

Sitzungsberichte der
Bayerischen Akademie der Wissenschaften

Philosophisch-historische Abteilung

Jahrgang 1935. Heft 4

Studien über Steuerverpachtung

von

Walther Lotz

Vorgetragen am 3. März 1934

München 1935

Verlag der Bayerischen Akademie der Wissenschaften

In Kommission bei der C. H. Beck'schen Verlagsbuchhandlung

Inhaltsübersicht

A. Das Problem	5
B. Griechenland und Rom	7
I. Republikanische Zeit	7
II. Römisches Kaiserreich	8
1. Direkte Steuern im allgemeinen	8
2. Direkte Steuern in Ägypten	13
3. Direkte Steuern in spätrömischer Zeit	19
4. Indirekte Steuern und deren Verpachtung	23
a) Ptolemäerreich	23
b) Kaiserzeit	23
C. Steuerpacht in Frankreich	28
D. Schluß	33

A. Das Problem

Verpachtung von Steuern¹ wird noch heute — entsprechend den Anschauungen von Adam Smith — keineswegs als die beste und für die Steuerzahler wohlfeilste Finanzpraxis angesehen.

Wo man Steuern durch Pächter erheben ließ, betrachtete man es als Vorteil, daß für den Haushalt feste Einnahmesummen garantiert seien, und nahm an, daß der Wettbewerb der Pachtlustigen zugunsten des Staats ausgenützt werden könne. Regelmäßig forderte man Sicherheiten von den Steuerpächtern.

Demgegenüber wurden als Nachteile des Systems der Steuerverpachtung bezeichnet: 1. daß die Steuerpächter für sich einen Gewinn erstrebten, dessen Aufbringung neben den dem Staat zufließenden Summen die Steuerzahler belaste, 2. daß die Steuerzahler durch Steuerpächter härter als durch gut kontrollierte festbezahlte staatliche Steuerbeamte bedrückt würden und daß eine wirksame staatliche Kontrolle gegen Mißbräuche der Steuerpächter nur sehr schwer durchzuführen sei, 3. daß zur Aufbringung der vom Staat bei Zuschlag der Steuerpacht geforderten Sicherheiten und zur Organisation des Steuereinzugsdienstes große Kapitalien erforderlich seien und infolgedessen nur sehr vermögende Leute oder meistens nur Konsortien von solchen sich am Wettbewerb beteiligen könnten, weshalb der Wettbewerb nur ein scheinbarer sei, 4. daß die Steuerpächtergesellschaften durch ihre Kapitalmacht und ihren Einfluß als Arbeitgeber eines großen Personals eine gewaltige politische Macht innerhalb des Staats darstellten, die korrumpierend wirken könne.

Die Geschichte zeigt, daß unter bestimmten Bedingungen Verpachtung von Steuern trotzdem unvermeidlich gewesen ist: nämlich dann, wenn es an einem für die Steuererhebung brauchbaren staatlichen Beamtenapparat fehlte. Dies wäre allerdings keine

¹ Dieser Aufsatz ist eine erweiterte und ergänzte Umarbeitung meines früher in der amerikanischen „Encyclopaedia of the social sciences“ veröffentlichten Artikels „Revenue farming“. Für Anregungen und Literaturhinweise bin ich besonders den Akademiemitgliedern Herren Walter Otto und Johannes Stroux zu Dank verpflichtet.

Rechtfertigung für Beibehaltung der Steuerverpachtung in Zeiten, in denen bereits ein festbezahltes Berufsbeamtentum entwickelt ist und es nicht mehr unmöglich wäre, die Steuern unter unparteiischer Kontrolle für Rechnung des Staates durch ein solches Beamtentum unmittelbar einzuheben. Die Geschichte zeigt jedoch, daß gerade die rechtzeitige Ersetzung der Steuerpacht durch staatliche Regie das keineswegs stets gelöste und schwierigste Problem darstellt.

B. Griechenland und Rom

I. Republikanische Zeit

Daß während der republikanischen Zeit in Griechenland und Rom die Voraussetzungen für staatliche Steuerregie fehlten, solange durch Wahl oder durch das Los für kurze Fristen jeweils Organe an die Spitze des Gemeinwesens berufen wurden, die zugleich militärische und bürgerliche Funktionen erfüllen mußten, aber nicht für den Finanzdienst des Alltags bereitwillig und vorgeschult waren, ist einleuchtend. Besonders wo es sich um Steuern handelt, für deren Einhebung Tag und Nacht eine Kontrolle bestimmter Handlungen erfolgen muß, wie bei Zöllen und Hafenabgaben, war es undenkbar, einem Perikles, Demosthenes, Scipio, Cicero zuzumuten, daß sie diese Kleinarbeit neben anderen Funktionen erledigten. Sie kann nur von Berufsmenschen, die sich dem Steuerwesen speziell widmen, geleistet werden. Ein staatliches Berufsbeamtentum aber wollte man in den antiken Republiken nicht aufkommen lassen, sein Fehlen betrachtete man geradezu als eine Voraussetzung der politischen Freiheit.¹

Soweit man kontrollieren kann, war die Steuerverpachtung in den griechischen Republiken nicht von allzu schlimmen Folgen begleitet, wenn es auch an Klagen über die Steuerpächter und die von ihnen geübten Erpressungen nicht gefehlt hat.² In den

¹ In seinem auch heute noch sehr lesenswerten Aufsatz „Geschichte der Staatspacht in der römischen Kaiserzeit bis Diokletian“ (Philologus Suppl. Bd. IX 3. Heft, Leipzig 1904) sagt M. Rostowzew auf S. 368: „Die Genesis der Staatspacht in Rom und Athen ist dieselbe, sie ist aufs innigste verbunden mit den Grundgedanken, die in der Verfassung jeder Polis liegen. Es war unmöglich bei der Existenz der Magistraturen eine direkte Erhebung zu schaffen d. h. ständige Beamten, die sich damit ausschließlich beschäftigt hätten und dadurch den Lebensnerv jedes Staatsorganismus in ihre Hände bekommen hätten.“ Insbesondere weist Rostowzew auch darauf hin, daß die Magistrate jährlich wechselten und angesichts dessen im republikanischen Griechenland und Rom nicht nur die Steuererhebung, sondern auch die Aufrichtung und Instandhaltung der öffentlichen Gebäude an Privatunternehmer vergeben wurde.

² Vgl. A. Andréadès, Geschichte der griechischen Staatswirtschaft, übersetzt von E. Meyer, München 1931, I, S. 171.

kleinen Staaten handelte es sich nicht um Aufbringung sehr großer Steuersummen und eine Kontrolle der Steuerpächter an Ort und Stelle durch die Bürger war einigermaßen möglich. Anders in der römischen Republik, seitdem ein Weltreich erobert wurde. Die Pachtung der von den Benutzern des *ager publicus* zu entrichtenden Leistungen sowie der Steuern der Provinzialen forderte große Kapitalien und war nicht ohne Risiko. Die Pächter, welche die Einnahmen für den Staat zu erheben hatten, vereinigten sich in Gesellschaften, „*societates publicanorum*“, meist aus Mitgliedern des Ritterstandes bestehend. Sie setzten nicht nur durch, daß ihnen in den Provinzen, deren aus Senatorenfamilien hervorgegangene Statthalter vielfach eine sehr laxen Kontrolle übten, die Erhebung von Steuern und Grundzinsen übertragen wurde, sie erlangten außerdem gewinnreiche Lieferungsaufträge für öffentliche Arbeiten und Kriegsbedarf. Schließlich gelang es auch den Steuerpächtergesellschaften, einträgliche, ja zum Teil wucherische Darlehensgeschäfte mit Gemeinden in den Provinzen abzuschließen. Nach jeder Erwerbung neuer Gebiete gewannen die Steuerpächter in Rom steigenden politischen Einfluß.

II. Römisches Kaiserreich

1. Direkte Steuern im allgemeinen

Sind die mit der Steuerverpachtung im republikanischen Rom verbundenen Übelstände so allgemein bekannt und so anschaulich in der Literatur dargestellt, daß Neues kaum hier gesagt werden kann, so ist weit verwickelter und umstrittener die Frage, wie sich die Steuererhebung seit Augustus und überhaupt allmählich unter den römischen Kaisern entwickelt habe. Die in der deutschen Finanzwissenschaft herrschende Meinung, die ebenso wie seiner Zeit ich Karl Bräuer und Bernhard Laum vertreten haben, lautete: Seit Augustus hätten die römischen Kaiser die Steuerverpachtung auf die Gelegenheitssteuern, die sogenannten indirekten Steuern, beschränkt, etwaige Mißbräuche bekämpft und hier wesentliche Besserung herbeigeführt, während man die nach Listen erhobenen Schatzungen, die sogenannten

direkten Steuern, in staatlicher Regie unter Heranbildung eines bezahlten Berufsbeamtentums erhoben hätte.¹ Nach den neueren Forschungen der Fachliteratur muß diese Anschauung wesentlich korrigiert werden. Ebenso stimmt auch nur für das erste und vielleicht noch für einen Teil des zweiten Jahrhunderts n. Chr. der bisher in der Finanzwissenschaft² verbreitete Eindruck, daß die Lage der steuerzahlenden Provinzialen unter der kaiserlichen Herrschaft viel erträglicher als zur Zeit der Steuerpachtgesellschaften gegen Ende der Republik gewesen sei. Soweit es zutrifft, erklärt sich dies nicht bloß aus Verbesserungen der Steuertechnik, sondern noch mehr durch die länger andauernde Zeit des Friedens und dadurch, daß zunächst die Höhe der gesamten Steuerbelastung noch nicht sehr drückend war.³

Um Zustände und Änderungen in der Erhebung der direkten Steuern seit Augustus zu verstehen, müssen wir zunächst uns erinnern, daß dem Prinzipat anfänglich keineswegs unbeschränkte

¹ Vgl. W. Lotz, Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen 1931, S. 297. Bräuer hat im Handwörterbuch der Staatswissenschaften 4. Aufl., Bd. VII S. 1126 (Artikel Steuerverpachtung, Steuersubmission) ebenso wie ich angenommen, daß die direkten Steuern in der Kaiserzeit durch Berufsbeamte zur Einziehung gelangten. Vollends Laum hat in Gerloff und Meisels Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1926, Bd. I S. 204, als Verdienst des Augustus besonders gerühmt, daß unter ihm an die Stelle der Verpachtung Steuereinzahlung durch staatliche Beamte getreten sei. Er sagt: „An der Spitze des öffentlichen Haushalts der Kaiserzeit standen die Prokuratoren; ihnen war ein großer Stab von unteren Beamten beigegeben. In der Stellung des Beamten bringt die Monarchie ebenfalls einen grundsätzlichen Wechsel. An die Stelle ungelernter und unbesoldeter Amtsführung tritt Berufsbeamtentum mit fester Besoldung. Die Gehälter, die in den oberen Stufen sehr hoch waren, mußten zwar auch durch Steuern aufgebracht werden; die Steuerbelastung wuchs sehr stark, zumal seit Augustus die großen Kosten für ein stehendes Heer hinzukamen. Und doch ist ein geordnetes Steuerwesen, auch wenn es hohe Beträge erhebt, besser als ein willkürliches Raubsystem. Die Verteilung der Last ist gerechter; die strenge unparteiliche Aufsicht der Finanzbehörde bürgt für wirtschaftliche Stetigkeit.“

² In der althistorischen Literatur wird allgemein angenommen, daß die Lage der Steuerzahler in den römischen Provinzen sich seit Mitte des 2. Jahrhunderts n. Chr. sehr verschlechtert hat.

³ Über die relativ geringe Steuerlast zur Zeit des Augustus vgl. S. 63 der neuesten unter dem Titel „Storia economica e sociale dell' impero romano“ in Florenz erschienenen ergänzten italienischen Ausgabe des großen Geschichtswerks von M. Rostovzev.

Gewalt im ganzen Reich zustand, Steuern aufzuerlegen und zu erheben, und daß aus politischen Erwägungen vor allem in den senatorialen Provinzen an das Überkommene angeknüpft werden mußte. Dazu kommt, daß der Kaiser zwar einen Oberbau eines staatlichen finanziellen Berufsbeamtentums schaffen konnte, soweit es sich um die Verwaltung des kaiserlichen Grundbesitzes handelte und soweit durch Ernennung von Prokuratoren für ganze Provinzen eine Oberaufsicht und eine Bekämpfung von Steuermißbräuchen in Betracht kam. Nicht aber konnte Augustus etwa sofort ein Berufsbeamtentum in den unteren Instanzen improvisieren, welches etwa unmittelbar vom Steuerzahler die Abgaben eingehoben hätte.¹ Tatsächlich baute sich der römische Staat auf den Kommunen auf und in der Besteuerung bildeten

¹ Vgl. für das 1. und 2. Jahrhundert n. Chr. M. Rostovtzeff, *A History of the Ancient World*, translated from the Russian by J. D. Duff, 2. ed. 1928, Vol. II S. 259: „But the government of the empire in the first and second centuries was far from being a bureaucracy in the modern sense of the word. The ordinary subject, except the inhabitants of the capital, came much less into contact with the officials of the central government than he does in any modern state except America. The imperial officials or, to put it more generally, the direct instruments of the state in general, including the governors of imperial or senatorial provinces, were a mere superstructure added to self-governing communities throughout the empire. The elective magistrates of these communities were the links that connected the man in the street with the state. They and the municipal councils in Italy and the provinces had entire control over the town and its affairs; they were also judges of first instance, and gave orders to the police of the town and district; they acted as government agents in settling and collecting the direct taxes; and they enforced other obligations on the inhabitants, such as making and maintaining roads, and conveying government officers or stores or the government post. They discharged these duties, not only for the town but also for the district, often very large, which formed the territory belonging to the town. In ordinary cases the agents of the central government merely supervised the municipal authorities and heard complaints brought against them by the local inhabitants.“ Vgl. auch für die municipale Entwicklung Frank Frost Abbott and Allan Chester Johnson, *Municipal administration in the Roman Empire*, Princeton 1926 (von Rostowzew rezensiert in „Gnomon, Krit. Zeitschrift f. d. ges. Altertumswissenschaft“ 1929 Bd. 5 S. 231 ff.); von älteren Schriften E. Kuhn, *Die städtische und bürgerliche Verfassung des römischen Reiches bis auf die Zeiten Justinians*, 2 Bde., Leipzig 1864/5; W. Liebenam, *Städteverwaltung im römischen Kaiserreich*, Leipzig 1900; vor allem J. S. Reid, *The municipalities of the Roman Empire*, Cambridge 1913.

sie, wenn wir von den später zu erörternden Besonderheiten Ägyptens absehen, den Unterbau der Verwaltung der direkten Steuern in der Kaiserzeit. Noch heute ist im wesentlichen nicht widerlegt, was Theodor Mommsen¹ ausgeführt hat: „Die Grund- und Vermögenssteuern des Reichs, auf welchen zunächst das römische Finanzwesen ruhte, stehen unter dem Prinzipat in jeder Provinz unter einem von dem Kaiser eingesetzten Obersteuereinnahmer, dem procurator Augusti . . ., welchem das gesamte Erhebungswesen unterstellt ist. Es gilt dies nicht bloß für die kaiserlichen Provinzen und für diejenigen Einkünfte des Kaisers, welche, wie das afrikanische Getreide . . ., aus den senatorischen Provinzen, dem Fiskus überwiesen sind; auch für diejenigen Abgaben, welche daselbst dem Ärarium verbleiben und welche an den senatorischen Statthalter abgeführt werden . . ., wird die Hebung, soweit überhaupt durch römische Beamte, von den kaiserlichen geleitet. Die Hebung selbst wird in den frühesten Epochen des Prinzipats noch wie unter der Republik durch die Generalpächtergesellschaften beschafft; aber schon in der zweiten Hälfte der Regierung des Tiberius hat deren Vermittlung so gut wie aufgehört. Mehr und mehr scheint sie in die Hände der Gemeinden selbst übergegangen, zum Teil auch von Leuten aus dem kaiserlichen Gesinde wenn nicht geradezu beschafft, so doch in den einzelnen Gemeinden beaufsichtigt worden zu sein.“ Aus der neueren Literatur sei hier für die so wichtige und für die Folgezeit bedeutsame Tatsache, daß nicht Steuererhebung durch besoldete, frei ihren Beruf wählende Staatsbeamte, sondern eine

¹ Vgl. Theodor Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, 3. Aufl. Bd. II, 1. Abt., Leipzig 1887, S. 1017, 1018. Auf S. 1018 n. 1 sagt Mommsen: „In den tributpflichtigen Gemeinden, die eine feste Abgabe nach Rom abzuführen hatten, hat diese von jeher durch die Kommunalbehörden auf die einzelnen Steuerpflichtigen umgelegt werden müssen; und auch wo diese direkt an die römische Regierung steuerten, ist die Einziehung vielfach schon in republikanischer Zeit den Gemeinden überwiesen worden. Späterhin wird dies die reguläre Hebungsform und fungieren die Reichssteuereinnahmer unter den kommunalen Verwaltungsbeamten.“ Nicht alle Historiker haben später mit gleicher Schärfe wie Mommsen Oberaufsicht durch beamtete Provinzialinstanzen und municipale Steuererhebung in der untersten Instanz geschieden. Vgl. z. B. das ausgezeichnete Werk von Tenney Frank, *An economic history of Rome*, 2. ed., Baltimore 1927, S. 195 und in „*The Cambridge Ancient History* X“; G. H. Stevenson S. 191/2, 196/7.

andere Regelung nach Beseitigung der Steuerpacht für die direkten Steuern im römischen Kaiserreich sich ausbildete, die Schilderung Rostovtzeffs¹ wiedergegeben: „Abgesehen ... von einigen wenigen Steuerzweigen, die der Staat unter direkter Verwaltung hatte — es waren dies die Erbschafts-, die Freilassungs- und Versteigerungssteuer und die Zölle —, wurden die Steuern von den Städten eingezogen und durch deren Vertreter an die Kasse der betreffenden Provinz abgeführt. Auf welche Art und Weise sie zusammenkamen, war dem Staate gleichgültig. Die Zusammenarbeit der staatlichen Funktionäre — der Provinzialstatthalter und ihrer Stäbe und der kaiserlichen Prokuratoren — mit den städtischen Beamten beschränkte sich auf die gemeinsame Festsetzung des von der Stadt aufzubringenden Steuerbetrages; als Grundlage diente der munizipale Zensus und ein ähnlicher Zensus, der von der Zentralregierung für die ganze Provinz durchgeführt wurde. Während also den Städten einerseits freie Hand gelassen wurde, bestanden die Kaiser andererseits auf zwei Hauptpunkten, daß nämlich bei der Abschätzung nach Recht und Billigkeit verfahren werde und daß die Steuern in voller Höhe ohne Rückstände gezahlt würden. Dafür war die Gemeindeverwaltung verantwortlich.“

Unter zwei Voraussetzungen nur konnte die gemeindliche Erhebung der staatlichen direkten Steuern für alle Teile befriedigend arbeiten: 1. daß die Gemeinden sich frei wählen konnten, wen sie zur Steuererhebung bestimmten, 2. daß der Staat sich nicht größerer Unsicherheit hinsichtlich der Steuereingänge infolge von Steuerrückständen usw. gegenüber sah als zur Zeit, da ihm die Steuerpächter feste Einnahmen garantiert hatten. Es ist nicht ganz sicher, aber wahrscheinlich, daß den Städten schon bei Beginn der Kaiserzeit eine Haftbarkeit für die Steuersummen angesichts dessen auferlegt wurde.² Anscheinend hat sich die Lage etwa seit 150 n. Chr. mit Steigerung der Steuerrückstände und mit Verschlechterung der Finanzen der Gemein-

¹ Vgl. M. Rostovtzeff, *Gesellschaft und Wirtschaft im römischen Kaiserreich*, übersetzt von Lothar Wickert, 1931, Berlin, II S. 227 (in der ital. Ausgabe S. 600, 601).

² Vgl. M. Rostovtzeff, *Gesellschaft und Wirtschaft im römischen Kaiserreich*, II S. 101–03.

den ungünstiger gestaltet, woraus sich Übelstände entwickelten, die bei unmittelbarer Steuererhebung durch ein staatliches Berufsbeamtenpersonal kaum möglich gewesen wären.

Ehe wir dies betrachten, sei aber der Fall untersucht, in welchem für die römischen Kaiser schon damals die Steuererhebung durch ein staatliches Berufsbeamtentum sehr nahe gelegen hätte: Ägypten.

2. Direkte Steuern in Ägypten

Es war ausgeschlossen, daß sich wie im übrigen römischen Reich in Ägypten Steuererhebung durch die Gemeinden herausbildete, solange eine gemeindliche, sonst im römischen Reich verbreitete Selbstverwaltung für den größten Teil Ägyptens fehlte. Im Gegensatz zu den Seleukiden wünschten die Ptolemäer eine gemeindliche Selbstverwaltung nicht und duldeten sie nur in den wenigen von Hellenen besiedelten Stadtgründungen,¹ während sie im übrigen die autoritäre² Herrschaft der Bürokratie, welche

¹ Vgl. Walter Otto, *Kulturgeschichte des Altertums*. Ein Überblick über neuere Erscheinungen. München 1925, S. 114, 115. Leider ist noch vieles dunkel, ob und inwieweit gemeindliche Senate sich selbständig in Alexandrien, Ptolemais, Naukratis in der Ptolemäerzeit und im Anfang der Römerherrschaft betätigen konnten.

² Vgl. Friedrich Oertel, *Die Liturgie*. Studien zur ptolemäischen und kaiserlichen Verwaltung Ägyptens. Leipzig 1917, S. 33. Vom ägyptischen Beamtentum heißt es hier: „In pharaonischer Zeit war es am reinsten in dem Beamten- und Militärstaat des neuen Reiches ausgebildet, nachdem der Feudalstaat vom Ende des alten und Anfang des mittleren Reiches (Gaufrüsten) bereits durch Amenemhet I. (2000–1981) stark erschüttert und durch Sesostri III. (1887–50) endgültig beseitigt war. Straffe Organisation, Zentralisation und Staffellung; freier Berufszutritt, königliche Bestellung und bürokratisches Avancement; Auffassung der Stelle (des „Schreiberamtes“) als Lebensversorgung, Honorierung durch Naturaldeputate, Landbeleihnungen u. dgl.; Unterwürfigkeit nach oben, Hochmut nach unten und Denunzierung untereinander, das sind die Hauptcharakteristika dieses Systems, das seine besondere Färbung noch dadurch erhält, daß ein guter Teil der zivilen Ämter mit Priestern und Militärs (diese besonders auch zu Polizeizwecken) besetzt wurde. Natürlich spiegeln sich die scharfen sozialen Gegensätze auch in der Beamtenhierarchie wieder, und dem Reichtum der großen Beamten steht die relative Ärmlichkeit der kleinen gegenüber. Von den Oberbeamten braucht hier ebenso wenig wie sonst gehandelt zu werden, sie sind niemals liturgisiert worden; aber auch von einem Zwange zur Übernahme der niederen Ämter ist in pharaonischer Zeit — soviel ich wenigstens weiß — nirgends die Rede.

aus der Pharaonenzeit überkommen war, beibehalten. Unter den Ptolemäern bleiben jedoch die Berufsbeamten der Regel nach Personen, welche freiwillig ihr Amt als Lebensaufgabe übernahmen und mit ausreichendem Berufseinkommen ausgestattet waren. Zwangsweise Heranziehung soll nur in Notfällen und ausnahmsweise vorgekommen sein.

Die ptolemäischen Beamten kontrollierten weitgehend die Steuerveranlagung bei den direkten Steuern, doch wurden unter den Ptolemäern — mit einer Ausnahme¹ — nicht einfach die Staatsbeamten ohne weiteres für die Besteuerung verwendet, vielmehr wurde bei direkten und indirekten Steuern nach den Traditionen des griechischen Stadtstaates die Verpachtung an den Meistbietenden durchgeführt, in ihrer Tätigkeit wurden die Steuerpächter vom Beamtentum beaufsichtigt. Neuerdings wurde nachgewiesen,² daß sich die Vereinnahmung der direkten Steuern im ptolemäischen Ägypten keineswegs so einfach vollzog, daß etwa, wer als Pächter im Wettbewerb den Sieg davontrug, durch von ihm ausgewähltes und nach seinem Ermessen bezahltes Personal von den Steuerpflichtigen die Abgaben einkassierte. Vielmehr ist für die Besteuerung der Weinbergsbesitzer und Gartenbesitzer in Form der Apomoira nachgewiesen und wird für die

Den echten Beamten stehen, als eine Art Halbbeamte, die für ihre Leute verantwortlichen (haftpflichtigen) Vertreter der verschiedenen Berufsweige gegenüber: die Obermeister der Handwerker, die Schulzen der Bauern, die Obmänner der mannigfachen militärisch organisierten Arbeiter (Vorarbeiter, [Unter-] Offiziere), die von den Schreibern (= kgl. Beamten) der betreffenden Gruppen zu trennen sind. Das rechtliche Verhältnis dieser Vertreter, ob selbst gewählt, oktroyiert oder auch gewählt und bestätigt, wird je nach der sozialen Lage verschieden gewesen sein; während die Vorarbeiter der Leibeigenen staatlich eingesetzt worden sind, mögen die freien Handwerker in den Städten ihre Vertreter gewählt haben.“

Eine auch den Vorzügen des ägyptischen Beamtentums möglichst gerecht werdende Würdigung gibt Hermann Kees in Walter Otto's Handbuch der Altertumswissenschaft, Band Ägypten, München 1933, S. 185 ff.

¹ Nach L. Mitteis und U. Wilcken, Grundzüge und Chrestomathie der Papyruskunde, Bd. I, erste Hälfte, Leipzig-Berlin 1912, S. 180, wurden unter den Ptolemäern in Regie durch Staatsorgane die Domanialpachten und die Naturalkornabgabe vereinnahmt, während man die Geldgrundsteuer verpachtete.

² Vgl. G. M. Harper jr., „Tax Contractors and their Relation to Tax Collection in Ptolemaic Egypt“, in „Aegyptus“ XIV (1934), Fasc. I, S. 49 ff.

sonstigen direkten Steuern vermutet, daß die Einhebung der in Naturalquoten oder in Quoten vom Geldwert bestehenden Steuer durch Personen erfolgte, die nicht vom Steuerpächter, sondern von der Regierung ernannt wurden und auf deren Bezahlung in festen Gehaltssätzen aus den Erträgen der Steuer die Regierung hinwirkte. Sie hießen Logeuten und Hyperetai, denen noch Symbolaphylakes und ein Aufseher (Ephodos) beigeordnet waren. Der Steuerpächter war über Zahl, Namen und Gehalt dieses Finanzamtspersonals informiert und konnte die entstehenden Kosten bei seinem Pachtangebot einkalkulieren. Betrug die Einnahme weniger als erwartet, so trug er den Verlust, andererseits stand ihm ein etwaiger Überschuß gegenüber der erwarteten Summe zur Verfügung. Seine Funktion war jedoch nicht bloß, etwa als passiver Zuschauer gewissermaßen eine Versicherungsinstanz für die Höhe der Steuereinnahme gegenüber der Regierung zu sein, vielmehr hatte er alle mit der Steuereinhebung verbundenen Summen bei den verantwortlichen Staatsbeamten zu kontrollieren, wahrscheinlich auch bei der Einschätzung mitzuwirken, Umgehungen der Steuer durch die deklarationspflichtigen Steuerpflichtigen und widerrechtliche Aneignung von Steuererträgen durch die staatlichen Steuererheber festzustellen und darüber zwecks Abstellung von Mißbräuchen an die Regierung zu berichten. Harper, der sich auf Grenfell und die von ihm publizierten Revenue Laws von 259/8 v. Chr. sowie auf eine Papyrusurkunde von 203/2 v. Chr. stützt, ist der Meinung, daß dies überaus künstliche System der Verteilung der Zuständigkeiten für den Staat, die Pächter und die Steuerzahler nicht schlecht funktionierte, obwohl natürlich das Prinzip der Wohlfeilheit der Besteuerung nur mit Einschränkungen verwirklicht werden konnte.

Trotz der staatlichen Beaufsichtigung war es im allgemeinen unter den Ptolemäern nicht schwer, ohne Ausübung von Zwang Steuerpächter zu finden, unter denen sich nicht bloß Griechen, sondern auch Ägypter und Juden befanden.¹

¹ Vgl. Ulrich Wilcken, Griechische Ostraka aus Ägypten und Nubien, Leipzig-Berlin 1899, I 534. Unsere Kenntnis des Steuerwesens im ptolemäischen und römischen Ägypten wird vermittelt durch die Forscher, welche nicht nur die antike Literatur und Gesetzgebung, sondern auch die Inschriften, Steuerquittungen auf Tonscherben sowie Papyrusurkunden durchgearbeitet haben.

Im folgenden wurden benutzt außer dem 1899 erschienenen grundlegenden

Unter den Römern erhielt sich die Steuerverpachtung in Ägypten ungefähr in der überkommenen Form für indirekte Abgaben. Die direkten Steuern wurden nicht weiter verpachtet, sondern in Ägypten unter dem Kaiserreich für Staatsrechnung unmittelbar eingezogen. Wäre dies von den Römern derart durchgeführt worden, daß festbezahlte und freiwillig ihr Amt übernehmende Berufsbeamte die Steuererhebung durchgeführt hätten, so wäre eine Reform angebahnt worden, die für das übrige Reich vorbildlich hätte sein können. Tatsächlich aber wurde die Erhebung der direkten Steuern von den Römern dem Praktor,¹ der mit dem ptolemäischen Staatsorgan gleichen Namens nicht verwechselt werden darf, übertragen. Er wird aus den Wohlhabenden entnommen, damit man ihn haftbar machen konnte. Es ist unsicher, ob und welche Bezüge dem Praktor zustanden und wieweit die Belastungen durch Steuerhaftung usw. die Amtseinnahmen aufzehrten. Es ist nicht ausgeschlossen, daß am Anfang des 2. Jahrhunderts n. Chr. das Praktorenamt noch einträglich war, während bereits in der zweiten Hälfte des 2. Jahrhunderts n. Chr. „die Vorgeschlagenen lieber fliehen als das Amt übernehmen“.² So wird denn schon seit Mitte des 2. Jahrhunderts von der römischen Herrschaft ein Zwang zur Über-

Werk von Wilcken: M. Rostowzew, *Geschichte der Staatspacht in der römischen Kaiserzeit bis Diokletian* (Philologus Suppl. Bd. IX 3. Heft), Leipzig 1904, S. 331 ff.; Pierre Jouguet, *La vie municipale dans l'Égypte romaine*, Paris 1911; L. Mitteis und U. Wilcken, *Grundzüge und Chrestomathie der Papyrskunde*, I. Bd., erste Hälfte, Leipzig-Berlin 1912; Friedrich Oertel, *Die Liturgie. Studien zur ptolemäischen und kaiserlichen Verwaltung Ägyptens*, Leipzig 1917; M. Rostovtzeff, *Gesellschaft und Wirtschaft im römischen Kaiserreich*, sowie die italienische Ausgabe, welche die neuesten Ergebnisse berücksichtigt; H. Idris Bell, *Egypt under the early principate*, in *The Cambridge Ancient History* X, 1934, S. 284 ff.; G. M. Harper, *Tax contractors and their relation to tax collection in Ptolemaic Egypt*, in „*Aegyptus*“ XIV, 1934, S. 49 ff.; Walther Schwahn, Artikel „Tele“ und „τελώναι“ in Pauly-Wissowa, *Realenzyklopädie der klassischen Altertumswissenschaft*, neue Bearbeitung, Stuttgart 1934.

Bei den raschen Fortschritten der Papyrskunde pflegen die früheren Angaben schnell zu veralten, deshalb wurde versucht, nach Möglichkeit jeweils die neuesten zusammenfassenden Werke zu verwerten.

¹ Vgl. außer Rostowzew, *Staatspacht* a. a. O. S. 469–74, und Wilcken, *Ostraka* I 601 ff. insbesondere Oertel S. 195 ff., vor allem S. 196, 203, 387 ff.

² Vgl. Oertel S. 196–99.

nahme des Praktorenamts ausgeübt. Es werden je zwei Kandidaten vom Dorfschreiber (χωμογραμματοῦς)¹ bzw. 202–207 n. Chr. vom Dorfschulzen (χωμάρχης) dem Strategen, der höheren Instanz des Finanzwesens, präsentiert. Anscheinend findet dann unter dem höchsten Vorgesetzten Ägyptens die Auslosung und Bestellung des Praktors zunächst auf drei Jahre statt. In den Einzelheiten hat sich vielleicht im Laufe der Zeit einiges geändert. Wesentlich ist, daß ein Konstriptionsverfahren sich ausbildet. Ein mit einem Gehalt ausgestatteter Vikar² und damit die Möglichkeit einer Stellvertretung sowie Hilfspersonal werden dem Praktor gewährt.

Sind also anfangs Ansätze zur Ausbildung einer auskömmlich dotierten Berufsstellung erkennbar, so verwandelt sich im Laufe der Zeit das Amt des Praktor immer mehr in eine vorwiegend mit Lasten und finanziellen Opfern verknüpften Zwangsleistung. Es setzt sich hier bei verschlechterter Finanzlage dasselbe Prinzip durch, welches später die Römer im ägyptischen Finanzwesen überhaupt verwirklichen, wohlhabende Leute zur Übernahme von Haftung für das Steueraufkommen eines Bezirks zwangsweise heranzuziehen. W. Otto hat darauf hingewiesen, wie dies Zwangsbeamtentum einerseits an altägyptische Traditionen andererseits an griechische Ideen anknüpft. Seit der Antoninenzeit sei infolge der finanziellen Not des Staates die Masse der Untertanen zu Staats- und Gemeindeämtern herangezogen worden, während wir in der vorchristlichen Zeit und in der ersten Zeit nach Christi Geburt nur gelegentlich finanzielle Zwangsdienste gefordert finden. Er schließt diese Betrachtung mit den Worten:³ „Dieses Zwangsbeamtentum, das Gegenstück zu den Zwangsorganisationen der Wirtschaft . . ., ist übrigens ein echtes Produkt des Hellenismus, da in ihm als etwa Neuem sich Auffassungen und Gepflogenheiten des Orients, der griechischen Polis und des alten Rom zusammenfanden. Die erhoffte Hilfe hat es

¹ Ein anschauliches Bild von dem Wirkungskreis eines solchen Beamten im ptolemäischen Ägypten gibt G. M. Harper jr. in „Aegyptus“ XIV, 1934, S. 14 ff. in „Menches, Komogrammateus of Kerkeosiris“.

² Vgl. Oertel S. 202/3.

³ Vgl. Walter Otto, Kulturgeschichte des Altertums. Ein Überblick über neue Erscheinungen. München 1925, S. 147.

freilich dem erstarrenden Staate nicht gebracht. Die mit ihm verbundenen riesigen finanziellen Lasten haben vielmehr den bürgerlichen Wohlstand vollends untergraben und die Bürger schließlich geradezu zur Flucht vor dem Staat, sogar unter Preisgabe des Vermögens, gebracht.“¹

Verfolgen wir die Entwicklung bei der Praktorie, so bemerken wir, daß anfangs bei der Auswahl Wert auf besondere Eignung und auf Innehaltung bestimmter Altersgrenzen gelegt wurde, im Laufe der Zeit aber immer mehr die Rücksicht auf den Vermögensbesitz wegen der Steuerhaftung ausschlaggebend wurde.

Kurz gesagt: In Ägypten übernahm der römische Staat die scheinbar bequeme und wohlfeile Methode, für die Steuerverwaltung unbesoldete Personen zwangsweise heranzuziehen und haftbar zu machen, statt durch ein ausreichend bezahltes, freiwillig dem Beruf sich widmendes Finanzbeamtentum die Steuern zu erheben. Überhaupt verbreitet sich im späteren Kaiserreich in Ägypten und von da anscheinend auch in anderen Provinzen das System der Liturgien.² Aus einer vornehmen Institution der griechischen republikanischen Zeit, aus einer Ehrenstellung, die die reichsten Bürger in Übernahme der Leistungen für Theaterausstattung, Ausrüstung von Gymnasien und Ausrüstung von Kriegsschiffen suchten, waren Munera, opferreiche Zwangsleistungen z. B. für Stellung von Transporttieren für die staatliche Post und für Gewährung von Transporttieren und Quartier an durchreisende Beamte und einquartierte Soldaten usw., insbesondere aber für Dienste der Finanzverwaltung³ geworden.

¹ Vgl. auch Oertel S. 382/3.

² Eingehend ist diese Entwicklung geschildert in dem bereits genannten Werke von Oertel. In seiner Besprechung dieses Werks im Archiv für Papyrusforschung VII, 1923, 264 ff. betont J. Partsch, daß es zum Wesen der attischen Liturgie im Gegensatz zur ägyptischen gehört habe, daß sie bei Vorliegen bestimmter Bedingungen ablehnbar war und daß eine Schonzeit nach der letzten Leistung desselben Hilfsdienstes bestand, endlich daß man sich durch Vermögenspreisgabe befreien konnte.

³ Vgl. zu den Einzelheiten das Werk von Oertel sowie Rostovtzeff, Gesellschaft usw. II 93, 190 ff.

3. Direkte Steuern in spätrömischer Zeit

Bekanntlich ist unter Septimius Severus — nach neuesten Untersuchungen¹ 199/200 n. Chr. — Alexandrien und wahrscheinlich auch dann den Metropolen der ägyptischen Gaue eine gemeindliche Verfassung gewährt worden, von der man mit Recht gesagt hat, daß sie ein Danaergeschenk² gewesen sei; wurde doch die gemeindliche Organisation für Ägypten erst in dem Zeitpunkt geschaffen, als im übrigen römischen Reich die freie Selbstverwaltung völlig im Niedergange war.³

Ist die Annahme richtig, daß in der Zeit der ersten Kaiser nach Verschwinden der Steuerpächtergesellschaften eine Verantwortlichkeit der Gemeinden als solcher für Aufbringung der von ihnen zu leistenden Steuerbeträge existierte, so ist klar, daß sich Schwierigkeiten für die römische Zentraleitung ergeben mußten, wenn sich in den Gemeinden die Steuerrückstände häuften. Zunächst suchten die Kaiser durch Kommissare, welche die Gemeinden in ihrer Finanzpraxis beaufsichtigten, abzuhelpfen.⁴

Schr folgenschwer war, daß seit der hadrianischen Zeit im römischen Kaiserreich sich die Gepflogenheit durchsetzt, statt der Gemeinde im ganzen einzelne für wohlhabend erachtete Gemeindeangehörige persönlich für das Steueraufkommen haftbar zu machen. Im 3. Jahrhundert verstärkte sich insbesondere der Druck, der auf leistungsfähige einzelne Mitglieder des Rates der Gemeinde ausgeübt wurde.⁵ Für Steuern und für Requisitionen und Fronen ihrer Gemeinde wurden die Dekurionen, die ägyptischen Buleuten seit der dortigen Einführung der Ratsverfassung, verantwortlich gemacht, die Bürger fürchteten die Einreihung in den Stand der Curiales, der für die Ratsherrenstellung heranziehbaren Personen. Sie suchten sich dem zu entziehen,

¹ Im Archiv für Papyrusforschung VII S. 85 führt U. Wilcken (1924) aus, daß Alexandrien seine βουλὴ nicht, wie früher angenommen, erst 202, sondern nach richtiger Datierung der maßgebenden Kaiserreise schon 199/200 bekommen habe.

² Vgl. Ostraka I 431.

³ Vgl. Bell a. a. O., S. 301 ff.

⁴ Vgl. Rostovtzeff, Gesellschaft usw. II 76, 103.

⁵ Vgl. Rostovtzeff, Gesellschaft usw. II 102–04, 228/9.

worauf eine Menge Zwangsmittel ergriffen wurden. Das Ergebnis in der späteren Entwicklung wird anschaulich durch folgende von Abbott und Johnson gegebene Schilderung:¹ „In the fourth century the curiales constituted the great middle class in the municipalities, and they were grouped by the laws into a distinct order composed of all citizens eligible for public office, or capable of discharging the liturgies imposed for the maintenance of civic and imperial administration. In consequence of their oppressive burdens members of this class attempted in every possible way to escape from their order, and the emperors were continually devising legislation to hold them to their obligations. Membership became hereditary, and no one could leave his native place except on pain of discharging the liturgies of his former as well as of his new home. He was even forbidden to take up his residence on his country estate to escape the liturgies of the city. No one of curial birth could enter the army, the clerical orders, the monastic life, the imperial service, the guilds, or the service of a wealthy proprietor as a steward or a colonus. The goal of imperial honors was only possible under conditions which were made increasingly difficult, and was finally denied to curiales altogether. Those who sought to enter any order or profession which carried the privilege of exemption from liturgies, were compelled to return to their former station. The emperors finally found a simple remedy to prevent defection from the order by attaching the liturgies to the estate instead of to the individual. Property of curiales could not be sold without the consent of the governor or of the curia. The purchaser of such an estate assumed the civic liabilities attached to it. Bequests to non-members of the order were penalized by partial confiscation, and special legislation was devised in regard to the property of heiresses who married outside of their order or of their city. In spite of the laws, the curiales steadily diminished in number, although they were recruited in various ways.“

Von den Lasten, die durch Steuerhaftung und Liturgien aufgebürdet wurden, gibt Oertel zwei drastische Beispiele. Um die Wende des 2. und 3. Jahrhunderts (202 n. Chr.) habe aus Ägyp-

¹ Vgl. Abbott and Johnson, a. a. O. S. 206, 207. Vgl. ferner W. Liebenam, Städteverwaltung im römischen Kaiserreich, Leipzig 1900, S. 489-97.

ten ein Zeitgenosse an die Kaiser berichtet:¹ „Einige Dörfer sind wirtschaftlich durch die jahraus, jahrein geforderten Fiskal- und Polizeiliturgien dermaßen heruntergekommen, daß sie Gefahr laufen, durch den Fiskus vollends ruiniert zu werden.“ Er macht eine Stiftung zugunsten der durch Liturgien Belasteten, da er den Jammer nicht länger ansehen könne. Und aus dem Jahre 250 wird berichtet bezüglich der Kosmetie (einer ἀρχή, die Mitglieder der reichsten Oberschicht zur Leitung der Epheben und gewissen kommunalen Leistungen verpflichtete), daß der hierzu aus dem Kreise der kommunalen Honoratioren Herangezogene lieber auf zwei Drittel seines Vermögens verzichtete, als daß er das „Ehrenamt“ übernimmt.² So ist Oertels Urteil kaum zu hart, wenn er davon spricht, daß das Beamtenvermögen in gewissem Sinne dem in Konkurs geratenen von vornherein ziemlich gleich stand.³

Konzentrierte sich auf die Angehörigen der Buleutenschicht zunächst die Steuerhaftung, so ist noch einer besonderen Einrichtung zu gedenken, die unter dem Namen δεκάπρωτοι (decemprimi) bzw. εικοσαπρωτοι ermöglichte, in einer Gemeinde einzelne Honoratioren mit Eintreibung von Steuerrückständen, vielleicht überhaupt mit der Steuererhebung zwangsweise zu beauftragen und sie dafür haftbar zu machen.⁴

¹ Vgl. Oertel S. 398.

² Vgl. Oertel S. 399, 329, 331.

³ Vgl. Oertel S. 425.

⁴ Von den Dekaproti ist schon bei Wilcken, Ostraka I 626–28 (1899) und bei Rostowzew, Staatspacht S. 417 ff. (1904) die Rede. Eine — inzwischen allerdings durch neue Quellenfunde vielfach überholte — Monographie „Decemprimat und Dekaprotie“, die mit einer wohl allzu günstigen Beurteilung der Lage der Dekaproten in der späteren Kaiserzeit endigte, hatte bereits 1902 Otto Seeck in C. F. Lehmanns Beiträgen zur alten Geschichte (Klio) I 147 ff. gegeben. Darin führt er den Ursprung dieser Institution auf die republikanische Zeit Roms zurück und sieht in ihr eine Nachahmung eines von Massilia gegebenen Vorbilds. Seitdem haben (1911) Pierre Jouguet, La vie municipale dans l’Égypte romaine S. 365 ff.; (1912) Wilcken, Grundzüge usw. S. 217, 229; James S. Reid, The municipalities of the Roman Empire, Cambridge 1913, S. 487; Oertel, Die Liturgie (1917) S. 211 ff., 369, 432; ferner Abbott and Johnson S. 113 und M. Rostovtzeff, Gesellschaft usw. II 102 ff. und Anm. 43–45 S. 328 ff. (in der italienischen Übersetzung S. 446, 559) sich um Aufhellung des schwierigen Problems bemüht. Unsicher ist der Ursprung der Institution geblieben, ferner

Ursprünglich scheint es eine Auszeichnung gewesen zu sein, zu den ersten zehn oder zwanzig Mitgliedern des Rats einer Gemeinde gerechnet zu werden. Mit der Steuerhaftung hat sich dies aber allmählich geändert. Doch wird behauptet, daß die Dekaproten noch in späterer Zeit an der Spitze der gemeindlichen Honoratioreneine besondereVorzugsstellung eingenommen hätten.¹

die Frage, ob die Dekaprotai ein Ausschuß der βουλή waren oder ob auch nicht dem Gemeinderat angehörende Personen herangezogen wurden, endlich ob sich die Tätigkeit der Dekaprotai auf die Eintreibung von Steuerrückständen beschränkte oder überhaupt auf Steuereinzahlung erstreckte.

¹ Zur Begründung seiner Ansicht von der noch in späterer Zeit — bei Verkündung des Codex Theodosianus — bevorzugten Stellung der Decemprimi führt Seeck a. a. O. S. 166 (vgl. aber auch S. 166 n. 3, n. 4) an, daß die Decemprimi durch die kaiserliche Gesetzgebung von der barbarischen Strafe des Gepeitschtwerdens mit bleibeschwerten Geißeln (plumbatarum ictibus) in gewissen Fällen und zeitweise befreit gewesen seien, während die übrigen Decurionen dieser Strafe unterworfen werden konnten.

Daß übrigens nicht bloß bei strafrechtlich oder disziplinar zu verfolgenden Handlungen, sondern auch bei Steuerrückständen und bei Erzwingung von Fronen für den Staat von den Römern gegenüber den Provinzialen mit großer Grausamkeit vorgegangen wurde, bezeugt Rostovtzeff, Gesellschaft usw. II 95, 96. Es habe in Ägypten eine Haftung des Schuldners für Steuerrückstände auch mit Einkerkierung, Folterung, körperlicher Züchtigung (πρᾶξις ἐκ τῶν σωμάτων) bestanden. Er fährt fort: „Ob nun das System ägyptischen Ursprungs war oder ob es, was wahrscheinlicher sein dürfte, zur gleichen Zeit in den anderen Teilen des römischen Reichs zur Anwendung kam, jedenfalls nahm es auch außerhalb Ägyptens mit der Verbreitung des liturgischen Systems der Steuereinzahlung über das ganze Reich immer größere Ausmaße an. Unser Urkundenmaterial ist spärlich, aber es scheint festzustehen, daß die gleichen Verhältnisse wie in Ägypten auch in den anderen Provinzen vorherrschten; wurzelte doch die πρᾶξις ἐκ τῶν σωμάτων in den juristischen Begriffen und Einrichtungen des Stadtstaats vielleicht noch fester als in denen der orientalischen Monarchien. Die Folgen waren katastrophal. Die Eintreibung der dem Staate zu leistenden Zahlungen durch die privilegierten Klassen und die Rücksichtslosigkeit, mit der diese dabei voringen — ganz gleich, ob es sich um Ansprüche der Kommunen oder der Regierung handelte —, ließen die Kluft zwischen den honestiores und den humiliores noch tiefer werden. Und natürlich war dem Geltungsbereich dieses Systems keine Grenze gesetzt. Folgerichtig wurden die honestiores selbst der gleichen Behandlung unterworfen, wenn sie ihrer Pflicht nicht nachkamen. Und keine cessio bonorum vermochte sie dann vor Einkerkierung und Folter zu retten.“ Vgl. auch S. 435/6 der italienischen Ausgabe von Rostovtzeff sowie Walther Schwahn in Pauly-Wissowa, Reallexikon, Neubearbeitung 1934, Art. „Tele“ über Zwangsmittel gegen Steuerschuldner schon im ptolemäischen Ägypten.

Vielleicht sind gewisse rechtmäßige Einnahmen mit der Dekaprotie verbunden gewesen. Aber eine Überlastung dergestalt, daß die Nachteile des Amtes eventuelle Vorteile übersteigen, zeigt sich später immer deutlicher darin, daß die Belasteten der Dekaprotie zu entgehen streben und daß man genötigt ist, die Belastung durch Stellenteilung zu lockern.¹

4. Indirekte Steuern und deren Verpachtung

a) *Ptolemäerzeit*

Daß in der ptolemäischen Finanzverwaltung in Ägypten nur ausnahmsweise Regie, regelmäßig aber für direkte wie indirekte Steuern Verpachtung herrschte, wurde bereits ausgeführt. Bei der Steuerverpachtung,² die wie in den griechischen Stadtstaaten als *ὥνη* (entsprechend der *emptio venditio* bei der Steuerpacht der römischen *Publicani*) aufgefaßt wurde, ist eine jährliche Vergebung im Versteigerungsverfahren für einzelne Steuern und einzelne Bezirke, nicht eine Generalpacht, vorgesehen. Als Pächter treten Gesellschaften — durch ein führendes Mitglied vertreten — auf, Afterpacht mit staatlicher Genehmigung ist zugelassen. Durch weitgehende Kontrollen ist dafür gesorgt, daß weder eine übermäßige Bereicherung der Pächter noch eine politische Übermacht derselben eintreten konnte. Die Pächter waren verbunden,³ im Laufe des Jahres die Pachtsumme an die Regierung einzuzahlen. Bei Übernahme der Pacht waren Bürgschaften zu stellen. Ein Überschuß (*ἐπιγένημα*) der Eingänge über die Pachtsumme fiel dem Pächter zu, ein Fehlbetrag ging zu seinen Lasten. Bei völligem rechtzeitigen Eingang der Steuerpachtbeträge in die Regierungskasse hatte der Pächter einen Anspruch auf eine 5, später 10% betragende Tantième (*ὀψώνιον*), im einzelnen bleibt aber vieles zweifelhaft.⁴

b) *Kaiserzeit*

In römischer Zeit war, nachdem Cäsar, Augustus, Tiberius immer mehr die Gesellschaften der *Publicani* zurückgedrängt

¹ Vgl. Oertel 213/14.

² Vgl. Wilcken, Grundzüge S. 182 ff.

³ Vgl. Realenzyklopädie Art. *τελώναι* von Schwahn S. 421 ff.

⁴ Vgl. Ostraka I 534, Oertel 29.

hatten, die Steuerpacht nur für die indirekten Steuern beibehalten worden; nach Wilcken¹ hat vermutlich im letzteren Falle die Schwierigkeit einer genauen vorherigen Berechnung der auf die Kontribuenten entfallenden Summe bei Steuern gelegentlich von Handlungen — im Gegensatz zu den nach Listen erhobenen Schätzungen — zwecks fester Einnahmesummen den Staat zur Beibehaltung der Verpachtung bestimmt.

Eine neue Kontrollbehörde, welche die Ptolemäerzeit nicht genau in dieser Form gekannt hatte, bilden die „Aufpasser“ (ἐπιτηρηται), welche wie den Praktoren für die direkten Steuern so auch den Pächtern für die indirekten Steuern zur Seite gesetzt wurden.² Jedenfalls ist wahrscheinlich, daß in römischer Zeit das Pachtgeschäft weniger einträglich als früher erschien und daß ein Pächtermangel eintrat, dem untergeordnete Instanzen dadurch zu begegnen suchten, daß man zwangsweise Pächter heranzog, ein Verfahren, dem zunächst Mitte des 1. Jahrhunderts die Kaiser entgegentraten.³ Der Gedanke, daß die Entwicklung zur Zwangspacht bei der Grundstücksverwertung des Staats in Ägypten in römischer Zeit nachweisbar ist,⁴ legt es nahe, ähnliches auch bei der Steuerpacht anzunehmen, obwohl anscheinend ein sicherer Beweis hierfür fehlt. Die Fachleute⁵ drücken sich angesichts des Quellenmangels in dieser Hinsicht sehr zurückhaltend aus, indem man davon spricht, daß sich die Stellung der

¹ Vgl. Wilcken, Grundzüge 214.

² Vgl. Wilcken, Grundzüge 215.

³ Vgl. Ostraka I 594, Oertel 114.

⁴ Oertel S. 94 ff., 110, 111. Vgl. auch Wilcken, Grundzüge 277, 295.

⁵ Vgl. Rostovtzeff, Gesellschaft usw. II 101; Ernst Kornemann, Die römische Kaiserzeit (Bd. III Heft 2 S. 104/5 der von Alfred Gercke und Eduard Norden herausgegebenen Einleitung in die Altertumswissenschaft, Römische Geschichte, 3. Aufl., Leipzig und Berlin 1933). Oertel drückt sich S. 115 vorsichtig folgendermaßen aus: „Wenn aber auch unsere ägyptischen Quellen versagen, so wird man doch nach Analogie der auswärtigen Publikanenpacht schließen dürfen, daß die Steuerpacht auch in Ägypten zur Zwangspacht geworden ist; und ist sie es, so wird man wohl das 1. Jahrhundert, insbesondere dessen zweite Hälfte, als Entstehungszeit dieses Liturgisierungsprozesses anzusehen haben.“ Es bleibt mir aber zweifelhaft, ob sich aus der von Oertel als Beweis zitierten Stelle (Seeck in Klio I 180) mit völliger Sicherheit die von ihm angenommene allgemeine Verbreitung der Zwangspacht ergibt.

Steuerpächter immer mehr dem Beamtentum angenähert habe. Rostovtzeff¹ weist darauf hin, daß im allgemeinen im römischen Kaiserreich die Einziehung der indirekten Steuern der wunde Punkt in der Finanzverwaltung des Reichs geblieben sei. Nero habe „in einer charakteristischen Anwendung von Wohlwollen“ die Abschaffung der indirekten Steuern in Aussicht genommen, jedoch nicht durchgeführt. Wahrscheinlich seien seit Vespasian, dessen Vater selbst Steuerpächter gewesen sei, und weiter seit Hadrian die Gesellschaften, die bereits im Aussterben waren, ausgeschaltet und durch reiche Leute, die eine Art Mittelstellung zwischen Steuerpächter und Prokurator einnahmen, durch die sogenannten *Conductores*, ersetzt worden.

Möge dem sein, wie es wolle, der Charakter einer Wirtschaftsverfassung mit Erstarrung und einer dementsprechend von Zwang erfüllten Steuerverfassung bleibt bestehen. Schon zur Zeit von Diokletian hatte sich von der „wahren Libertas“, als deren Vindex sich der Princeps Augustus² — offenbar in gutem Glauben — gegenüber dem republikanischen System der Oligarchieherrschaft bezeichnen zu sollen glaubte, nach andauernder kaiserlicher Herrschaft kaum mehr etwas erhalten. Rostovtzeff³ kennzeichnet den Zustand während der Anarchieperiode im späteren Kaiserreich mit den Worten: „Natürlich litten unter dem System der Requisitionen und der erzwungenen Haftpflicht am meisten die Wohlhabenden — nicht die ganz Reichen — und diejenigen, die verhältnismäßig anständig waren. Solche Leute verloren ihren Besitz, wurden degradiert und ergriffen die Flucht; überall im Lande gab es solche Heimatlosen, die sich versteckt hielten. Besser daran waren die Reichen und Skrupellosen, die die Mittel und die nötige Schlaueit besaßen, um die Beamten zu bestechen und das Unglück ihrer ärmeren und ehrenhafteren Standesgenossen ihrem eigenen

¹ Vgl. Rostovtzeff, Gesellschaft usw. II 101.

² Vgl. Kornemann, aaO. S. 58, 72. Nachdem bereits Cäsar als Vorkämpfer der „wahren Freiheit“ von sich gesagt habe: „se . . . ex provincia egressum, ut se et populum Romanum paucorum factione oppressum in libertatem vindicaret“, habe Augustus erklärt, der Einbau des Princeps in die vorhandene Respublica habe die Freiheit nicht aufgehoben, sondern erst recht fest begründet: „republicam dominatione factionis oppressam in libertatem vindicavi.“

³ Rostovtzeff, Gesellschaft usw. II 196.

Wohlstand zugute kommen zu lassen. Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, daß die großen Güter wieder aufblühten und daß neue οὐσίαι geschaffen wurden.“

War für die Zeit des 1. Jahrhunderts n. Chr. zu betonen, daß zunächst nicht eine Finanzamtsbürokratie in der untersten Instanz für die Erhebung der direkten Steuern ausgebildet war, sondern daß durch die Gemeinden nach Zurückdrängung der Steuerpächtergesellschaften die Steuerverwaltung in den Provinzen — mit Ausnahme Ägyptens — erfolgte, so ist die nächste Etappe dieser Entwicklung, die geschildert wurde, die Zurückdrängung der Munizipalverwaltung, welche fast alle Selbstverwaltungsrechte einbüßte und im 3. Jahrhundert tatsächlich vernichtet wurde.¹ Die spätere römische Entwicklung bringt dann in der Tat ein allmächtiges Staatsbeamtentum seit Diokletian und Konstantin. Aber die Tragik besteht nun darin, daß diese spät erst im Steuerwesen völlig ausgebildete Bürokratie sich als „verhältnismäßig untüchtig, korrupt und unehrenhaft“ erwies, so daß Bestechungen und unerlaubte Bereicherungen an der Tagesordnung waren, Schäden, denen man durch ein ausgedehntes staatliches Spionagesystem und gegenseitige Kontrolle der Beamten vergeblich abzuhelpen versuchte.

Im übrigen ist es begreiflich, daß angesichts der Härten des Steuervollzugs und der den vermögenden Schichten aufgezungenen Leistungen die mächtige Klasse der Großgrundbesitzer nach Auswegen suchte, um den Schwierigkeiten zu entgehen. Soweit man dies nicht durch Erlangung höchster Rang- und Adelsstufen, denen Befreiung von den allgemeinen Lasten zugestanden wurde, erreichen konnte, bot sich ein Ausweg in Ägypten durch die Autopragie, d. h. durch Unabhängigmachung der größten Grundbesitzer von der öffentlichen Steuergewalt. Es waren dies Gedanken, wie sie in der Inflationszeit 1922/23 wieder in Deutschland auftauchten und als sogenannte „Steuerselbstverwaltung der Industrie“ von schwerindustriellen Kreisen Westdeutschlands — glücklicherweise erfolglos — propagiert wurden. Für ein Latifundium garantierte der Großgrundbesitzer dem ägyptischen Staat ein bestimmtes Steueraufkommen, wenn ihm auf seinen Besitztümern freie Hand in der Verteilung und

¹ Rostovtzeff, Gesellschaft usw. II 219 ff.

Erhebung der Steuern überlassen wurde. Es hat dies zur Feudalisierung des Landes geführt.¹

Wir sahen, daß die Römer, so Gewaltiges sie militärisch und im Straßenbau und Wasserleitungsbau geleistet haben, eine unparteiische, durch gut diszipliniertes Beamtentum bewirkte Steuerpraxis zur rechten Zeit durchzuführen nicht vermochten. War der Gedanke, daß nur die Staatsinteressen und nicht die des einzelnen Bürgers im öffentlichen Leben bestimmend seien — was man heute vielleicht als Idee des totalen Staats bezeichnen würde —, fruchtbar in Zeiten der völligen verständnisvollen Übereinstimmung von Regierung und Regierten, so wurde daraus eine drückende Tyrannei, als die nur auf die Militärgewalt sich stützenden Herrscher des spätrömischen Reichs mit einer primitiven und brutalen Steuerpraxis eine Erstarrung des Wirtschaftslebens herbeiführten, mit der notwendig auch ein Verfall der Finanzen sich verband; auch Diokletians² Reformversuche boten keinen völlig vom Standpunkt der Humanität und Gerechtigkeit befriedigenden Ausweg aus diesen Schwierigkeiten.

¹ Vgl. Leopold Wenger, Volk und Staat in Ägypten am Ausgang der Römerherrschaft, München 1922, Festrede in der öffentlichen Sitzung der bayerischen Akademie der Wissenschaften.

² Vgl. André Piganiol, *L'impôt de capitation sous le bas-empire romain*. Chambéry 1916; Ferdinand Lot, *L'impôt foncier et la capitation personnelle sous le bas-empire et à l'époque franque*, Paris 1928; Hermann Bott, *Die Grundzüge der Diokletianischen Steuerverfassung*, Darmstadt 1928 (Frankfurter Dissertation); endlich Rostovtzeff, *Gesellschaft usw.* II 221 ff., überhaupt Kap. XII. Beurteilen die neueren Autoren im allgemeinen das Steuersystem Diokletians weniger ungünstig, als es 1896 Otto Seeck in seinem grundlegenden Aufsatz „Die Schatzungsordnung Diokletians“ (Bd. IV S. 275 ff., insbes. S. 327 der Zeitschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte) tat, so bleibt doch wesentlich, daß die Haftbarmachung der zwangsweise herangezogenen Dekurionen als Grundübel der Steuererhebungstechnik beibehalten wurde. Ein anschauliches Bild der Steuerpraxis seit Diokletian gibt Mathias Gelzer, *Studien zur byzantinischen Verwaltung Ägyptens* (Leipziger histor. Abhandl., Heft 13, Leipzig 1909). Inzwischen hat Franz Dölger's Aufsatz „Beiträge zur Geschichte der byzantinischen Finanzverwaltung besonders des 10. und 11. Jahrhunderts“ (Byzantin. Archiv, Heft 9, Leipzig-Berlin 1927) nachgewiesen, daß man im oströmischen Reich allmählich — jedenfalls nicht später als im 8. Jahrhundert — das Leiturgiensystem mit Haftung der Decurionen fallen gelassen hat und schließlich zur Steuerverpachtung zurückgekehrt ist (S. 74, 75). Im 12. und 13. Jahrhundert herrscht regelmäßig das Steuerverpachtungssystem, die Türken fanden es bei der Eroberung vor und behielten die Steuerverpachtung bis ins 19. Jahrhundert bei.

C. Steuerpacht in Frankreich

Führte im Altertum die politische Verfassung, solange sie eine in Geld besoldete berufsmäßig vorgebildete Fachbeamtenschaft des Finanzdienstes nicht zuließ, zur Verpachtung der Steuern, so brachten es im europäischen Mittelalter wiederum Umstände der politischen Verfassung, diesmal des Feudalstaats, mit sich, daß zeitweilig unmittelbare Steuererhebung durch besoldete Berufsbeamte untunlich und Steuerverpachtung als das einzig mögliche erschien. Beispiele hierfür finden sich in zahlreichen Ländern. Das meist beachtete Schulbeispiel, bei welchem das im Feudalstaat entstandene, weit länger aber beibehaltene System der Steuerverpachtung mit groben Mißbräuchen und Erschütterung der finanziellen Ordnung des Staates endete, liefert die Geschichte des französischen Königtums.¹

Ein bürgerliches Fachbeamtentum für Steuerfragen ist zunächst in Frankreich wie in anderen Feudalstaaten des Mittelalters nicht vorhanden, da gerade die Vielseitigkeit der auszuübenden Pflichten und Rechte den als Militär, Richter, Verwalter zugleich amtierenden und schwer zu kontrollierenden Feudalbeamten charakterisiert. Zunächst scheint sich auf den Domänen des Königs ein Verpachtungssystem herausgebildet zu haben, welches gewissermaßen die Urzelle für das später in der Verbrauchsbesteuerung gewaltig entwickelte Steuerpachtsystem

¹ Einzelne Angaben finden sich bei Ad. Vuitry, *Etudes sur le régime financier de la France avant la révolution de 1789. Les impôts romains dans la Gaule du Ve au Xe siècle. Le régime financier de la monarchie féodale aux XIe, XIIe et XIIIe siècles.* Paris 1878. Ferner bei Ad. Vuitry, *Etudes etc. Nouvelle série*, 2 Bde. Paris 1883; bei L. Bouchard, *Système financier de l'ancienne monarchie. Administration générale – Recettes – Dépense – Contrôle.* Paris 1891; in Bessons Artikel „*Fermiers généraux*“ in Bd. 17 von „*La grande encyclopédie*“, 2. Aufl. Eine ausgezeichnete quellenmäßige Zusammenfassung gibt die 1916 veröffentlichte Pariser Dissertation von Pierre Roux, *Les fermes d'impôts sous l'ancien régime.* Auffällig ist, daß unter den reichlichen Literaturangaben dieses Verfassers das Werk von Froumentau „*Le secret des finances de France*“ aus der Zeit um 1581 fehlt. Außer Roux ist noch immer wertvoll alles, was Stourm in verschiedenen Werken bekanntgegeben hat.

bildet. Als Beamter des Königs hatte, wie seit 1051 nachweisbar ist, der „*prévôt*“ die finanziellen Interessen des Königs als Grundherrn und Gerichtsherrn sowie Steuerbezieher und Vereinnahmer von Strafgeldern auf königlichem Dominalgebiet wahrzunehmen. Er war nicht in erster Linie Betriebsleiter eines königlichen Großgrundbesitzes, sondern hatte eine Menge einzelne Einnahmen von den Bauern und außerdem feudale Einnahmen einzukassieren. Von Beamten konnte beim Mangel an Eigeninteresse¹ wenig erwartet werden. Ihre Ablieferungen wären schwer zu kontrollieren gewesen und würden stark geschwankt haben. So bürgert sich — seit 1201 nachweisbar² — Verpachtung der *Prévôtés* — an den Meistbietenden für bestimmte Zeit ein. Mißbräuche und Bedrückung der Bevölkerung bilden bald Grund zu Klagen. Bedenken wir, daß Gerichtsgewalt und Finanzinteresse in einer Hand vereinigt waren, so ist dies sehr begreiflich. Das Königtum schafft nun aber nicht die Verpachtung dieser Posten ab, sondern versucht, die Bevölkerung durch Schaffung einer höheren Instanz, der *Baillis*, zu schützen. Im Süden hatten die *Sénéchaux* statt der *Baillis* diese Aufgabe.³

Aber auch für diese Ämter verbreitet sich das System der Verpachtung, zunächst für je ein Jahr. Um dies zu verstehen, muß man bedenken, welche Bedeutung Sporteleinnahmen der *Baillis* hatten.

Die Mißbräuche und Bedrückungen, welche mit dem Verpachtungssystem und mangelnder Kontrolle der Gewalthaber verbunden waren, müssen aber bereits zeitig allbekannt gewesen sein, da berichtet wird, daß Papst Bonifaz VIII. zunächst Bedenken trug, die von Philipp dem Schönen beantragte Kanonisation Ludwigs IX. zu bewilligen, weil dieser König die *bailliages* und *prévôtés* in Pacht gegeben habe.⁴

¹ Vgl. Roux a. a. O. S. 9 n. 2. Was hier von den *baillis* gesagt ist, gilt noch mehr von den *prévôts*.

² Vgl. Roux a. a. O. S. 5.

³ Vgl. Roux S. 8.

⁴ Vgl. Roux S. 15 n. 1. Im Vorwort zu dem von Léop. Delisle herausgegebenen *Recueil des historiens des Gaules et de la France*, Bd. 24, I u. II, Paris 1904, wird festgestellt, daß Ludwig IX. sich eifrig bemühte, an Ort und Stelle durch inquisitorischen Übelständen, die aus der Praxis der Steuererhebung hervorgingen, abzuhelpfen. Stoff genug boten die *querimoniae* der Bevölkerung, die in Bd. 24 wiedergegeben sind und über Willkürhandlungen und „*extorsiones*“ berichten.

Unter Karl VI. erreicht man 1395, daß Abschaffung der Verpachtung der prévôtés versprochen und 1407–13 durchgeführt wird. Es sollten nunmehr diese Ämter Personen, die von der Rechnungskammer erwählt würden, ohne persönliche Begünstigungen einzelner „en garde“ übertragen werden.¹

Das Gebiet, in welchem nunmehr die Verpachtung trotz der bisher gemachten Erfahrungen sich immer mehr ausbreitet und während des Königtums dauernd bestehen bleibt, ist die indirekte Besteuerung. 1351 und seitdem in einzelnen Gebieten geschaffene Steuern vom Warenverkauf sowie von Urkunden werden Pächtern zur Vereinnahmung überwiesen.² Ebenso seit 1360 die Salzsteuer. Während bis 1360 die Zölle als damaliger Bestandteil des Domaniums durch königliche Beamte verwaltet worden waren, werden sie mit den Verbrauchssteuern, den aides, 1360 vereinigt und Pächtern zur Erhebung überlassen.³

Ende des 16. Jahrhunderts erfolgen wesentliche Reformen durch Zusammenlegungen von Steuerpächten. Bei Sullys Tod⁴ existieren vier große Steuerpachtgebiete: die gabelles de France, die gabelles du Languedoc, die aides und die fünf grosses fermes.

Unter Colbert und seinen Nachfolgern wird Zentralisation der Steuerpacht erstrebt, wenn auch nicht vollständig erreicht.⁵

Bekannt ist, daß die Steuerpächter und deren Unterpächter sich enorm bereicherten,⁶ zunächst dadurch, daß als Pacht dem Staat weniger, als einging, bezahlt wurde, zweitens indem die Steuerzahler ausgesogen wurden. Ebenso bekannt ist, daß als schnell Reichgewordene die Steuerpächter oft geschmacklosen Aufwand trieben und damit das Volk erbitterten. Ebenso daß die staatlichen Kontrollen zugunsten der Steuerzahler keineswegs immer den gewollten Erfolg aufwiesen.

Das Auffällige bleibt, daß sich die Steuerverpachtung — und zwar an kapitalistische Gesellschaften — nicht so sehr in der

¹ Roux a. a. O. S. 41.

² Roux S. 33, 32.

³ Roux S. 40, 50.

⁴ Roux S. 107.

⁵ Roux S. 205, 237, 268.

⁶ Man schätzte, daß bei dem bail David 1774 ff. die Pächter je 250 000 Livres Gewinn erzielten. Vgl. Roux S. 453.

feudalistisch mittelalterlichen Zeit, wo es an einem Berufsbeamtentum fehlte, als vielmehr etwa von 1500 bis 1789 für Gelegenheitssteuern ausbildete, nachdem längst die französischen Könige ein besoldetes Fachbeamtentum entwickelt hatten. Soweit erkennbar, läßt sich dies aus zwei Umständen erklären. Erstens war der Staat chronisch bei den Steuerpächtergesellschaften verschuldet und daher zur Rücksichtnahme auf sie gezwungen, selbst wenn man eine unmittelbare staatliche Steuerverwaltung erstrebte. Zweitens waren der König, auch königliche Mätressen, die verschiedensten Hofleute, hohe Beamte, sogar die Finanzminister mit rühmlichen Ausnahmen von Sully, Colbert, Turgot am Gewinn der Steuerpächtergesellschaften beteiligt, so daß es als eine Ausnahme erschien, wenn ein Finanzminister ohne den üblichen „pot de vin“ die Verwaltung führte.¹

Emmanuel Besson und andere Sachkenner weisen übrigens darauf hin, daß die französischen Generalpächter keineswegs schlechthin Gauner, sondern hervorragende Finanzleute waren und daß ihnen 1794 durch Hinrichtung ein zu hartes Los von der Revolution bereitet wurde. Sie wurden denn auch nachträglich für zu Unrecht verurteilt erklärt; eine Untersuchung, die bis 1806 dauerte, hat ergeben, daß sie nicht 130 Millionen schuldeten, sondern vom Staat sogar noch 8 Millionen für Vorschüsse zu fordern hätten.²

Eine sehr belehrende Feststellung gibt Roux,³ indem er nachweist, daß zweimal im 18. Jahrhundert das Königtum versucht hat, die Steuererhebung in staatlicher Regie an die Stelle der Verpachtung bei den Gelegenheitssteuern zu setzen. Die Versuche mit Regie 1722/26 erwiesen sich als erfolglos wegen der großen Kosten, die infolge Verwendung des bisherigen Personals der Pächter entstanden. Nachdem um 1738–45 versucht worden war, die Postverwaltung staatlich zu organisieren, nachdem ferner 1775 Turgot im Sinne der staatlichen Regie einiges versucht hatte, unternimmt seit 1780 Necker Schritte zur Umwandlung der Erhebung der indirekten Steuern statt durch

¹ Roux S. 89, 92, 189 ff., 370 ff. Besson a. a. O. S. 295.

² Besson a. a. O. S. 296. Vgl. auch Roux S. 414–16.

³ Roux S. 310, 326, 376, 380, 381 ff.

Pächter durch eine staatliche Verwaltung, ohne daß es bis zur Revolution zu einer befriedigenden Neuordnung gekommen wäre.

Wenn wir zusammenfassend feststellen, daß im ancien régime Frankreichs die Erhebung indirekter Steuern fortgesetzt und bis zum Schluß Sache der mächtigen Pächtergesellschaften mit allen Mißbräuchen blieb, wird erst die radikale Opposition der physiokratischen Reformer gegen alle indirekten Steuern recht begreiflich; man betrachtete deren Bestehen als unlösbar mit dem Pachtwesen verbunden, sah dieses aber als Grundübel an.

Außerhalb Frankreichs findet sich auch anderweit während des Mittelalters und auch später Steuererhebung durch Pächter: so für die Zölle bis 1671 in England,¹ in italienischen Gebieten, auch in deutschen Städten im Mittelalter, in neuerer Zeit in Spanien, zeitweise auch in den Niederlanden und Österreich.² Auch in Bagdad existierte Steuerpacht in der Verfallzeit der arabischen Herrschaft.³ Schlimmer noch entwickelte sich das System der Steuerverpachtung — insbesondere hier an politische Machthaber — im türkischen Reich. In Rußland war die von Peter dem Großen eingeführte und erst 1861 beseitigte Verpachtung von Getränkesteuern mit besonders vielen Mißbräuchen verbunden.⁴

¹ Vgl. W. Lotz, Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen 1931, S. 299 n. 4.

² Vgl. Karl Bräuer, Steuerverpachtung, Steuersubmission, im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. VII, S. 1124 ff.

³ Vgl. Alfr. v. Kremer, Culturgeschichte des Orients, Wien 1875, Bd. I, S. 282; auch Bd. II, S. 159, 160.

⁴ Ich verdanke dies einem Hinweis von Prof. P. P. Haensel. Vgl. im übrigen das russische Werk über Finanzwissenschaft von I. I. Janshul, St. Petersburg 1904, S. 413, 414.

D. Schluß

Blicken wir zurück, so ergibt sich, daß Steuerverpachtung in gewissen Perioden der Geschichte beim Fehlen eines besoldeten Fachbeamtentums unvermeidlich war. Im großen ganzen aber bleibt für die Zeiten, in denen ein Berufsbeamtentum existiert, der Satz Adam Smiths richtig, daß Steuerverpachtung nie der beste und sparsamste Weg der Steuererhebung sein könne. Vielleicht bilden indessen in manchen Fällen Gemeindeverbrauchsabgaben eine Ausnahme.

Im großen ganzen gilt, daß ein Staat, der sich der Pflicht entzieht, seine Steuern unter gehöriger Kontrolle durch unparteiische Instanzen unmittelbar für seine Rechnung durch seine Organe verwalten zu lassen, ebensosehr in der Erfüllung einer wesentlichen Staatsaufgabe versagt, als wenn er es versäumt, für Ordnung und Sicherheit im Innern und unparteiische Rechtspflege, für Wehrhaftigkeit und Wahrnehmung der Interessen gegenüber fremden Ländern und für Kulturaufgaben tätig zu sein.