner Ernennung zum Minister setzte Erzberger sofort die Ernennung Moesles zum Staatssekretär 2 (verantwortlich für beide Steuerabteilungen und für die Planung und den Aufbau der Reichsfinanzverwaltung) durch. Zugleich richtete Erzberger das so genannte Ministerbüro ein und berief zu dessen Leiter einen ebenfalls dem Zentrum angehörigen Beamten, den Ministerialrat Dr. Joseph Hemmer. Einem weiteren Zentrumsmitglied, Paul Beusch, übertrug er die Leitung der ebenfalls durch ihn eingerichteten Nachrichtenstelle des RFM, deren Aufgabe einerseits die Beobachtung der in- und ausländischen Presse, andererseits auch deren Beeinflussung war. Wohl auch auf Erzbergers persönliche Empfehlung hin, holte sich Staatssekretär Moesle als persönlichen Referenten Dr. Hermann Pünder, der – wohl ohne formelle Parteimitgliedschaft – doch als dem Zentrum angehörend anzusehen war. D.h., Erzberger hatte nach seiner Ernennung sofort dafür gesorgt, dass ihm Personen seines persönlichen, auch parteipolitischen Vertrauens zurarbeiteten und ihm damit wenigstens ein gewisses Mindestmaß an fachbürokratischer

23 RT Bd. 327, 1377 (8.7.1919).

24 Vgl. WITT, Reichsfinanzminister und Reichsfinanzverwaltung, 9ff. Vor dem unter Erzberger energisch vorangetriebenen personellen Ausbau verfügte das RFM nur über etwa 190 Planstellen, die nicht alle besetzt waren; im Vorgriff auf den Haushaltsplan 1920, dessen Aufstellung ja regierungsintern bereits im August 1919 begonnen hatte, bzw. durch Nachträge zum Haushalt 1919 wurde die Zahl der Planstellen bereits auf rd. 760 erhöht, aber erst im Haushalt 1924 wurde der Ausbau des RFM mit rd. 1.140 Planstellen abgeschlossen.

Kompetenz zur Verfügung stand²⁵. Obwohl natürlich von vielen Seiten diese Maßnahmen als »Parteipolitisierung« einer an sich neutralen, »über den Parteien stehenden Bürokratie« verleumdet wurden, bewies Erzberger gerade durch die gezielte Besetzung von Schlüsselpositionen mit Personen seines Vertrauens, dass er viel besser als die meisten seiner parlamentarischen Ministerkollegen verstanden hatte, was Parlamentarisierung des Regierungssystems bedeutete.

Bei Amtsantritt Erzbergers waren die Planungen für die Neugestaltung der öffentlichen Finanzen bereits weit vorangetrieben, aber endgültige Gestalt in Form von Gesetzesvorlagen hatten – abgesehen von einigen wenigen, ältere Gesetze fortschreibenden Vorlagen – die zahlreichen notwendigen Einzelgesetze weder im Ministerium noch als Kabinettsvorlage angenommen. Dieser Tatbestand galt auch für die Gesamtfinanzplanung, in der die vermuteten Ausgaben und die dafür notwendigen Einnahmen aller Gebietskörperschaften, also des Reichs, der Länder, der Kommunen und der Kommunalverbände, erfasst werden mussten. Weder hatte man Klarheit darüber gewonnen, welche finanziellen Belastungen der Gesamtstaat und seine Glieder jeweils zu tragen hatten, noch war die Aufteilung der Aufgaben zwischen Reich und Ländern, die ja von den parallel laufenden Beratungen der neuen Reichsverfassung abhängig war, beschlossen. Noch nicht entschieden war auch die Frage, wer, Reich oder Länder, die Verwaltungshoheit ausüben sollte; von einer bloßen formalen Aufsicht des Reichs über weiterhin landeseigene Finanzverwaltungen wie schon im Kaiserreich bis hin zur Verwaltung aller Steuern und Abgaben durch eine neu zu bildende Reichsfinanzverwaltung oder eines sogar dreigeteilten Verwaltungsaufbaus, jeweils selbständig von Reich, Ländern und Gemeinden für die ihrer Ertragshoheit unterliegenden Abgaben gebildet, kursierten Vorschläge. Und auch die ganz unabhängig von der Verwaltungshoheit nach übereinstimmender Überzeugung einheitlich zu gestaltenden Verwaltungsgrundsätze befanden sich noch in Arbeit²⁶. Und schließlich war die formelle Stellung des Reichsfinanzministers im regierungsinternen Entscheidungsprozess ungeklärt. Zwar war offensichtlich aus den Erfahrungen des Kaiserreichs, dass der für die Finanzen verantwortliche Minister gegenüber den anderen Fachressorts gestärkt werden musste, wenn er die Finanzen des Reiches in Ordnung halten wollte, aber diese theoretische Einsicht in praktisch handhabbare Bestimmungen für die regierungsinterne Planung und Aufstellung des Reichshaushalts, für dessen Vertretung in Reichstag und Reichsrat und insbesondere für die plangetreue Umsetzung in der tatsächlichen Haushaltsführung durch die Fachressorts umzuwandeln, war eine ganz andere Angelegenheit²⁷. Schließlich war von dem umfangreichen Paket der zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben notwendigen Steuergesetze erst ein kleiner Teil der Nationalversammlung zur Beschlussfassung vorgelegt

25 Ebd., 15ff u. 23ff. Die von Erzberger einberufenen Beamten, insbesondere Hemmer und Pün-der, die ja beide noch Staatssekretäre der Reichskanzlei und damit der zentralen Politikkoordinierungsinstanz werden sollten (Mai 1921 bis November 1922 bzw. Juli 1926 bis Juni 1932), gehörten sicherlich auch qualitativ zu den besten Beamten des Ministeriums. Das gilt übrigens auch für Paul Beusch, der unter Erzbergers Nachfolger im RFM, Joseph Wirth, zum MinDir und Leiter des neu geschaffenen, zentralen Prüfdienstes ernannt wurde. Beusch verfasste auch die sicherlich beste zeitgenössische Interpretation der Erzbergerschen Reformen (Paul BEUSCH, Die Neuordnung des deutschen Finanzwesens. Vier Vorträge, Mönchen-Gladbach 1920).

26 Kab. Bauer, 115 (13.7.1919), 131 (Sitzung vom 18.7.1919, TOP 1), 136 (Sitzung vom 21.7.1919, TOP 4), 150 (Gemeinsame Sitzung von Reichsregierung und Preußischem Staatsministerium, 20.7.1919, TOP 3).

27 Zum Problemzusammenhang vgl. WITT, Finanzpolitik des Deutschen Reiches, 23ff., 330ff., u. DERS., Reichsfinanzminister und Reichsfinanzverwaltung, 29–41.

worden²⁸. Die Masse der auch politisch besonders umstrittenen Vorhaben, nämlich Einkommensteuer-, Körperschaftssteuer- und Kapitalertragssteuergesetz, war noch nicht einmal im RFM abschließend beraten, geschweige denn dem Kabinett zur Beschlussfassung vorgelegt worden. Auf Vorarbeiten durch Schiffer und Dernburg und – wichtiger – durch die Beamten des Ministeriums konnte Erzberger zurückgreifen, nur wenn nach einer in sich stimmigen, sowohl äußere wie innere Kriegsfolgelasten realistisch einbeziehenden Finanzplanung²⁹ oder einer in sich stimmigen, mit den sozial- und wirtschaftspolitischen Konzeptionen vereinbaren Aufbringungs- und Verteilungspolitik des Gesamtstaates gefragt wurde, herrschte eher Unsicherheit. Die vielen losen Enden der bisherigen Planungen waren unübersehbar – und es zeigte sich, dass die Überlassung des Finanzressorts an die DDP, die im November 1918 scheinbar so logisch mit der Beförderung des bisherigen Unterstaatssekretärs zum Staatssekretär bzw. Minister erfolgt war, kontraproduktiv gewesen war. Zu eng war Schiffer, aber auch sein Nachfolger Dernburg, mit den Interessen von Industrie, Handel und Banken verknüpft, als dass sie eine mit der Sozial- und Wirtschaftspolitik integrierte Finanzpolitik hätten konzeptionell entwickeln und parlamentarisch durchsetzen können (oder auch nur durchsetzen wollen)³⁰.

Besonders problematisch, weil über die tatsächlichen Belastungen des Reichshaushalts hinwegtäuschend, war es dabei, dass, auch als die Friedensbedingungen mit ihren finanziellen Folgen für das Reich erkennbar waren³¹, die inneren und äußeren Kriegsfolgelasten in einer Weise kalkuliert worden waren, die man nur als fahrlässig bezeichnen kann³²; ebenso folgenreich war es, dass die im Laufe des Haushaltsjahres 1919 not-

28 Vgl. Kab. Scheidemann, 378 (Sitzung vom 26.5.1919, TOP 13). Es handelte sich um folgende Vorlagen: 1. a. o. Kriegsabgabe für 1919, 2. Kriegsabgabe vom Vermögenszuwachs, 3. Grundwechselsteuer, 4. Vergnügungssteuer, 5. Erbschaftssteuer, 6. Rayonsteuer, 7. Änderung Zuckersteuer, 8. Tabaksteuer, 9. Zündwarensteuer, 10. Spielkartensteuer.

29 Die Planung sah Ausgaben aller Gebietskörperschaften von rd. 37 Mrd. Mark in lfd. Preisen (in Preisen von 1913 ca. 11,9 Mrd. Mark) vor, von denen rd. zwei Drittel auf das Reich entfallen sollten, während Länder und Gemeinden jeweils rd. ein Sechstel der Ausgaben tätigen sollten. Für innere und äußere Kriegsfolgelasten, einschließlich der Besatzungskosten, aber ohne die Versorgung der Kriegspopfer und ohne die Pensionen für die abzubauenden Berufssoldaten, waren, völlig unrealistisch, nur 7 Mrd. Mark in lfd. Preisen vorgesehen. Gedeckt werden sollten diese Ausgaben nur zu weniger als zwei Drittel durch Steuern (Planungsansatz in lfd. Preisen: 23,6 Mrd. Mark).

30 GStA Berlin, Rep. 151 HB, Nr. 1444, Prot. Der 2. Sitzung der Finanzkommission, 4f., wo Dernburg nachdrücklich vor einer »Überlastung« des »Kapitals« gewarnt hatte; noch schärfer als in dem offiziellen Protokoll geht diese Tendenz aus dem Bericht des württembergischen Bevollmächtigten, Kempff, hervor, der darauf hinwies, dass Dernburg, anstatt die »Kapitalisten« heranzuziehen, die »Besteuerung der Arbeit« favorisierte, da *die Kapitalisten schon dadurch besteuert seien, dass sie ihre Einkommen nicht dem gesunkenen Geldwert entsprechend erhöhen können, wie dies die Arbeiter mit ihren Löhnen hätten tun können. Die Verschlechterung der Valuta habe ja überhaupt den Arbeiter begünstigt und den Gläubiger betrogen. Die Kapitalisten müssten deshalb mit Sorgfalt angefasst und nur besteuert werden, wo ihre Rente einen Überfluss darstelle, was meist nicht der Fall sei*; GLAK, 233/12699, Bericht Kempff vom 20.5.1919.

31 Dies war ja spätestens seit dem 8. Mai, dem Tag der Übergabe der Friedensbedingungen an die deutsche Verhandlungskommission, der Fall.

32 Es ist zwar unübersehbar, dass aus außenpolitischen Gründen vor der deutschen Öffentlichkeit eine gewisse Zurückhaltung geboten war, schon um nicht den Eindruck zu erwecken, als ob die deutsche Regierung selber mit sehr hohen Reparationsleistungen rechnete, aber dass auch regierungintern nur hinter vorgehaltener Hand ganz andere Zahlen als in der offiziellen Finanzplanung diskutiert wurden, war insofern misslich, als sich sowohl bei Regierungsmitgliedern von Reich und Ländern als auch bei den Parteien der Nationalversammlung damit wenig realistische

wendige Neuverschuldung des Reiches³³ nicht angemessen bei dem Posten »Bedienung der Reichsschuld« berücksichtigt wurde³⁴. Vollends unverständlich war es aber, dass bei angenommenen (und zu gering geschätzten) dauernden Ausgaben aller Gebietskörperschaften von rd. 37 Mrd. Mark der Steuerbedarf mit nur rd. 23,6 Mrd. Mark angegeben wurde und auch Erzberger den Steuerbedarf zunächst nur auf rd. 30,0 bis 30,5 Mrd. Mark erhöhen ließ, also ein struktureller Fehlbedarf von 6,5 bis 7,0 Mrd. Mark planerisch vorgesehen war³⁵.

Dennoch markierte Erzbergers Ernennung einen Wendepunkt: Zum einen, weil er anders als seine Vorgänger ganz bewusst den Schulterschluss mit dem sozialdemokratischen Koalitionspartner suchte und sich dabei auf seinen, ihm ja auch landsmannschaftlich verbundenen, Kollegen Wilhelm Keil verlassen konnte, mit dem er bereits wenige Tage nach seiner Ernennung zum RFM die Grundsätze des Finanzprogramms abgesprochen hatte³⁶. Zum andern, weil er nicht zögerte, mit diesem Programm sofort an die Nationalversammlung heranzutreten. In seiner ersten großen Rede als Finanzminister am 8. Juli arbeitete er die ihn leitenden Gesichtspunkte klar heraus³⁷:

1. Der Krieg und nicht, wie die rechtsstehenden Parteien dem Volke einreden wollten, die Revolution sei *der Verwüster der Finanzen* gewesen. Es gelte jetzt *eine neue finanzielle Grundlage zu schaffen für die unermesslich großen Verpflichtungen, welche uns der Krieg und sein unglückseliger Ausgang auferlegt hat*. Für die Gestaltung der Zukunft sei die Finanzpolitik von zentraler Bedeutung, denn *ohne Sicherheit im Finanzwesen entwickelt sich kein Volk, blüht kein Staatswesen. Darum ist die erste Arbeit beim Wiederaufbau eine grundlegende Finanzreform*.
2. Welche leitenden Gesichtspunkte sollten bei einer solchen Reform berücksichtigt werden? Sicher ein wenig demagogisch, damit leicht fehl interpretierbar, aber doch sehr eingängig sprach Erzberger davon, dass *ein guter Finanzminister der beste Sozialisierungsminister* sei. Was er tatsächlich damit meinte, umschrieb er wie folgt: *Gerechte Steuern stellen eine rasch wirkende vorzügliche Sozialisierung dar; sie treffen alle, sie erfassen jeden nach seiner Leistungsfähigkeit [...] Die nationale Gerechtigkeit kommt in erster Linie zum Ausdruck in einem sozialen Steuersystem*. Daher verfolge er bei der gesamten Reform der öffentlichen Finanzen das Ziel, ein *wohldurchdachtes und gut begründetes System gerechter Steuerverteilung* einzuführen.

Vorstellungen festsetzten, die dann auch wieder Einfluss auf die gesamten Verhandlungen zwischen Reich und Ländern und die Beratungen der Nationalversammlung ausübten.

33 Nach verschiedenen Aussagen der Verhandlungsführer des Reichs in den Beratungen der so genannten Finanzkommission zur Vorbereitung der Steuergesetzgebung betrug der monatliche Bedarf allein des Reiches im Haushaltsjahr 1919 rd. 3 Mrd. Mark Neuverschuldung (alles in Form der schwebenden Schulden), wie hoch der Bedarf der Länder und Gemeinden tatsächlich war, ist nie auch nur annäherungsweise festgestellt worden. Diese Aussage erfolgt aufgrund der Protokolle der Finanzkommission, GStA Berlin, Rep. 151 HB, Nr. 1444 und 1445; GLAK, 233/13318. Bei der damals immer noch üblichen Verzinsung der schwebenden Schuld mit rd. 4,5 v. H. erforderten die im Haushaltsjahr 1919 neu begründeten Schulden Zinsleistungen von mindestens 1,6 Mrd. Mark zusätzlich.

34 Im Finanzplan waren hierfür rd. 9,9 Mrd. Mark vorgesehen, die freilich nur für die Verzinsung der Vorkriegsschulden des Reiches und der bis 31.10.1918 aufgenommenen Kriegsschulden ausreichten.

35 Kab. Bauer, 107 (Besprechung RFM-Landesfinanzminister, 13.7.1919).

36 Wilhelm KEIL, *Erlebnisse eines Sozialdemokraten*, Bd. II, Stuttgart 1948, 186ff., schildert eindringlich diese Zusammenarbeit mit Erzberger; vgl. auch Keils Rede in der Nationalversammlung, RT Bd. 327, 1383–1391 (8.7.1919).

37 RT Bd. 327, 1376–1383, auch für das Folgende.

3. Zum ersten Mal erfuhr eine breitere Öffentlichkeit von Erzberger, in welchen Dimensionen sich die Belastungen der öffentlichen Haushalte auch bei vorsichtigster Schätzung bewegen würden³⁸. Da das Reich – nicht Länder oder Gemeinden – die Hauptlast zu tragen haben würde, ließ dies in den Augen Erzbergers nur den Schluss zu, dass
4. »bei einer solchen Verschiebung des Bedarfs [...] es eine Selbstverständlichkeit ist, dass auch eine Verschiebung hinsichtlich der praktischen Steuergewalt eintritt, dass das Reich die Verfügungsgewalt über alle wichtigen Steuern erhält und seinerseits dann für den Bedarf der Länder und Gemeinden sorgt; ebenso müsse die gesamte Steuerverwaltung auf das Reich« übergehen³⁹.

Dies war ein Programm, das wohl nur unter den besonderen Bedingungen der Niederlage und der durchaus vorhandenen Aufbruchstimmung in der Bevölkerung⁴⁰ Durchsetzungschancen besaß, das aber noch einer zusätzlichen Bedingung bedurfte: nämlich eines Finanzministers, der strategisch dachte, konsequent handelte, jeden parlamentarischen Winkelzug beherrschte und Willenskraft und Durchsetzungsstärke bewies. Gerade letzterer Punkt sollte nicht unterschätzt werden. Denn während Erzberger, der sich hierbei stets auf die Unterstützung von Reichspräsident Ebert und des sozialdemokratischen Finanzexperten in der Nationalversammlung, Wilhelm Keil, und sogar des, hier gegen den Rat seiner eigenen Spitzenbeamten handelnden, preußischen Finanzministers Südekum (MSPD) verlassen konnte⁴¹, zeitlich versetzt die einzelnen Bestandteile der angekündigten Finanzreform vorantrieb, wurde von seinen Gegnern, an erster Stelle stand hier der inzwischen zum Führer der DNVP aufgestiegene Karl Helfferich, eine Hetzkampagne gestartet, die weder vor böswilliger Verdrehung der Tatsachen noch übelster persönlicher Verleumdung zurückschreckte⁴². Ein schwächerer Mann als Erzberger hätte wohl unter solchen Umständen wenig erreicht, aber Erzberger war eben nicht schwach, sondern er setzte durchaus auf den »groben Klotz« den adäquat »großen Keil« und hielt dadurch der sicherlich psychisch wie physisch an die Grenze des Erträglichen gesteigerten Belastung stand. Viel härter als alle Angriffe von politischen Gegnern dürfte Erzberger der Bruch mit alten politischen Weggefährten, den im Kaiserreich den demokratischen Flügel des Zentrums ausmachenden bayerischen Abgeordneten, getroffen haben⁴³, während er mit dem Widerstand des traditionell sehr konservati-

38 Allerdings nannte Erzberger hier als Gesamtbedarf aller Gebietskörperschaften nur rd. 25 Mrd. Mark, was sich wohl nicht auf die Gesamtausgaben, sondern auf den so genannten Steuerbedarf aller Gebietskörperschaften bezog, ebd., 1379.

39 RT Bd. 327, 1428 (9.7.1919).

40 Hier soll nur ein Faktor Erwähnung finden: Parteien, Gewerkschaften sowie andere Interessenverbände gewannen 1919 innerhalb weniger Monate Millionen neuer Mitglieder; das bedeutete große Chancen, aber – angesichts der mit der Organisationsbereitschaft verbundenen Erwartungshaltungen – auch eine immense Herausforderung, zumal der organisatorische Apparat nicht in gleichem Maße verstärkt werden konnte.

41 Dieses Urteil fußt im wesentlichen auf den aus den Akten ersichtlichen Differenzen, zwischen Südekum und einem Teil seiner Ministerialbeamten, vgl. die Angaben in Anm. 33.

42 EPSTEIN, Erzberger, 392ff.

43 Vgl. Rudolf MORSEY, *Die Deutsche Zentrumspartei 1917–1923*, Düsseldorf 1966, 176ff. u. 280–285. Wie verhasst Erzberger nun bei bayerischen Zentrums- bzw. BVP-Politikern war, zeigte sich auf dem Parteitag der BVP am 9.1.1920, als Heinrich Held, MdL/Bayern, erklärte: *Wenn die Zentrumspartei Wert darauf legt, dass wir Verbindung mit ihr haben, soll sie den Abgeordneten Erzberger zu den Sozialdemokraten abschieben (sic!)*, ebd., 280.

ven westfälischen Zentrums wohl umgehen konnte⁴⁴. Inwieweit Erzbergers Durchhaltvermögen auch mit seiner, in vielen Quellen bezeugten, urwüchsigen, vielleicht sogar naiven Frömmigkeit zusammenhing, muss naturgemäß offen bleiben, aber es spricht doch manches dafür, dass ihm seine feste Verankerung im katholischen Glauben half, mit dem gegen ihn geführten Verleumdungsfeldzug fertig zu werden.

V.

Eine einheitliche Steuerverwaltung wenigstens für alle Steuern und Abgaben, die das Reich für sich in Anspruch nehmen wollte, war angesichts der notwendigen, sehr hohen Grenzsteuersätze z.B. bei allen einkommensabhängigen Steuern (also Einkommensteuer, Körperschaftssteuer, Kriegsgewinnsteuer und Kapitalertragsteuer) eine unabdingbare Voraussetzung für eine einigermaßen gleichmäßige Anwendung der Steuersätze im gesamten Reichsgebiet; nur eine reichseinheitlich agierende Steuerverwaltung konnte eine »gerechte« Lastenverteilung garantieren⁴⁵. Erzberger entschloss sich daher, die anfänglich als Teil der Reichsabgabenordnung geplanten Bestimmungen über eine reichseigene Steuerverwaltung vorzuziehen und als eigenes Gesetz im Parlament einzubringen⁴⁶. Erfolgversprechend war dieses Verfahren, weil inzwischen in den Verfassungsberatungen der Art. 14 »Reichsgesetze werden durch Landesbehörden ausgeführt, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen« angenommen worden war, der bei jeder reichsgesetzlich geregelten Materie die reichseigene Verwaltung anordnen konnte. Die Verhandlungsposition der gegen eine Reichsfinanzverwaltung opponierenden Län-

44 Ebd., 221ff., wo Morsey zwar insbesondere auf die von westfälischen (und rheinischen) Zentrumsabgeordneten abgelehnte Wirtschafts- und Sozialpolitik eingeht, aber da Erzberger auch diese Politik im Verein mit den Mehrheitssozialdemokraten vertrat und seine Finanzpolitik bewusst in den Kontext dieser Politik gestellt hat, bezog sich der Widerstand dieser Teile des Zentrums auch auf Erzbergers Finanzpolitik, vgl. im Übrigen Anm. 16.

45 Zur Erreichung dieses Ziels war eine Übertragung der Verwaltungshoheit auf das Reich nicht zwingend notwendig, es wäre auch möglich gewesen, die Verwaltung der Steuern bei den Ländern zu belassen, wenn gleichzeitig von reichswegen einheitliche Verwaltungsvorschriften erlassen und strikt kontrolliert worden wären. Das lässt sich jedenfalls aus den Erfahrungen nach 1949 schließen; nur waren die Voraussetzungen für solche, vom Reich instruierten Landessteuerverwaltungen insofern extrem ungünstig, als im größten Land, Preußen, eine flächendeckende, funktionierende spezielle Steuerverwaltung nicht existierte (in den süddeutschen Ländern Bayern, Baden, Württemberg, auch in Sachsen hatt es diese Steuerverwaltung schon vor 1914 gegeben), sondern noch immer die Landräte und (Ober-)Bürgermeister die Veranlagung und Erhebung der direkten Steuern im größten Teil des Landes vornahmen, was zu extrem ungleicher Behandlung der Steuerpflichtigen geführt hatte, vgl. hierzu WITTE, Der preußische Landrat als Steuerbeamter, in: FS Fischer, Düsseldorf 1973, 205–219, sowie als regionales Beispiel: Michael A. KANTHER, Finanzverwaltung zwischen Staat und Gesellschaft. Die Geschichte der Oberfinanzdirektion Köln und ihrer Vorgängerbehörden, Köln 1993, 85ff.

46 Kab. Bauer, 150f. (Gemeinsame Sitzung von Reichsregierung und Preußischem Staatsministerium, 29.7.1919, TOP 3); Beschluss des Staatenausschusses/Reichsrats vom 6.8.1919; an die Nationalversammlung zugeleitet am 6.8.1919, RT Bd. 338, Drucksache Nr. 759; Rede Erzbergers zur Einbringung am 12.8.1919, RT Bd. 329, 2362; Annahme durch die Nationalversammlung am 19.8.1919, RT Bd. 329, 2643; am 10.9.1919 mit Wirkung vom 1.10.1919 als Gesetz verkündet, RGBl. 1919, 1591; als §§ 8–50 u. 451 der RAO vom 13.12.1919 in diese wieder eingegliedert, RGBl. 1919, 1893.

der – in erster Linie Bayern und Sachsen, weniger eindeutig Baden und Württemberg⁴⁷ – war damit so geschwächt, dass sie sich eigentlich nur noch Hoffnungen darauf machen konnten, dass sich die Nationalversammlung nach Verabschiedung der Reichsverfassung erst einmal vertagen und in die Sommerferien gehen würde und sich dadurch Zeit gewinnen ließ, eventuell doch noch (in Verbindung mit konkreten Steuervorlagen, den Planungen für den Finanzausgleich im Bundesstaat und den nicht minder schwierigen Verhandlungen über die Bildung der Reichseisenbahn) eine Ablehnungsmehrheit in der Nationalversammlung zu bilden. Diese Eventualität vor Augen (parlamentarische Trickserien waren nun nicht gerade das Feld, auf dem sich ein Matthias Erzberger hereinlegen ließ), hatte Erzberger sich zu der Ausgliederung des die Finanzverwaltung betreffenden Abschnitts aus der RAO entschlossen und das Gesetz innerhalb von nur 20 Tagen vom Kabinettsbeschluss bis zur dritten Lesung in der Nationalversammlung durchgepeitscht⁴⁸. Die beschwerliche Aufgabe, das Gesetz in eine funktionierende Reichsfinanzverwaltung umzusetzen, die dem RFM nachgeordneten Mittelinstanzen, damals Landesfinanzämter, heute Oberfinanzdirektionen, zu bilden und die Finanzämter sowie die (Haupt-)Zollämter einzurichten, überließ Erzberger, der ja Prioritäten setzen musste, denn auch seine Arbeitskraft war nicht unerschöpflich, seinem württembergischen Landsmann und Vertrauten, dem (Unter-)Staatssekretär Stefan Moesle⁴⁹.

Die Reichsabgabenordnung, in die das Gesetz über die reichseigene Finanzverwaltung nach deren Verabschiedung wieder eingegliedert wurde, ist im Wesentlichen das Werk nur eines Mannes, nämlich des oldenburgischen Oberlandesgerichtspräsidenten Enno Becker, der schon im November 1918 von Schiffer den Auftrag zur Ausarbeitung dieses Steuer«grundgesetzes» erhalten hatte. Erzberger hat sich offensichtlich einer Einflussnahme auf den Gesetzestext weitgehend enthalten, so dass Becker verhältnismäßig frei schalten und walten konnte. Die RAO regelte nicht nur das gesamte verwaltungsmäßige Verfahren bei der Veranlagung und Erhebung der Steuern und Abgaben sowie Strafvorschriften und Rechtsmittelverfahren, sondern in ihr wurden auch und gerade die Rechte des Steuerbürgers gegenüber dem Staat eindeutig und zweifelsfrei umschrieben. Das machte die Abgabenordnung zum Steuergrundgesetz, zum notwendigen und unverzichtbaren Bestandteil der Verfassungsordnung (ohne selber Verfassungsrang zu haben), die nicht nur die Ansprüche des »Steuerstaates« an seine Bürger, sondern auch die Pflichten des Staats gegenüber seinen Bürgern formulierte⁵⁰. Dabei spielte die Pflicht, für die steuerliche Gleichbehandlung aller Bürger Sorge zu tragen, angesichts der Erfahrungen im Kaiserreich, in der dieses Problem nie ernsthaft einer Lösung zugeführt worden war, eine zentrale Rolle: »Gemeinsam und gleich müssen die Lasten sein, unabhängig vom Wohnsitz des Steuerzahlers« und das im Kaiserreich übliche Verfahren, seinen Wohnsitz dahin zu verlegen, wo die geringsten kommunalen Einkommensteuerschläge drohten oder wo eine besonders nachlässige Steuerverwaltung zu finden war, musste im Interesse sozialer Gerechtigkeit unterbunden werden, wie Erzberger schon

47 Vgl. Verhandlungen der Finanzministerkonferenzen, da diese nur teilweise im Kab. Bauer abgedruckt worden sind, ist die Heranziehung der Akten notwendig, GStA Berlin, Rep. 151 HB, Nr. 1444/1445.

48 Wie Anm. 46.

49 Auf Einzelheiten kann hier nicht eingegangen werden, vgl. WITT, Reichsfinanzminister und Reichsfinanzverwaltung, 41–56.

50 Vgl. dazu v.a. die von dem Verfasser, Enno Becker, besorgte Ausgabe der RAO, Die Reichsabgabenordnung vom 13.12.1919. Erläuterte Handausgabe von Enno BECKER, Berlin 1922, in der übrigens auch sehr anschaulich die z.T. chaotischen Zustände bei der Formulierung geschildert werden (3ff. u. 361ff.).

bei seiner programmatischen Rede am 8. Juli in der Nationalversammlung angekündigt hatte⁵¹.

Parallel zum Aufbau der Reichsfinanzverwaltung und der Beratung der Abgabenordnung wurde das gesamte materielle Steuerrecht neu geordnet. Voraussetzung war auch hier, dass bei den Verfassungsberatungen die Gesetzgebungskompetenz des Reiches auf dem Gebiet der Steuern und Abgaben uneingeschränkt beschlossen worden war. »Das Reich hat ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden«⁵². Damit war in eindeutiger Weise von der Mehrheit der Nationalversammlung dem Reich eine allumfassende Kompetenz-Kompetenz für die Steuern und Abgaben übertragen, und die Länder konnten auch nicht über den Reichsrat dessen Ausübung behindern oder begrenzen. Abenteuerliche, den Verfassungstext wie die Absichten der Verfassungsväter verfälschende Interpretationen, wie sie im Kaiserreich mit der verfassungsrechtlich eben nicht gedeckten Formel »dem Reich die indirekten, den Bundesstaaten die direkten Steuern« üblich gewesen waren, ließ die neue Verfassung nicht mehr zu⁵³.

Die Ausfüllung der dem Reich zugewachsenen Kompetenz auf dem Gebiet des Steuer- und Abgabenwesens war schon unter Erzbergers demokratischen Amtsvorgängern begonnen worden. Widerstand gegen eine Verlagerung der Objekts- und Ertrags-hoheit auf das Reich bei allen Einkommen- und vermögensabhängigen Steuern hatten einerseits die Länder und wegen der bisher von den Kommunen erhobenen Zuschläge zur Einkommensteuer auch die Vertretungen der preußischen Städte und Gemeinden, zum andern aber auch die mit großagrarischen und großindustriellen Interessen eng verwobenen Parteien der Rechten (DNVP und DVP) und aus ganz anderen Gründen auch die parlamentarische und außerparlamentarische Linke (USPD und KPD) angemeldet, so dass die wichtigsten Vorhaben, nämlich die Einkommen-, Körperschafts-, Erbschafts- und Kapitalertrags- sowie Grunderwerbssteuer, aber auch die Kriegsabgabe auf den Vermögenszuwachs für 1919, die außerordentliche Kriegsabgabe für 1919 sowie das Reichsnotopfer (Vermögensabgabe), zwar schon teilweise ausgearbeitet und sogar schon an die Nationalversammlung weitergeleitet worden waren, zum größten Teil aber waren noch nicht einmal kabinettreife Vorlagen im RFM ausgearbeitet worden. So misslich dies einerseits war, da kostbare Zeit verstrichen war, so sehr kam dieser Umstand Erzberger insofern zu Gute, als er den Gesetzesvorhaben jetzt noch seine eigenen Vorstellungen einprägen konnte, ohne Vorlagen, die bereits das Kabinett passiert und der Nationalversammlung zugeleitet waren, zurückziehen bzw. veränderte Konzeptionen der Reichsregierung offen darlegen zu müssen, was stets ein gewisses Risiko für die parlamentarischen Beratungen mit sich gebracht hätte. Inhaltlich konnte Erzberger dabei auf eigene Überlegungen aus der Vorkriegszeit zurückgreifen; ihm war nämlich schon damals nicht verborgen geblieben, in welchem Maße das Steuersystem des Kaiserreichs die wirtschaftlich und sozial Schwachen mit indirekten Steuern und Zöllen belastete und wie sehr vice versa die wirtschaftlich und sozial Starken dadurch begünstigt wurden. Dennoch wäre es verfehlt, Erzbergers Steuerpläne von 1919 einfach als Fortschreibung früherer Planungen anzusehen. Denn gerade bei der einzigen Finanzreform des Kaiserreichs, bei der schon von der Regierung eine angemessene Belastung der wohlhabenden Schichten geplant worden war, die Reform von 1908/09, die eine Reichs-

51 RT Bd. 327, 1376–1383.

52 Art. 8 Weimarer Reichsverfassung; in den ursprünglichen Entwürfen Art. 7,2.

53 WITT, Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches, 17–23.

erbschaftssteuer auf Kinder und Ehegatten einführen wollte, war vom Zentrum unter führender Beteiligung Erzbergers torpediert worden. Damals hatte Erzberger seine steuerpolitischen Ideale für das als höherrangig angesehene Ziel preisgegeben, an dem Reichskanzler Bülow Rache für die Hottentottenwahlen von 1907 zu nehmen, durch die das Zentrum aus seiner Schlüsselstellung im Reichstag verdrängt worden war. Mit den Konservativen, die nicht bereit waren, auch nur das geringste Opfer für die Gesundung der Reichsfinanzen zu bringen, hatte das Zentrum Bülows Reformprojekt scheitern lassen, um seine alte Position als für jede Regierung unverzichtbaren, zur Mehrheitsbildung im Reichstag notwendigen Partner zurück zu erobern – und dafür eine Finanzreform mitgetragen, die so unsozial wie nur möglich ausgefallen war. Und selbst als nach den Reichstagswahlen von 1912 eine Mehrheitsbildung von Zentrum und SPD möglich und damit eine sozial ausgleichende Steuerpolitik durchsetzbar gewesen wäre, hat das Zentrum – und nun ganz eindeutig von Erzberger geführt – die Finanzierung der gewaltigen Heeres- und Flottenvermehrungen der Jahre 1912/13 nur zusammen mit den Konservativen vornehmen wollen, und das hieß, angesichts der mangelnden Bereitschaft bei den Konservativen die wohlhabenden Schichten effektiv zu belasten, erneut die eigenen steuerpolitischen Ideale auf dem Altar des als höherrangig angesehenen Ziels einer dauerhaften parlamentarischen Mehrheit von Zentrum und Konservativen zu opfern. Die damals als Belastung der Wohlhabenden eingeführten steuertechnischen Missgeburten des so genannten »einmaligen Wehrbeitrags« und der Reichsvermögenszuwachssteuer erreichten das verfolgte Ziel einer gerechteren Lastenverteilung auf die einzelnen sozialen Schichten schon deswegen nicht, weil erneut für den landwirtschaftlichen Grundbesitz Sonderregelungen bei der Vermögensbewertung eingearbeitet worden waren, durch die selbst Großgrundbesitzer noch unter die Steuerfreigrenzen für »Kleinbesitz« fielen; zum andern hatte das Zentrum damals bewusst gegen die parlamentarisch durchsetzbaren Vorschläge der SPD, nämlich auch das Kindes- und Gattenerbe einer Besteuerung zu unterwerfen und zusätzlich eine Reichsvermögenssteuer einzuführen, votiert, obwohl es keinen Zweifel geben konnte, dass mit diesen Steuervorschlägen tatsächlich eine Belastung der wohlhabenden Schichten möglich gewesen wäre⁵⁴.

Insofern kann man zwar von einer ideologischen Kontinuität zwischen Erzbergers Vorkriegs- und Nachkriegsvorstellungen sprechen, glücklicherweise aber nicht von einer Kontinuität im Handeln: Denn das Programm, das Erzberger dann tatsächlich in enger Zusammenarbeit mit der MSPD und teilweise gegen den alten und bald wieder neuen Koalitionspartner DDP durchsetzte, war etwas ganz Neues. Dabei war sich Erzberger darüber im Klaren, dass Finanzpolitik, verstanden als Aufbringungs- und Verteilungspolitik, nicht mehr weitgehend losgelöst von dem wirtschaftlichen Umfeld, wie das im Kaiserreich mehr oder weniger der Fall gewesen war, betrachtet werden konnte, vielmehr musste, wie Erzberger in Übereinstimmung mit der MSPD formulierte, *der Steuerbeamte der Zukunft [...] einen Blick haben für die wirtschaftliche Umwelt und ihre Bedürfnisse. Mehr als jemals sind Steuerwirtschaft und Volkswirtschaft wechselseitig miteinander verknüpft*⁵⁵. Abstrakter gesagt, hieß dies nichts anderes, als dass Wirtschaftspolitik – wohl gemerkt: verstanden als Wirtschaftsordnungspolitik, nicht als Staatswirtschaftspolitik – und Finanzpolitik und Beachtung ihrer beiden Elemente der

54 Zu den Vorstellungen Erzbergers in der Vorkriegszeit und zu seiner tatsächlich verfolgten Politik, die keineswegs immer oder auch nur überwiegend mit seinen »Ideen« übereinstimmte, vgl. die überzeugende Analyse bei EPSTEIN, Erzberger, 96–115.

55 RT Bd. 327, 1433ff. (9.7.1919).

Aufbringungspolitik mit ihren Steuern, Abgaben und Gebühren und der Verteilungspolitik, die unvermeidlich zentrale Bedeutung für die gesamte Sozialpolitik hatte, als integrale Einheit verstanden werden sollten⁵⁶. Erzberger vertrat konzeptionell eine ganz »moderne« Finanzpolitik, die die gegenseitige Abhängigkeit der drei Politikbereiche »Wirtschaft, Soziales, Finanzen« beachtete; nur bei deren erfolgreicher Integration ließ sich dann auch das höherrangige Ziel, das Deutsche Reich zu einem demokratischen Wohlfahrtsstaat fortzuentwickeln, erreichen.

Folgerichtig ließ Erzberger seinen, die insgesamt 14 Steuergesetze ausarbeitenden Beamten bei der steuertechnischen Ausgestaltung der Gesetze manchen Freiraum, nicht aber bei dem ja erst durch die Betrachtung des Gesamtpakets deutlich werdenden strategischen Ziel: Es musste ein Steuersystem geschaffen werden, das zum einen die gewaltig gewachsenen Bedürfnisse des Reichs befriedigte und zum anderen die Lebensfähigkeit, die Möglichkeit zur eigenständigen politischen Aufgabenwahrnehmung den Ländern und Gemeinden garantierte; zum dritten mussten die unvermeidlichen, im Vergleich zum Vorkrieg sich mindestens verdreifachenden, steuerlichen Lasten in einer sozial verträglichen Weise auf die einzelnen Bevölkerungsschichten verteilt werden; und viertens durften die neuen Steuergesetze auch nicht zu kompliziert⁵⁷ sein, um nicht die gerade entstehende Reichsfinanzverwaltung zu überlasten und damit deren Hauptziel, Durchsetzung einer reichsweit einheitlichen Behandlung unter sich gleicher Steuertatbestände, vorsätzlich zu gefährden.

Bei der Formulierung des materiellen Steuerrechts traten naturgemäß viele Probleme auf; manche Folgen der vorgeschlagenen Gesetze ließen sich nicht vorausplanen, und zwar insbesondere dann, wenn es nicht gelang, den inneren und äußeren Wertverlust der deutschen Währung in geregelte Bahnen zu lenken, so dass zwar der für die Exportwirtschaft wichtige Kostenvorteil einer schwachen deutschen Mark fortbestand, die Binneninflation jedoch unter dem äußeren Wertverlust der Mark blieb⁵⁸. Welche Intentionen Erzberger mit seiner materiellen Steuergesetzgebung verfolgte, hat er am klarsten bei der Beratung des Reichseinkommensteuergesetzes am 3. Dezember 1919 vorgetragen – und bei der Bedeutung dieser Rede sollen hier die wichtigsten Passagen zitiert werden:

Wir müssen uns bei dieser Reform klar sein, daß wir in eine neue Zeit hineinwachsen. Ein überspannter Individualismus hat in der Vorkriegszeit den Eigentumsbegriff verzerrt, das Recht auf Eigentum maßlos betont, aber die Pflichten und Grenzen des Eigentums vielfach nicht scharf genug hervorgehoben. Ich stehe auf dem Standpunkt, daß das Eigentum naturrechtlich begründet ist, daß es eine sozialetische Kategorie darstellt. Seine Begründung liegt aber nicht darin, daß der einzelne ein ungezügelttes Recht auf Eigentumsrecht oder auf Besitz hat, sondern sie liegt darin, daß ohne Eigentum der Fortschritt der Menschheit nicht möglich ist. [...] Aber der Eigentumsbegriff überschreitet seine Grenzen, sobald eine übermäßige Akkumulation des Besitzes erfolgt. Sobald sich eine übermächtige Plutokratie aufbaut, die breiten Schichten des Volkes, die eigentlichen Träger der nationalen Entwicklung, nicht mehr in entsprechendem Maße an der allgemeinen Wohlstands- und Kulturentwicklung beteiligt werden.

56 Vgl. WITT, Staatliche Wirtschaftspolitik in Deutschland 1918 bis 1923, 151–179.

57 Je »gerechter« ein Steuersystem im modernen Staat sein will, desto komplexer, komplizierter, für den Steuerbürger kaum noch durchschau- und nachvollziehbar werden die Gesetzestexte, desto größer werden dann aber auch die Chancen der Steuervermeidung – also eines rechtlich zulässigen Verfahrens – gerade für die wirtschaftlich stärksten Glieder der Gesellschaft.

58 Vgl. dazu WITT, Tax Policies, 450–472.

Soziale Zerklüftung, Klassenhaß, zerreibender Interessenkampf müssen dann die Folge einer solchen Entwicklung sein. Geht mit dieser Überspannung des Eigentumsbegriffs die Entstehung eines mammoninistischen Geistes Hand in Hand, dann ist die ganze Entwicklung auf Irrwegen angekommen. Die Grenzen des Eigentums sind ferner überschritten, wenn die herrschenden Klassen ihre Macht benutzen, die Hauptlasten auf die Schultern der weniger Leistungsfähigen zu laden. Sie sind überschritten, wenn vom Reichtum ein ungeordneter Gebrauch gemacht wird, der nicht mehr der wirklichen Kulturentfaltung dient, sondern einer Scheinkultur, die prunkende, protzende Form an die Stelle des inneren Gehaltes setzt. Auf einem solchen Entwicklungspunkt besteht die Gefahr, daß die besten Kräfte einer Nation, die seelischen Fähigkeiten, im äußeren Genußstreben erstickt werden. Überall, wo solche Erscheinungen sich zeigen, ist der Eigentumsbegriff überspannt, und es besteht für die Gesellschaft die Notwendigkeit, ihn wieder in seine richtigen Grenzen zu verweisen. Mit kurzen Worten gesagt: Das Privateigentum findet seine Begründung, aber auch Begrenzung durch das Sozialinteresse. Das Interesse des gesamten Volkskörpers geht dem Interesse des einzelnen vor. Das ist auch der tiefste Sinn der ganzen gegenwärtigen Sozialisierungsströmung. Das muß auch der Leitgedanke der Steuerreform sein. War früher nur allzusehr der Besitz und Erwerb zum Selbstzweck geworden, so muß in Zukunft wieder der alte, echt christliche Gesichtspunkt zur Geltung kommen, daß der Mensch Ausgangs- und Zielpunkt aller wirtschaftlichen Tätigkeit ist. Das aber kann nur geschehen, wenn an die Stelle der individualistischen Betrachtungsweise eine sozialorganische Auffassung unseres gesamten wirtschaftlichen und sozialen Geschehens tritt, wenn der Gedanke des Solidarismus zum Siege geführt wird⁵⁹.

Im Gegensatz zu dem, Erzberger an sich wohlwollend gegenüberstehenden Klaus Epstein, der meinte, Erzbergers »moralischer Puritanismus hätte einem Erweckungsprediger besser angestanden als einem Finanzminister«⁶⁰, scheint mir diese sozialetische Begründung für die Schranken des Eigentums und das klare Bekenntnis zur »Sozialbindung« des Eigentums zentral für Erzbergers politisches Handeln, zentral auch dafür, dass seine Vorstellungen die uneingeschränkte Unterstützung durch den sozialdemokratischen Koalitionspartner fanden. Zur Durchsetzung dieser Sozialbindung des Eigentums sollten nach Erzbergers Plänen eine Einkommensteuer mit dem höchsten Grenzsteuersatz von 60 v. H.⁶¹, eine Nachlass- und eine Erbanfallsteuer, eine Körper-

59 RT Bd. 331, 3832f.; auch abgedruckt bei Matthias ERZBERGER, Reden zur Neuordnung des deutschen Finanzwesens, Berlin 1919, 121f.

60 EPSTEIN, Erzberger, 390. Bewusst ist genau jene Passage aus Erzbergers Rede, die auch von Epstein zitiert worden ist, oben wörtlich wiedergegeben worden. Was Erzberger dort sagte, ist sicherlich die zentrale politische Begründung für ihn gewesen, da er richtigerweise »Tagespolitik« nicht mehr von seinen mit dem Begriff des »Christlichen Solidarismus« gut getroffenen Grundüberzeugungen trennen wollte.

61 Grenzsteuersatz heißt nicht Durchschnittssteuersatz; da der Tarif der Einkommensteuer mit Steuerstufen und nicht mit einem durchgehend progressiven Steuersatz arbeitete, waren verhältnismäßig hohe Grenzsteuersätze notwendig, um das gewünschte Einnahmenvolumen zu erreichen. Die Beamten hatten aufgrund der statistischen Unterlagen über die Landeseinkommensteuern und unter Berücksichtigung des steuerfrei zu lassenden Existenzminimums sowie des Eingangsteuerersatzes von 10 v. H. – letztere beide Punkte waren Vorgaben Erzbergers sowie der Reichsregierung, die von der Ministerialbürokratie zwingend zu beachten waren – in mühseliger Kleinarbeit errechnet, wie Steuerstufen und Steuersätze zu konstruieren waren, um das ebenfalls vorgegebene finanzielle Resultat zu erzielen; vgl. BA Berlin, RFM Nr. 912–914 (Akten betr. Vorarbeiten für die Einbringung einer Reichseinkommensteuer, Bd. 1–3) und 915–933 (Akten betr. die Reichseinkommensteuer, Bde. 1–8, 8a, 9–15, 15a–15e); es werden hier noch die alten Signaturen des Zentralen Staatsarchivs der DDR angegeben; die durch die Eingliederung in den Bestand R 2 des BA Berlin notwendige Umnummerierung ist durch die Konkordanzlisten leicht zu erschließen.

schaftssteuer als Einkommensteuer juristischer Personen, sodann eine Kapitalertragssteuer als Quellensteuer auf alle Kapitalerträge und schließlich eine Grunderwerbssteuer, mit der vor allem der »unverdiente« Wertzuwachs bei Umwandlung von agrarisch genutztem Grundbesitz in Bauland abgeschöpft werden sollte, jeweils als Reichssteuern eingeführt werden. Sodann sollten die im Krieg eingeführten Besitzabgaben für 1919 und 1920 mit erhöhten Sätzen fortbestehen, und schließlich sollte eine einmalige Vermögensabgabe, das Reichsnotopfer, nochmals den großen Besitz belasten. Mit diesen ganz neu gestalteten Steuern sollten rd. 75 v. H. aller öffentlichen Ausgaben gedeckt werden. Für den restlichen Steuerbedarf sollten Zölle (allerdings ohne die besonders erziehbigen Zölle auf Lebensmittel, deren Erhebung seit August 1914 ausgesetzt war und die wegen der fortbestehenden Mangelsituation ausgesetzt bleiben sollten), vor dem Krieg bestehende und teilweise bereits im Krieg erhöhte Verbrauchsabgaben (mit weiter erhöhten Steuersätzen) auf Genussmittel wie Tabak, Zigaretten und Zigarren, Bier, Wein und Sekt sowie Branntwein (als Reichsmonopol) sorgen sowie zwei im Krieg neu geschaffene Verbrauchsabgaben, nämlich die Kohlensteuer und die Allphasenumsatzsteuer, mit ebenfalls stark erhöhten Steuersätzen. Gerade diese beiden Abgaben, die als Prozentsatz vom Verkaufswert bzw. Umsatz erhoben wurden, stellten auch in Erzbergers Augen ein erhebliches soziales Problem dar, da sie anders als etwa die Biersteuer oder Steuern auf andere Genussmittel von niemanden vermieden werden konnten; so wurden bei beiden Steuern auch aus den Reihen des Zentrums und der MSPD Forderungen laut, die Hausbrandkohle von der Kohlensteuer und alle Lebensmittel von der Umsatzsteuer zu befreien, da beide Steuern naturgemäß diejenigen, die für den Lebensunterhalt und die Wohnung praktisch ihr gesamtes verfügbares Einkommen verbrauchen mussten⁶², viel stärker belasteten als Großverdiener, die nur einen geringen Teil ihrer Einkommen für solche lebensnotwendigen Güter verbrauchen mussten, erhebliche Teile ihres Einkommens aber für Luxuskonsum oder – wichtiger – für Ersparnisbildung einsetzen konnten. Erzberger befand sich in einem Dilemma, aus sozialen Gründen hätte er gern auf die Besteuerung der Lebensmittelumsätze verzichtet, aber er konnte nicht übersehen, dass – wie ihm auch noch einmal durch das Statistische Reichsamt mitgeteilt worden war⁶³ – etwa 50 v. H. aller Umsätze auf Lebensmittel entfielen, deren Befreiung von der Umsatzsteuer zu nicht finanzierbaren Einnahmeausfällen geführt hätte. Dass der Reichstag die Umsatzsteuer aufspaltete in eine niedrigere »allgemeine« und eine verhältnismäßig hohe so genannte »Luxus«umsatzsteuer, konnte das Problem natürlich nicht in befriedigender Weise lösen, sondern diente eher den propagandistischen Bedürfnissen der Regierungsparteien⁶⁴.

62 Vgl. hierzu Jens FLEMMING und Peter-Christian WITT, Einkommen und Auskommen »minderbemittelter Familien« vor dem 1. Weltkrieg, in: Erhebung von Wirtschaftsrechnungen minderbemittelter Familien im Deutschen Reich, Reichsarbeitsblatt, S. H. 2, Berlin 1909/320 Haushaltsrechnungen von Metallarbeitern, Stuttgart 1909, Reprints zur Sozialgeschichte, hg. v. Dieter DOWE, Berlin/Bonn 1981, V–XLVII.

63 Kab. Bauer, 100f. (Sitzung vom 22.7.1919, TOP 2).

64 Beschluss der Nationalversammlung vom 16.12.1919, Gesetz vom 18.12.1919, RT Bd. 331, 4157; am 24.12.1919 mit Wirkung ab 1.1.1920 verkündet, RGBl. 1919, 2157.

VI.

Ursprünglich hatte Erzberger dieses, sukzessive verwirklichte Steuerprogramm⁶⁵ noch durch einen Umtausch der umlaufenden Reichsbanknoten und der ihnen als Zahlungsmittel sehr ähnlichen Reichskassenscheine flankieren und absichern wollen. Damit sollte der ungeniert von wirtschaftlichen Unternehmen wie von reichen Privatleuten betriebenen Kapitalflucht mit ihren negativen Wirkungen auf den Außenwert der Mark und auf den Ertrag der Einkommen und Besitz treffenden neuen Steuern entgegengesteuert werden. In dieser Frage konnte er sich aber gegen den erbitterten Widerstand der Reichsbank, deren durchweg konservatives Direktorium ohnehin eine ganz unrühmliche Rolle in der Geld-, Finanz- und Steuerpolitik der Weimarer Republik gespielt hat⁶⁶, nicht durchsetzen⁶⁷. Die Reichsbank torpedierte diesen Plan ganz absichtsvoll mit angeblich »sachlichen« Argumenten, dass bei einer Einziehung der alten Banknoten und Kassenscheine eine die wirtschaftliche Betätigung paralysierende Unterversorgung mit Bargeld eintreten würde, da wegen der hohen Qualitätsanforderungen des Banknotendrucks nur die Reichsdruckerei herangezogen werden durfte und diese nicht genügend Kapazität besaß, um für den – natürlich schlagartig, an einem bis zuletzt geheim zu haltenden Datum beginnenden – Notenumtausch genügend neues Geld zur Verfügung zu stellen⁶⁸.

Ein weiterer zentraler Gesichtspunkt der gesamten Steuerreform muss hier angesprochen werden: Die beabsichtigten verteilungspolitischen Wirkungen auch der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte waren nur erreichbar, wenn der Inflationsprozess zumindest kontrolliert, besser sogar ganz gestoppt wurde. Aber solange allein das Reich im Haushaltsjahr 1919 Monat für Monat rd. 3 Mrd. Mark neue schwebende Schulden begründen musste⁶⁹, um seine Ausgaben zu decken, war eine Eindämmung der Inflation ohne den gescheiterten Bargeldumtausch außerordentlich schwierig, vielleicht sogar unerreichbar; denn aus den neu eingeführten Steuern ließen sich erst im Haushaltsjahr 1920 wesentliche Einnahmen erwarten. Wenn aber die Inflation nicht gestoppt werden konnte, traten plötzlich Wirkungen der neuen Steuergesetze ein, die so niemand hatte voraussehen können, die aber fatale Wirkungen für die soziale und politische Stabilität entwickelten.

Am Beispiel der Einkommensteuer soll dies hier erläutert werden. Da es völlig unmöglich war, die rd. 32 Millionen potentiell Einkommensteuerpflichtigen dem Veranlagungsverfahren zu unterwerfen, denn das hätte die noch im Aufbau befindliche Reichsfinanzverwaltung niemals leisten können, hatte man im Ministerium das britische Vorbild kopiert und die Einkommensteuer in zwei, verwaltungstechnisch unterschiedlich behandelte Steuern aufgespalten: Allen unselbständigen Arbeitnehmern wurde die auf sie entfallende Einkommensteuer bereits bei der Lohn- oder Gehaltszahlung durch einen 10%igen Steuerabzug auferlegt⁷⁰ und d.h. bei jeder, inflationsbedingten Aufblä-

65 Vgl. hierzu die Aufstellung bei MÖLLER, Reichsfinanzminister Matthias Erzberger, 26.

66 G. D. FELDMAN, *The Great Disorder*, 158–164, 177–178 u. passim.

67 Kab. Bauer, 192 (Erklärung von Reichsbankpräsident Havenstein in gemeinsamer Sitzung von Reichsregierung und Preuß. Staatsministerium, 15.8.1919); vgl. auch Erzbergers Rede in der Nationalversammlung am 16.8.1919, RT Bd. 329, 2512ff.

68 BA Berlin, R 43 I Nr. 628, Reichsbankdirektorium an RFM und Reichsregierung, 3.8.1919.

69 Wie Anm. 33.

70 Bei diesem Verfahren hatte der Arbeitgeber die Aufgaben des Finanzamts wenigstens teilweise zu übernehmen, erhielt dafür aber – in Zeiten fortschreitender Inflation wie bei Geldwertstabilität gleichermaßen attraktiv – einen kostenlosen Kredit in Höhe der einbehaltenen Lohnsteuer, da die-

hung der Löhne und Gehälter griff die im Lohnabzugsverfahren erhobene Einkommensteuer mit immer höheren Beträgen sofort zu. Die Lohnsteuer war also extrem inflationsreagibel. Ganz anders war das System bei allen Selbständigen, bei Rentiers und Inhabern von Firmenanteilen, aber auch bei solchen Unselbständigen, die besonders hohe Arbeitseinkommen und daneben auch noch andere Einkünfte hatten: hier erfolgte eine nachträgliche Veranlagung, die für das erste Steuerjahr 1920 frühestens im Herbst 1921 durchgeführt worden war. Die tatsächliche Erhebung des festgesetzten Steuersolls konnte (und wurde) dann noch zusätzlich durch extensive Benutzung des Rechtsmittelverfahrens hinausgezögert. Da sich auch die Vorauszahlungen auf die endgültige Einkommensteuer im jeweils laufenden Steuerjahr an dem endgültigen Veranlagungsergebnis des Vorjahres (oder sogar noch weiter zurückliegender Zeiträume, wenn eine endgültige Veranlagung nur für diese vorlag) orientierten, hieß dies in der Praxis, dass bis zum Herbst 1923, als die Inflation endlich gestoppt werden konnte, die durch die Einkommensteuer beabsichtigte Belastung ausschließlich die lohnsteuerpflichtigen Arbeitnehmer, nicht aber die veranlagten Einkommensteuerpflichtigen traf⁷¹. Was für die natürlichen Personen galt, traf noch viel stärker für die Einkommensteuer der juristischen Personen, die Körperschaftssteuer, zu; bis zum Ende der Inflation ließen sich die hier festgesetzten Beträge spielend aus der Portokasse begleichen⁷². Die Intentionen bei der Einführung der Einkommen- und Körperschaftssteuer wurden damit ins Gegenteil verkehrt: nicht die Besitzenden zahlten, sondern die Habenichtse.

Da neben der hochgradig inflationsreagiblen Lohnsteuer auch die Umsatz- und die Kohlensteuer aufgrund ihres Steuertarifs, der als Prozentsatz des jeweiligen Verkaufspreises definiert war, sich quasi lautlos an die Inflation anpassten, diese Steuern aber ebenfalls die weniger wohlhabenden Schichten (schon wegen deren mangelnder Sparfähigkeit) härter trafen als die Besitzenden, trat auch bei diesen Steuern der bei der Einführung nicht bedachte Effekt einer überproportionalen Belastung der Nichtbesitzenden auf⁷³.

se erst 15 bzw. 30 Tage nach der Einbehaltung bei den Arbeitnehmern an die Finanzkasse abgeführt werden musste. Neben der offensichtlichen Entlastung der Finanzämter hatte für die Einführung des Lohnabzugsverfahrens auch die Erfahrung aus dem Kaiserreich gesprochen, wo auch Arbeiter, Angestellte und Beamte mit niedrigen Einkommen im Selbstveranlagungsverfahren besteuert worden waren, es aber häufig zur Uneinbringbarkeit der Einkommensteuer gekommen war, da diese Bevölkerungsschichten wegen ihrer niedrigen Einkommen fast niemals Rücklagen für die in einer Jahressumme fällige Steuer gebildet hatten. Vgl. zum Gesamtzusammenhang auch die Denkschrift des preußischen Generalsteuereinsichters Heine über das preußische Veranlagungsverfahren vom 5.11.1918, GStA Berlin, Rep. 151 II Nr. 117.

71 WITT, Tax Policies and Tax Assessment, 462–467, Tab. 1 und 3; der Tatbestand führte schon 1920 zu so genannten Steuerstreiks vor allem in Süddeutschland; BA Berlin, R 43 I Nr. 2414; HStAS, E 131 Nr. 5; Vorwärts Nr. 429, 435 und 444, 28. August, 1. und 7. September 1920.

72 Dieser Tatbestand geht schon aus den in Anm. 71 aufgeführten Tabellen einwandfrei hervor; glücklicherweise kann diese Aussage auch mit den Steuerakten eines großen Konzerns, der Guten-Hoffnungs-Hütte, plastisch belegt werden, Archiv der GHH, Nl Reusch, Nr. 4001311/23–24 (Akten betr. Steuern und soziale Lasten des Konzerns und seiner Einzelgesellschaften), Nr. 40010129/40–42 (Akten betr. die Steuerleistungen von Gen.Dir. Reusch, 1921–24).

73 Wenn man die Beratungen der Nationalversammlung über die einzelnen Steuergesetze liest (RT Bd. 327–333), ist schon auffällig, wie wenig konkret über die Frage geredet wurde, welche Wirkungen wohl von einem ungebremsten Geldwertverfall auf die angestrebte »gerechte« Lastenverteilung ausgehen würden. Natürlich heißt das nicht, dass das Problem »Inflation« völlig übersehen wurde, sondern nur, dass mit der Erwähnung des Problems die Angelegenheit offensichtlich für »erledigt« gehalten wurde.

Obwohl sich also aufgrund der Inflation die ursprünglichen Intentionen nicht erreichen ließen, darf ein wichtiger Aspekt nicht übersehen werden. Die zwischen September 1919 und März 1920 in schneller Folge verabschiedeten Steuergesetze haben – einmal abgesehen von den Steuersätzen, die 1924/25 einer Revision unterzogen wurden – hinsichtlich der Besteuerungstatbestände, der Veranlagungs- und Erhebungsmethoden sowie des Rechtsmittelverfahrens bis in unsere Zeit bestanden, was ja doch für die mit der Einzelformulierung betrauten Beamten spricht. Erzberger hatte – wie schon dargelegt – auf die einzelnen Formulierungen der Gesetzestexte keinen Einfluss genommen, sondern nur die allgemeinen Zielsetzungen vorgegeben. Sein eigentliches Verdienst bestand in der parlamentarischen Durchsetzung aller von ihm vorgeschlagenen Steuergesetze, denn nur dadurch ließ sich das Erreichen, was Erzberger einmal so formuliert hat: *Ein wohldurchdachtes Steuersystem muss an die Stelle der bisherigen Zufälligkeiten und Unzulänglichkeiten treten. Die Steuerlast muss als einheitliches wirtschaftliches Ganzes aufgefasst werden, wobei das Ziel eben nicht bloß die Steuerung des Ertrages sei, sondern vor allem auch die Gleichmäßigkeit und soziale Gerechtigkeit angestrebt werde*⁷⁴, damit man endlich dem näher komme, worauf die *breiten Massen des Volkes [...] seit der staatlichen Umwälzung [warteten, nämlich] auf das große Opfer der besitzenden Klassen, damit der Gedanke der sozialen Gerechtigkeit im neuen Staate voll zur Wirkung komme*. Erzberger verstand es meisterhaft, sowohl den häufig wegen unmöglich kurzer Fristen protestierenden Reichsrat wie vor allem die Ausschüsse und das Plenum der Nationalversammlung dazu zu bewegen, seine Gesetzesvorlagen vorrangig zu behandeln und dadurch sicherzustellen, dass bis Ende des Haushaltsjahres 1919 am 31. März 1920 das gesamte materielle Steuerrecht verabschiedet worden war⁷⁵.

Das Gleiche galt auch für das Kernstück des neuen föderalen Finanzsystems, das zunächst Landessteuergesetz genannte, bei der ersten Novellierung dann in Finanzausgleichsgesetz umbenannte Gesetz, mit dem die den Ländern verbleibenden Besteuerungsrechte geregelt und die Aufteilung der Erträge der Steuern festgeschrieben wurden, die zwischen Reich und Ländern (bedingt auch Gemeinden) zu teilen waren. Schon auf den Konferenzen der Finanzminister am 29./30. Januar in Weimar und am 7./8. Mai in Berlin war den Ländern vom Reich im Prinzip zugesagt worden, dass, wenn die Länder und Gemeinden schon auf die Objektshoheit über die wichtigsten Steuern und Abgaben auf Einkommen, Vermögen und Erbschaften würden verzichten müssen, ihnen das Reich bei der Ertragshoheit entgegenkommen würde⁷⁶. Durch die im Verfassungsausschuss getroffenen Entscheidungen Ende Mai 1919 war die Verhandlungsposition des Reiches an sich außerordentlich günstig – dennoch ging Erzberger das Problem des Finanzausgleichs sehr vorsichtig an, wenn er in der Nationalversammlung erklärte: *Es muss eine Sache der sorgsamsten Überlegung und Abwägung sein, wie die Erträgnisse der Gesamtheit der Steuern auf die verschiedenen öffentlichen Verbände zu verteilen sind. Alle haben sie wichtige Aufgaben zu erfüllen*⁷⁷. Das Misstrauen der Länder gegenüber den Absichten des Reichsfinanzministers war freilich so ausgeprägt, dass sich Erzberger gezwungen sah, um nicht die in den Beratungen befindlichen Gesetze über eine Reichsfinanzverwaltung bzw. Reichsabgabenordnung zu gefährden, den Ländern und Gemeinden in diesen Gesetzen zu garantieren, dass ihnen wenigstens das durchschnitt-

74 RT Bd. 327, 1433 ff. (9.7.1919),

75 EPSTEIN, Erzberger, 382f.

76 GStA Berlin, Rep. 151 HB, Nr. 1444, Bl. 457–529, Wortprotokoll der Sitzung vom 29./30. Januar 1919 in Weimar; Ergebnisprotokoll der Besprechung RFM-Landesfinanzminister, 7./8. Mai 1919.

77 RT Bd. 327, 1378f. (8.7.1919).

liche Aufkommen der Steuerjahre 1917 bis 1919 aus den, durch die Reichseinkommensteuer ersetzten Landesabgaben einschließlich der Kommunalzuschläge überwiesen wurde; darüber hinaus musste Erzberger für bestimmte, den Ländern verbleibende Aufgaben (wie vor allem die Polizei) eine Kostenbeteiligung des Reiches fest zusagen⁷⁸. Dies war der Preis, den er dafür zahlen musste, dass sich die Länderfinanzminister und der Reichsrat dann doch mit seiner Konzeption für den Finanzausgleich im Bundesstaat abfanden⁷⁹, die Erzberger bei der Einbringung des Landessteuergesetzes in der Nationalversammlung am 3. Dezember 1919 noch einmal für die Öffentlichkeit erläuterte:

Das Reich werde zweifelsfrei die größten Lasten schultern müssen, schon die inneren und äußeren Kriegsfolgelasten bewirkten dies; aber das Reich werde durch die neuen Regelungen, die ja tatsächliche eine *neue Vermarktung* der steuerlichen Objekts- und Ertragshoheit darstellten, auch in die Pflicht genommen, den Ländern und Gemeinden genügend Finanzkraft zur Verfügung zu stellen, damit diese ihre eigenständig zu gestaltenden Aufgaben, ob z.B. im Bereich der Bildung oder der allgemeinen inneren Verwaltung, auch eigenständig finanzieren konnten. Nur über eines müssten sich alle Beteiligten im klaren sein, zuerst komme das Reich und dann erst die Partikularinteressen von Ländern und Gemeinden. Nur so ließe sich das eigentliche Ziel der gesamten Operation erreichen, *aus den Trümmern des Krieges ein neues Deutschland aufzurichten, den Sozialstaat der Zukunft*⁸⁰.

Nach z.T. sehr schwierigen Ausschussverhandlungen und begleitet von »leidenschaftlich geführten Debatten«⁸¹ wurde das Landessteuergesetz gerade noch rechtzeitig, einen Tag vor Erzbergers Demission, zwei Tage vor dem Kapp-Putsch, am 11. März 1920 in dritter Lesung als Schlussstein der gesamten Finanzgesetzgebung angenommen⁸².

78 RT Bd. 329, 2362–2378 (12.8.1919).

79 Kab. Bauer, 212–219 (Denkschrift des RFM betr. Finanzausgleich, 25.8.1919); GStA Berlin, Rep. 151 HB Nr. 1444, Bl. 572–574, RFM an Landesfinanzminister, 24.8.1919 nebst Denkschrift für die Besprechung am 2.9.1919. – Kab. Bauer, 389–397 (Besprechung RFM-Landesfinanzminister, 21.11.1919, Wortprotokoll der Erklärung des RFM, Ergebnisprotokoll der Sitzung).

80 RT Bd. 331, 3832ff. (3.12.1919).

81 MÖLLER, Erzberger, 49.

82 Das Gesetz enthielt vier Abschnitte; der erste regelte das Verhältnis von Reichs- und Landesrechten bei der Besteuerung; im zweiten Abschnitt wurde die Beteiligung der Länder und Gemeinden an Reichssteuern festgelegt; der vierte Abschnitt enthielt noch einmal, die schon im Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung bzw. in der Reichsabgabenordnung festgeschriebene Garantie von Mindestüberweisungen des Reiches an die Länder aus der Einkommens- und Körperschaftssteuer, unabhängig von deren tatsächlichem Ertrag; im dritten Abschnitt wurde das schwierigste Problem, die Beteiligung des Reiches an den Kosten reichsgesetzlich geregelter Fragen wie z.B. der Arbeitslosenunterstützung, deren verwaltungsmäßige Abwicklung aber bei den Ländern und/oder Gemeinden lag, geregelt und zugleich ein System von Spezialzuweisungen des Reiches an finanzschwache Länder und Gemeinden für deren Aufgaben eingeführt. Der dritte Abschnitt war sicherlich jener, der die größten technischen Probleme, die zugleich aber auch hochpolitische waren, aufwarf; denn hierbei konnte das Reich durchaus arbiträr handeln; jedes Land, dessen Unterstützung für ganz andere Vorhaben im Reichsrat benötigt wurde, konnte mit solchen Spezialzuweisungen des Reiches auf Linie gebracht oder durch Verweigerung solcher Unterstützungen »abgestraft« werden. Das war für den anzustrebenden kooperativen Föderalismus im Deutschen Reich nicht gerade förderlich, trug außerdem zur Verwischung von politischen Verantwortlichkeiten bei. Aber bei aller Kritik an diesen Vorschriften sollte doch nicht vergessen werden, dass praktikablere Lösungen der deutsche Bundesstaat auch heute, mehr als 80 Jahre nach diesem Gesetz, nicht gefunden hat.

VII.

Ungeklärt blieb unter Erzbergers Regie nur ein, allerdings für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen nicht unwichtiger Komplex: Wie sollte die Rechtsstellung des Reichsfinanzministers bei der Aufstellung, Durchführung und regierungsinternen Kontrolle des Reichshaushalts, des »Regierungsplans par excellence«⁸³, aussehen. Die Erfahrungen im Kaiserreich hatten gezeigt, dass, solange der für die Haushaltsgebarung des Reiches verantwortliche Schatzsekretär keinerlei Instrumentarien besaß, die Ressorts zur rechtzeitigen und vollständigen Vorlage ihrer Haushaltsanmeldungen zu zwingen, auch keine verfassungsrechtlichen oder regierungsorganisatorischen Vorschriften die Ressorts zur Einhaltung von Vorgaben des Schatzsekretärs für die Ausgaben veranlassten und auch über- oder sogar außeretammäßige Ausgaben der Ressorts von dem Schatzsekretär nicht verhindert werden konnten, eine geordnete, auch die Rechte des Parlaments respektierende, Haushaltsführung kaum möglich war. Alle Versuche des Reichsschatzamtens im Kaiserreich eine gesetzliche Regelung für die Haushaltsführung durchzusetzen, war am massiven Widerstand der Fachressorts gescheitert, die dabei allerdings das stets erfolgreiche Argument benutzt hatten, ein solches Gesetz werde nur den Reichstag aufwerten, so dass die »Gefahr« einer echten parlamentarischen Kontrolle mit allen, unabsehbaren Konsequenzen für das ja gewollt antiparlamentarische Regierungssystem des Kaiserreichs entstehen konnte⁸⁴. Erzberger, der vor 1914 zu den entschiedenen Befürwortern eines solchen, die Haushaltsführung des Reiches regelnden Gesetzes gehört hatte, der sicher auch dessen Bedeutung im Parlamentarismus nicht unterschätzte, hat dennoch darauf verzichtet, ein solches Gesetz ausarbeiten zu lassen, da er hier mit dem erbitterten Widerstand der Fachressorts rechnen musste. Erst sein Nachfolger, Joseph Wirth, konnte angesichts der immer verzweifelter werdenden Haushaltslage des Reiches zunächst mit einer Serie von Kabinettsbeschlüssen, dann auch mit dem Entwurf einer Reichshaushaltsordnung für geordnetere Verhältnisse sorgen. Die Reichshaushaltsordnung selber wurde allerdings erst am 31. Dezember 1923 in Kraft gesetzt⁸⁵.

Aus der Betrachtung bisher ganz ausgeblendet ist die Verteilungsseite, also die Verwendung der öffentlichen Einnahmen für die öffentlichen Ausgaben, geblieben. Dies ist mit gutem Grund geschehen. Die Rekonstruktion der Ausgaben des Reichs ist nämlich weder in den wenig aussagekräftigen laufenden Summen noch gar in realen Werten des hierfür stets gewählten Vergleichsjahres 1913 gelungen. Daher lässt sich ausweislich der wegen der Vernichtung der Akten der Haushaltsabteilung des RFM nur spärlich fließenden Überlieferung nur festhalten, dass Erzberger offensichtlich nie gegen Ausgaben, wie sie etwa für Teuerungszulagen für die öffentlichen Bediensteten, für die Ausgleichung des Defizits der Arbeiterrentenversicherung (die Angestelltenversicherung spielte noch eine untergeordnete Rolle), für Neueinstufung von Beamtenklassen bei dem geplanten Reichsbeamtengesetz, für Besoldungszuschüsse an die Länder und Gemeinden oder für andere soziale Zwecke entstanden oder für die Zukunft angemeldet worden waren, opponiert hat⁸⁶. Ob er nach Bewältigung des Steuerprogramms wirklich den

83 Gaston JÈZE, *Allgemeine Theorie des Budgets*, Tübingen 1927, VII.

84 WITT, *Finanzpolitik des Deutschen Reiches*, 330–337.

85 WITT, *Reichsfinanzminister und Reichsfinanzverwaltung*, 30–41.

86 Diese Aussage erfolgt aufgrund der Durchsicht der Akten des Reichsfinanzministeriums, wobei allerdings die Haushaltsakten vernichtet worden sind, so dass nur indirekt über Hinweise in vielen anderen Aktenserien vorgegangen werden konnte; auch in der Publikation Kab. Bauer, fin-

Wildwuchs der öffentlichen Ausgaben toleriert hätte, muss offen bleiben; aber ein solches Verhalten hätte naturgemäß den Erfolg der Steuerpolitik zunichte gemacht, so dass es wenig wahrscheinlich ist, dass er auf Dauer von strikten Kontrollen der Haushaltsansätze der Fachressorts abgesehen hätte.

VIII.

Wenn man die Leistungen Matthias Erzbergers in den wenigen Monaten seiner Amtsführung richtig einschätzen will, so muss mit Nachdruck darauf verwiesen werden, dass er mit seiner Finanzpolitik, also der Gestaltung von materiellem Steuerrecht, von Abgabenordnung und Finanzausgleich im Bundesstaat, entscheidend dazu beigetragen hat, dass die Weimarer Republik als demokratischer und parlamentarischer Verfassungsstaat wenigstens intentional auch den Charakter eines demokratischen Wohlfahrtsstaates erhalten hat. Seine Fähigkeit, wirtschaftliche, soziale und staatsfinanzielle Gesichtspunkte als integrale Einheit zu sehen und mit seiner Finanzpolitik auch Voraussetzungen für eine solche Integration geschaffen zu haben, unterschied ihn vorteilhaft von vielen anderen Vertretern der Weimarer Koalition, die allzu häufig den inneren Zusammenhang dieser Politikbereiche übersahen. Erzbergers Verdienste sind freilich von Zeitgenossen und Historikern nicht hinreichend gewürdigt worden. Das hing einmal damit zusammen, dass man Erzbergers Bereitschaft, sich von alten, liebgewordenen Vorstellung zu trennen, als »Charakterlosigkeit« ansah, obwohl eine solche Wandlungsfähigkeit doch gerade von der »großen Gabe, immer ein Lernender zu bleiben«⁸⁷, zeugte. Zum anderen war gegen Erzberger durch seinen Intimfeind Karl Helfferich und dessen Kumpane wie Alfred Hugenberg und dessen Hetzpresse eine beispiellose Kampagne entfacht worden. Über diese ekelerregenden Verleumdungen (vergleichbar mit der Hetze gegen Friedrich Ebert, Philipp Scheidemann und Walter Rathenau) ist in der sorgfältigen Untersuchung von Klaus Epstein das Notwendige gesagt. Nur der eher freundlichen Beurteilung, Helfferich habe den Meuchelmord an Erzberger sicher nicht gutgeheißen⁸⁸, vermag ich mich nicht anzuschließen. Schon während des von Erzberger gegen Helfferich angestrengten Beleidigungsprozesses (der ausging, wie er bei der reaktionären Richterschaft ausgehen musste, nämlich mit einer lächerlich niedrigen Geldstrafe für Helfferich und einer alle Tatsachen gründlich verdrehenden »Verurteilung« Erzbergers durch das Gericht) hatte der 21-jährige Offiziersaspirant Oltwig von Hirschfeld versucht, Erzberger zu ermorden (am 26. Januar 1920); der Täter berief sich in dem Prozess (am 21./22. Februar 1920) ausdrücklich auf Helfferichs Anschuldigungen gegen Erzberger in dem Pamphlet »Fort mit Erzberger« und auch die am 26. August 1921 dann erfolgreichen Mörder begründeten ihre Tat mit Helfferichs und Hugenberg's Angriffen auf Erzberger. Es wäre ja ein Leichtes für Helfferich gewesen, sich im Januar 1920 nach dem ersten Mordanschlag von solchen Interpretationen seiner Worte zu distanzieren. Nichts von dem geschah, der Führer der DNVP, der Helfferich ja auch war, schwieg – und die ihm zuarbeitende Hugenberg'sche Hetzpresse hatte nichts besseres zu tun, als anzudeuten, dass dieser fehlgeschlagene Versuch ein wohl vorbereiteter Fehlschlag gewesen sei, quasi als ob sich Erzberger einen nicht erfolgreichen Mordanschlag bestellt hatte, um von den Peinlichkeiten, die in dem Beleidigungsprozess Tag für Tag erörtert wurden, abzulen-

den sich zahlreiche Einzelbelege, die die generelle Aussage abstützen.

87 EPSTEIN, Erzberger, 54.

88 Ebd., 398ff., auch für das Folgende.

ken. Insofern stehe ich nicht an, Helfferich an erster Stelle als den Schreibtischmörder zu benennen, dessen Tatanteil außerdem viel größer war als der der eigentlichen Täter, die ja nur beliebig austauschbare, törichte, verhetzte junge Menschen waren.

Zum Schluss eine – bei Historikern ja nicht gerade geschätzte, mir hier aber doch bedenkenwerte – kontrafaktische Anmerkung: Was wäre geschehen, wenn Matthias Erzberger nach seiner vollen Rehabilitation im Herbst 1921 wieder auf die große politische Bühne zurückgekehrt wäre? Nun, in erster Linie wohl Folgendes: Im Zentrum hätten sicherlich nicht so mediokre Gestalten wie Heinrich Brüning die Macht an sich reißen, den Wohlfahrtsstaat diskreditieren und die Republik in eine autoritäre Präsidialdiktatur verwandeln können – und die totalitäre Diktatur, die aber auch im Gewand des Wohlfahrtsstaates daherkam, wäre vielleicht zu verhindern gewesen.

Quellen und Literatur

Der Aufsatz stützt sich einmal auf die vollständige Durchsicht der Akten des Reichsfinanzministeriums/Reichsschatzamt (BA Berlin, Bestand R 2), der Finanzministerien Preußens, Bayerns, Sachsens, Württembergs, Badens, Hessens sowie Hamburgs (dabei ist festzuhalten, dass die Überlieferung der Länderfinanzministerien z. T. unvollständig ist; GStA Berlin, Rep. 151; BHStA München, Bestand MF, HStAS, Bestand E 130 II; GLAK, Abt. 237, StA Darmstadt, FM; StA Hamburg, Senat C I. I Lit T, Steuerverwaltung I; StA Dresden, FM) sowie zahlreicher weiterer Aktenbestände des Reichs (hier vor allem BA Berlin, R 43 I und 43 II), Preußens, Bayerns, Württembergs, Badens und Hamburgs; daneben wurden die Nachlässe zahlreicher Politiker, Gewerkschafter und Industrieller herangezogen. Der im Bundesarchiv überlieferte Nachlass von Matthias Erzberger ist zu der hier erörterten Fragestellung leider wenig aussagekräftig; es handelt sich im Wesentlichen um Manuskripte und Sonderdrucke von eigenen Veröffentlichungen Erzbergers; Schriftwechsel mit anderen Politikern finden sich in diesem Nachlass(teil) nicht.

- Peter-Christian WITT, *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913. Eine Studie zur Innenpolitik des Wilhelminischen Deutschland*, Lübeck/Hamburg 1970.
- DERS., *Der preußische Landrat als Steuerbeamter 1891–1918. Bemerkungen zur politischen und sozialen Funktion des deutschen Beamtentums*, in: *Deutschland in der Weltpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts*, Fritz Fischer zum 65. Geburtstag, hg. v. I. GEISS u. B. J. WENDT, Düsseldorf 1973, 205–219.
- DERS., *Finanzpolitik und sozialer Wandel. Wachstum und Funktionswandel der Staatsausgaben in Deutschland, 1871–1933*, in: *Sozialgeschichte Heute. Festschrift für Hans Rosenberg zum 70. Geburtstag*, hg. v. H. U. Wehler, Göttingen 1974, 565–574.
- DERS., *Reichsfinanzminister und Reichsfinanzverwaltung. Zum Problem des Verhältnisses von politischer Führung und bürokratischer Herrschaft in den Anfangsjahren der Weimarer Republik (1918/19–1924)*, in: *VJZG* 23, 1975, 1–61.
- DERS., *Finanzpolitik und sozialer Wandel in Krieg und Inflation 1914–1924*, in: *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*, hg. v. H. MOMMSEN, D. PETZINA u. B. WEISBROD, Düsseldorf 1979, 395–426.
- DERS., *Reichsfinanzen und Rüstungspolitik 1898–1914*, in: *Marine und Marinepolitik im kaiserlichen Deutschland 1871–1914*, hg. v. H. SCHOTTELIUS u. W. DEIST, Düsseldorf 1981, 146–177.

- DERS., Staatliche Wirtschaftspolitik in Deutschland 1918 bis 1923. Entwicklung und Zerstörung einer modernen wirtschaftspolitischen Strategie, in: Die deutsche Inflation. Eine Zwischenbilanz, hg. v. Gerald D. FELDMANN u.a., Berlin 1982, 151–179.
- DERS., Finanzpolitik als Verfassungs- und Gesellschaftspolitik. Überlegungen zur Finanzpolitik des Deutschen Reiches in den Jahren 1930 bis 1932, in: GuG 8, 1982, 386–414.
- DERS., Tax Policies, Tax Assessment and Inflation, 1914–1923, in: Inflation through the Ages, hg. v. Edward MARCUS, New York 1983, 450–472.
- DERS., Kontinuität und Diskontinuität im politischen System der Weimarer Republik. Das Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Reichstag, in: Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart, hg. v. Gerhard A. RITTER, Düsseldorf 1983, 117–148.
- DERS., Die Auswirkungen der Inflation auf die Finanzpolitik des Deutschen Reiches 1924–1935, in: Die Nachwirkungen der Inflation auf die deutsche Geschichte, hg. v. Gerald D. FELDMANN, München 1985, 43–95.
- DERS., »Patriotische Gabe« und »Brotwucher«. Finanzverfassung und politisches System im Kaiserreich, in: Mit dem Zehnten fing es an. Eine Kulturgeschichte der Steuer, hg. v. Uwe SCHULTZ, München 1986, 187–199, 284–287.
- DERS., History and Sociology of Public Finance: Problems and Topics, in: Wealth and Taxation in Central Europe, hg. v. DERS., Leamington Spa 1987, 1–18.
- DERS., Finanzen und Politik im Bundesstaat Deutschland 1871–1933, in: Föderalismus in Deutschland – Traditionen und gegenwärtige Probleme, hg. v. J. HUHNS u. P. C. WITT, Baden-Baden 1992, 75–99.
- DERS., Friedrich Ebert. Parteiführer – Reichskanzler – Volksbeauftragter – Reichspräsident. 3. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bonn 1992 – hier ist wegen der in der selbständigen Taschenbuchausgabe fortgelassenen Anmerkungen auch immer der Abdruck in: Friedrich Ebert 1871 – 1925, mit einem einführenden Aufsatz von Peter-Christian Witt, 2. veränderte Auflage, Bonn 1980, 7–73, heranzuziehen.

Daneben wurde auch das noch immer unveröffentlichte Manuskript meiner Untersuchung über die Finanz- und Wirtschaftspolitik des Deutschen Reiches 1918–1924 herangezogen. Schließlich sind die eigenen Schriften Erzbergers, soweit dies möglich war (von der Schrift Erzbergers, Die Steuerreform in Württemberg, Stuttgart 1899, die in Klaus Epsteins Biographie, S. 31, Anm. 32 erwähnt wird, ließ sich noch nicht einmal ein eindeutiger bibliographischer Nachweis erbringen; vielleicht handelt es sich dabei um eine Publikation des katholischen Arbeitersekretariats), herangezogen worden, vgl. Bibliographie bei Epstein, S. 498–500, und natürlich auch die Erzberger gewidmeten biographischen Studien; an erster Stelle ist hier

- Klaus EPSTEIN, Matthias Erzberger und das Dilemma der deutschen Demokratie, Berlin 1962 (zuerst englisch Princeton/N. J. 1959) zu nennen.
- Alex MÖLLER, Reichsfinanzminister Matthias Erzberger und sein Reformwerk (Blickpunkt Finanzen H 7), Bonn 1971.
- Theodor ESCHENBURG, Matthias Erzberger, Der große Mann des Parlamentarismus und der Finanzreform, München 1973;

sowie aus Sicht der damaligen DDR-Forschung:

- Wolfgang RUGE, Matthias Erzberger. Eine politische Biographie, Berlin 1976.