

Sven Günther

»Vectigalia nervos esse
rei publicae«

Die indirekten Steuern
in der Römischen Kaiserzeit
von Augustus bis Diokletian

2008

Harrassowitz Verlag · Wiesbaden

ISSN 1613-5628
ISBN 978-3-447-05845-2

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	IX
I. Einleitung.....	1
1. Zur Quellenlage.....	4
a) Die literarischen Quellen.....	4
b) Die juristischen Quellen.....	5
c) Die Inschriften.....	6
d) Die Papyri.....	7
e) Die numismatischen und die archäologischen Quellen.....	7
2. Zum Stand der Forschung.....	8
3. Der Begriff <i>vectigal</i> / <i>vectigalia</i> im Kontext der steuerrechtlichen Situation des <i>Imperium Romanum</i>	14
II. Die Erbschaftssteuer (<i>vicesima hereditatum</i>).....	23
1. Erbschaftsabgaben vor der <i>lex <Iulia de> vicesima hereditatum</i>	23
a) Die <i>lex Voconia</i>	23
b) Das Testament Caesars.....	27
c) Die Erbschaftsabgabe im Bürgerkrieg.....	30
2. Die Einführung der Erbschaftssteuer unter Augustus.....	32
a) Die Finanzpolitik unter Augustus.....	32
b) Die Einrichtung des <i>aerarium militare</i>	34
c) Die <i>lex <Iulia de> vicesima hereditatum</i>	37
3. Das Regelungswerk der <i>lex <Iulia de> vicesima hereditatum</i> und seine Modifikationen in späterer Zeit.....	40
a) Die Testamentseröffnung.....	40
b) Die Befreiung von der Erbschaftssteuer.....	42
Die nahen Verwandten.....	42
Die Armen.....	46
c) Änderungen der <i>lex <Iulia de> vicesima hereditatum</i> bis auf Nerva.....	48
d) Die Reformen der Erbschaftssteuer unter Nerva und Trajan.....	49
e) Weitere Modifikationen im zweiten Jahrhundert n.Chr.....	54
4. Die Verwaltung der Erbschaftssteuer.....	57
a) Das <i>aerarium militare</i>	57
b) Die Steuerpächter.....	59
c) Die <i>procuratores XX hereditatum</i> und ihr Unterpersonal.....	64
d) Die Gliederung der Verwaltung in Italien.....	71
e) Die Gliederung der Verwaltung in den Provinzen des <i>Imperium Romanum</i>	74
5. Aspekte des Erhebungsverfahrens der Erbschaftssteuer.....	81

6. Die Entwicklungen im dritten Jahrhundert n.Chr. und ihr Einfluß auf die Erbschaftssteuer.....	88
a) Die Erhöhung der Erbschaftssteuer unter Caracalla und der Zusammenhang mit der <i>Constitutio Antoniniana</i>	88
b) Die Probleme mit der Erbschaftssteuer unter den späten Severern und Soldatenkaisern.....	90
c) Die Abschaffung der Erbschaftssteuer.....	92
III. Die Freilassungssteuer (<i>vicesima libertatis vel manumissionum</i>).....	95
1. Die Einführung der Steuer und ihre Entwicklung während der Republik.....	95
2. Die Verwaltung der Freilassungssteuer.....	99
a) Das <i>aerarium sanctius</i>	99
b) Die privaten Steuerpächter.....	102
c) Die staatlichen Prokuratoren.....	113
3. Die Erhebungspraxis.....	118
4. Die Aufhebung der Steuer.....	126
IV. Die Verkaufssteuer (<i>centesima rerum venalium</i>).....	127
1. Die Einrichtung und Entwicklung der <i>centesima rerum venalium</i> bis Kaiser Gaius (Caligula).....	127
2. Die weitere Entwicklung und der Charakter der <i>centesima rerum venalium</i> im ersten Jahrhundert n.Chr.....	132
3. Der Zusammenhang mit der <i>lex metalli Vipascensis</i>	136
4. Die Verwaltung der Verkaufssteuer und die Erhebungspraxis.....	140
5. Die <i>centesima rerum venalium</i> in späterer Zeit und die sogenannten anderen „Verkaufssteuern“.....	143
V. Die Sklavenverkaufssteuer (<i>quinta et vicesima venalium mancipiorum</i>).....	149
1. Einführung und Zweck der Steuer.....	149
2. Regelungswerk und Modifikationen.....	150
3. Die Verwaltung der Sklavenverkaufssteuer.....	152
4. Das Erhebungsverfahren.....	153
VI. Weitere kleinere indirekte Steuern.....	155
1. Die Steuermaßnahmen Caligulas.....	155
2. Die Steuermaßnahmen Vespasians.....	161
VII. Zusammenfassung und Bewertung.....	163
VIII. Literaturverzeichnis.....	169
IX. Stellenregister.....	185

I. Einleitung

*Etenim, si vectigalia nervos esse
rei publicae semper duximus, ...*
(Cic. Manil. 17)

„Denn wenn wir die Staatseinnahmen immer für die Nerven des Staates gehalten haben, ...“ – mit diesen Worten beschreibt Cicero im Jahre 66 v.Chr. in seiner Rede für das außerordentliche Kommando des Pompeius im Mithradatischen Krieg ebenso zutreffend wie eindrucksvoll die Bedeutung der Steuern für die (Über-)Lebensfähigkeit des Römischen Staates. Auch wenn es Cicero hier darum ging, den Ritterstand als „Stütze der übrigen Stände“¹ zu bezeichnen, dessen staatstragende Aktivitäten mit der Steuerpacht in der Provinz Asia herauszuheben und die (wirtschaftliche) Gefahr für Rom durch den Mithradatischen Krieg offenzulegen, so entbehrt dieses Beispiel nicht jedweder Symbolik und Aktualität.

Mit Steuern und anderen Abgaben finanziert der Staat nämlich bis heute seine Handlungsfähigkeit im Hinblick auf gesamtgesellschaftliche Ziele, die nicht durch das Handeln eines jeden einzelnen erfüllt werden können. Über kaum ein anderes Instrument als eben über die Besteuerung von Waren, Dienstleistungen, Kapital u.ä. konnte und kann ein Staat besser Einfluß auf gesellschaftliche Entwicklungen nehmen – wenn auch manche Steuer uns heute zunächst einmal kurios erscheinen mag². Trotzdem war und ist die Akzeptanz von Steuern in der Bevölkerung eher gering; das Räuber-und-Gendarm-Spiel zwischen Steuereintreibern und dem „störrischen“ Volk ist jahrtausendealt.

Während heute der Protest gegen neue oder erhöhte Steuern in Boulevardzeitungen kanalisiert wird und die Rechtfertigung von Steuern sowie deren staatsphilosophische Aspekte allenfalls der akademischen Diskussion anheimfallen³, so waren Steuerdebatten im Rom der Kaiserzeit viel unmittelbarer und heftiger⁴. Als beispielsweise Augustus im Jahre 6 n.Chr. die römische Erbschaftssteuer einführt, um seine Veteranenversorgungskasse zu finanzieren, erhob sich in den folgenden Jahren ein deutlicher Protest gegen diese Belastung. Der im dritten Jahrhundert n.Chr. schreibende Historiker Cassius Dio überliefert für das Jahr 13 n.Chr. dann den „Schachzug“, mit dem Augustus die Erbschaftssteuer endgültig durchsetzte⁵: Er verwandelte diese einfach in eine Steuer auf Grund und Boden und ließ als Drohkulisse schon Erhebungsmessungen und dergleichen durchführen. Die Bürger, allen voran natürlich die Senatoren als Initiatoren dieses Protestes, fügten sich nun plötzlich der Erbschaftssteuer,

- 1 Cic. Manil. 17 (Fortführung von oben): ... *eum certe ordinem qui exercet illa firmamentum ceterorum ordinum recte esse dicemus.*
- 2 Zu solch außergewöhnlichen Steuern in der Geschichte vgl. Schmolders, G., Bart und Hochzeit, Fenster und Pelze – kein Ende der Steuerbelastung in Sicht. Kuriosa der Steuergeschichte, in: Mit dem Zehnten fing es an. Eine Kulturgeschichte der Steuer, hrsg. v. U. Schultz, München 1986, 245-256.
- 3 Vgl. etwa Gerloff, W., Die Rechtfertigung der Besteuerung, in: Beiträge zur Finanzwissenschaft. Festgabe für G. v. Schanz zum 75. Geburtstag, 12. März 1928, hrsg. v. H. Teschemacher, Tübingen 1928, 141-157.
- 4 Die Widerstände bei der Einführung von Steuern vom ersten bis ins dritte Jahrhundert n.Chr. sind gesammelt bei Corbier, M., *L'impôt dans l'Empire romain: Résistances et refus (Ier-IIIe siècles)*, in: *Forms of Control and Subordination in Antiquity*, ed. by T. Yuge / M. Doi, Leiden u.a. 1988, 259-274.
- 5 Cass. Dio/Xiphil. 56,28,4-6.

da sie den Status eines *civis Romanus* als unvereinbar mit den schon 167 v.Chr. abgeschafften direkten Steuern, den *tributa*, hielten⁶.

Trotzdem war die Unvereinbarkeit des politischen, rechtlichen und sozialen Freiheitsstatus als *civis Romanus* mit der regelmäßigen Erhebung von Steuern hier z.T. bereits aufgegeben. Jeder Einwohner des *Imperium Romanum* mußte Steuern und Zölle zahlen, bei römischen Bürgern beschränkte sich dies (noch) auf indirekte Abgaben.

Von diesen Abgaben stehen die (nach altertumswissenschaftlicher Auffassung) indirekten Steuern, für die in der Antike der Begriff *vectigal* / *vectigalia* verwendet wurde, im Mittelpunkt der vorliegenden Dissertation. Ziel der Untersuchung ist die Erfassung und Aufarbeitung der archäologischen, epigraphischen, juristischen⁷, literarischen und numismatischen Überlieferung zu den wichtigsten indirekten Steuern der Römischen Kaiserzeit von Augustus bis Diokletian. Dazu gehören die fünfprozentige Erbschaftssteuer (*vicesima hereditatum*), die fünfprozentige Freilassungssteuer (*vicesima libertatis vel manumissionum*), die einprozentige Verkaufssteuer (*centesima rerum venalium*), die vierprozentige Sklavenverkaufssteuer (*quinta et vicesima venalium mancipiorum*) sowie weitere kleinere Steuern.

Ausgenommen werden sollen die Monopole (insbesondere auf Salz) und die Zölle (*portoria*), da sie im eigentlichen Sinn nicht zu den indirekten Steuern, sondern eher zu den indirekten Abgaben zu zählen sind⁸. Die *portoria* sind bereits vorbildlich von S. J. De Laet aufgeschlüsselt worden, auch wenn die Forschung in neuerer Zeit hierzu wieder im Fluß ist⁹. Die zeitliche Eingrenzung der Arbeit von Augustus bis Diokletian ergibt sich einerseits aus dem Beginn der Kaiserzeit und der Einführung der Mehrzahl der indirekten Steuern unter

6 Zur Abschaffung vgl. Val. Max. 4,3,8; Plin. nat. 33,56; Plu. Aem. 38,1.

7 Zu den Besonderheiten der juristischen Überlieferung vgl. unten (5f.).

8 In der heutigen finanztechnischen Terminologie ist die öffentlich-rechtliche *Abgabe* als Oberbegriff für alle Arten von (Geld)-Leistungen zu verstehen, die Bürger (und Einwohner) aufgrund von Rechtsvorschriften an den Staat abzuführen haben. Dabei werden *Steuern* von *anderen Abgaben* (wie Beiträge, Gebühren) unterschieden, da *Steuern* nach §3 Abs. 1 AO Geldleistungen sind, „die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein“. Hingegen stellen Beiträge und Gebühren als *andere Abgaben* Aufwandsersatz oder Zahlungen für Leistungen des Staates dar. Die Zuordnung der *Zölle*, also Einfuhr- und Ausfuhrabgaben, zu den *Steuern* ist zwar nach §3 Abs. 3 AO (vgl. auch Art. 106 Abs. 1 GG) gegeben, *Steuern* und *Zölle* werden jedoch im allgemeinen sowie im verwaltungstechnischen Sprachgebrauch unterschieden, v.a. weil sie einen anderen Erstreckungsbereich besitzen und meist nicht nur nationales Recht berühren (vgl. die Europäische Union als Zollunion). Im Grunde genommen stellen die *Zölle* also einen ganz eigenen Bereich innerhalb der Abgabenarten dar und sind von daher von den *Steuern* zu scheiden.

9 De Laet, S. J., *Portorium. Étude sur l'organisation douanière chez les Romains, surtout à l'époque du Haut-Empire*, Brugge 1949. Zu den neueren Forschungsarbeiten vgl. beispielsweise Ørsted, P., *Roman Imperial Economy and Romanization. A Study in Roman Imperial Administration and the Public Lease System in the Danubian Provinces from the First to the Third Century A.D.*, Copenhagen 1985; France, J., *De Burmann à Finley: les douanes dans l'histoire économique de l'Empire romain*, in: *Economie antique: les échanges dans l'antiquité: le rôle de l'état*, ed. par Musée Archéologique Départemental de Saint-Bertrand-de-Comminges, Saint-Bertrand-de-Comminges 1994 (*Entretiens d'Archéologie et d'Histoire*; 1), 127-153; dens., *Quadragesima Galliarum. L'organisation douanière des provinces alpestres, gauloises et germaniques de l'Empire romain (Ier siècle av. J.-C.-IIIe siècle apr. J.-C.)*, Rome 2001 (CEFR; 278); dens., *La ferme des douanes dans les provinces occidentales de l'Empire romain*, in: *Tâches publiques et entreprise privée dans le monde romain. Actes du diplôme d'études avancées*, Universités de Neuchâtel et de Lausanne 2000-2002, sous la direction de J.-J. Aubert, Genève 2003 (Université de Neuchâtel. Recueil de travaux publiés par la Faculté des Lettres et Sciences Humaines; 52), 193-213.

Augustus, andererseits aus der völligen Umgestaltung des Steuersystems in der diokletianischen Tetrarchie.

Nach einem kurzen Quellen- und Forschungsüberblick sollen dabei, ausgehend vom Begriff *vectigal* / *vectigalia*, zunächst die Geschichte und der Bedeutungswandel des Wortes in Kontrastierung zum Begriff *tributum* / *tributa* nachgezeichnet werden. Die Untersuchung der Bezeichnung *vectigalia* für Pacht- und Ertragseinnahmen, für alle versteigerten und durch Pachtgesellschaften eingezogenen indirekten Steuern und Abgaben, für sämtliche (indirekte) Steuern und Abgaben in der Römischen Republik bis hin zum juristisch-technischen Ausdruck für die indirekten Abgaben in der Römischen Kaiserzeit wird für die weiteren Schritte eine Definitionsbasis bieten. Ebenso wird die fast unbemerkt in der Forschung vorgenommene Verschiebung der o.g. Steuern von den (nach antiker Auffassung) „indirekten“ hin zu den (nach moderner Auffassung) „direkten“ Steuern diskutiert und auf ihre Nützlichkeit hin überprüft.

Die darauf folgende Untersuchung der einzelnen indirekten Steuern nimmt sich zweierlei vor: Einerseits geht es darum, den Charakter der jeweiligen indirekten Steuer in seiner Gesamtheit und in Einzelfragen deutlich zu machen. Eine Darlegung und kritische Durchsicht der Quellen in Auseinandersetzung mit den vorhandenen Forschungspositionen ist dabei unerlässlich. Nur so können die einzelnen Aspekte möglichst deckungsgleich zur damaligen Wirklichkeit gebracht werden.

Andererseits verschließt sich diese Arbeit auch nicht der Einbettung der indirekten Steuern in die verschiedensten gesellschaftlichen Bereiche der Antike. Fernab der großen Theoriedebatte über das Wirtschaftssystem der Kaiserzeit¹⁰ werden die Wechselwirkungen, Abhängigkeiten und Vernetzungen der *vectigalia* insbesondere mit politischen, wirtschaftlichen, militärischen, verwaltungstechnischen und juristischen Gegebenheiten des behandelten Zeitraumes multiperspektivisch erarbeitet. Die Geschichte der indirekten Steuern eröffnet nämlich nicht nur Einsichten in den Staatshaushalt der Antike, sondern offenbart zudem besonders eindrucksvoll die Interdependenz der Steuern mit dem gesamtgesellschaftlichen Kontext dieser Zeit. Kritik, Notwendigkeit einer Einführung, Auswirkungen von Reformen, politischer Spielball, verwaltungstechnische Aspekte und die Erhebungspraxis – all dies macht die Thematik der indirekten Steuern aus.

Um beiden Ansätzen gerecht zu werden, bietet es sich an, die jeweiligen Steuern dia- wie synchron zu untersuchen. Die historische wie systematische Behandlung der Regelwerke, deren Reformen sowie die Analyse der Verwaltung der indirekten Steuern machen dann jeweils eine Exemplifizierung dieser Erkenntnisse in der Praxis des Erhebungsverfahrens möglich.

10 Angestoßen wurde diese durch das Modell von Hopkins, K., *Taxes and Trade in the Roman Empire*, JRS 70 (1980), 101-125. Vgl. auch seine Modifikationen (vor allem veranlaßt durch die Kritik von R. Duncan-Jones), so beispielsweise dens., *Rents, Taxes, Trade and the City of Rome*, in: *Mercati permanenti e mercati periodici nel mondo romano. Atti degli incontri capresi di storia dell'economia antica (Capri 13-15 ottobre 1997)*, a cura di E. Lo Cascio, Bari 2000 (*Pragmateiai*; 2), 253-267; ebenso dens., *Rome, Taxes, Rents and Trade*, in: *The Ancient Economy*, ed. by W. Scheidel / S. von Reden, Edinburgh 2002 (*Edinburgh Readings of the Ancient World*), 190-230 (mit einleitendem Forschungsüberblick der Herausgeber).