

## Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Fallstudie\*

Von Charles B. Blankart\*\*

### 1. Normative und positive Sicht der Zentralisierung

Welche Gebietskörperschaft in einem Bundesstaat wofür zuständig sein soll, ist seit W. E. Oates wegleitendem Buch *Fiscal Federalism* (1972) für Ökonomen weitgehend geklärt. Allokative Aufgaben sollten zunächst auf der untersten gebietskörperschaftlichen Ebene angesiedelt werden, damit den unterschiedlichen Präferenzen möglichst Rechnung getragen werden kann. Erst wenn Skalenvorteile und/oder interregionale Spillovereffekte überwiegen, soll zur nächsthöheren und schließlich zur höchsten Zentralisierungsstufe übergegangen werden. Verteilungs- und stabilisierungspolitische Aufgaben sollten demgegenüber möglichst bei der höchsten Zentralisierungsstufe konzentriert werden, damit sich ihre Wirksamkeit voll entfalten kann. Im Grunde stellt das Dictum von W. E. Oates nichts anderes als eine ökonomische Formulierung des Subsidiaritätsprinzips dar.

Weniger klar ist hingegen, wie die tatsächliche Zentralisierung der Staatstätigkeit zu erklären ist. Mancherorts wird eine schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit beklagt, die sich weder aus der Oates'schen Theorie noch aus dem Subsidiaritätsprinzip verstehen läßt. Was fehlt, ist eine positive Theorie der Zentralisierung. Gelegentlich wird auf das in den zwanziger Jahren aufgestellte Popitzsche Gesetz zurückgegriffen. Der deutsche Finanzwissenschaftler J. Popitz (1927) hat vergleichend die Entwicklung der Haushalte von Reich, Ländern und Gemeinden in der Weimarer Republik untersucht. Er stellt zusammenfassend fest: „Realpolitisch gesehen erscheint diese *Anziehungskraft des Zentralstaats* unvermeidbar. Es gibt kein wirksames Allheilmittel dagegen.“ (J. Popitz, 1927, S. 349, Hervor-

---

\* Verantwortlicher Herausgeber / editor in charge: S. H.

\*\* Der Autor dankt Pio Baake, Rainald Borck, Reiner Eichenberger, Wernhard Möschel, Dennis C. Mueller, Manfred J. M. Neumann, Helmut Seitz, den Teilnehmern der Sitzung „Ökonomische Theorie des Föderalismus“ an der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1998 in Rostock und den Teilnehmern des Seminars an der Universität Fribourg und am Max-Planck-Institut in Jena für wertvolle Hinweise und Diskussionsbeiträge. Im weiteren sind kritische Hinweise von zwei anonymen Gutachtern in die Arbeit aufgenommen worden.

hebung im Original). Die angebliche Unvermeidbarkeit der Zentralisierung legt es nahe, von einer Art *Naturgesetz* zu sprechen.

In der Popitzschen Tradition haben sich auch einige weitere Forschungen zur Zentralisierung der Staatstätigkeit bewegt. K. H. Hansmeyer und H. Zimmermann (1984) haben die Gültigkeit des Popitzschen Gesetzes untersucht. Aus einer subtilen Analyse von Staatsausgabenstatistiken finden sie für Deutschland keinen eindeutigen Beleg für das Gesetz. W. E. Oates (1978) sowie J. J. Wallis und W. E. Oates (1988) zeigen, daß es zahlreiche plausible ökonomische Variable wie Fläche, Bevölkerung, Urbanisierung usw. für die Erklärung der von ihnen beobachteten Zentralisierung der Staatstätigkeit gibt. Die theoretische Wirkungsrichtung der vermuteten Variablen ist freilich nicht immer ganz eindeutig. Vor allem bleibt unklar, ob, warum und inwieweit Politiker ihre Entscheidungen an solchen Kennziffern ausrichten. Daher liegt es nahe, das Politikerverhalten selbst zu betrachten. R. Vaubel (1995) zeigt anhand einer Studie über die Europäische Union, daß die nationalen Politiker ein Interesse an der Zentralisierung haben. Sie können sich damit u. a. unangenehmer Probleme entledigen. R. Vaubels Hypothesen sind sehr vielfältig, fast zu vielfältig, um eindeutige Ansatzpunkte für Reformen zu finden. Ebenfalls auf die Europäische Union sich beziehend hebt St. Meyer (1998) die Bedeutung der institutionellen Rahmenbedingungen für die Zentralisierung hervor. Der Zusammenhang zwischen Finanzausgleich und Zentralisierung wird schließlich im 1998er OECD-Bericht zu Deutschland hergestellt (OECD 1998).

Die vorliegende Arbeit ist wie folgt aufgebaut. Im Anschluß an diese Übersicht wird im 2. Teil die seit der Verabschiedung des Grundgesetzes von 1949 erfolgte Zentralisierung dargestellt. Anders als in vielen bisherigen Studien soll nicht lediglich von Steuer- und Staatsausgabenstatistiken ausgegangen werden, wie sie beispielsweise in den *National Accounts* der OECD zum Ausdruck kommen. Die dort zu findenden und von vielen Autoren verwendeten Aufteilungen von Steuern und Staatsausgaben nach den Kategorien „Central Government“ und „General Government“, sind rein definitorisch. Sie zeigen nicht, wer die Einnahmen und Ausgaben der beiden Ebenen beschlossen hat und lassen die Frage im Dunkeln, wo sich die tatsächlichen Entscheidungszentren befinden. Wird Zentralisierung daran gemessen, wo die Entscheidungen über Steuern und Staatsausgaben getroffen werden, so zeigt sich eine dramatische Zentralisierung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949.

Im 3. Teil wird die These aufgestellt, daß die Zentralisierung eine Folge von Kartellen ist, die die Länder schließen, um dem Steuerwettbewerb zu entgehen. Da aber Kartelle inhärent instabil sind, wird die Steuerkompetenz des Zentralstaates in Anspruch genommen. Dieser sanktioniert für alle

Länder verbindliche Regeln und läßt sich dies von ihnen mit zusätzlichen Ausgabenkompetenzen abgelten, die er seinerseits stimmenmaximierend einsetzt. Auf diese Weise zieht die Zentralisierung der Einnahmenseite die Zentralisierung der Ausgabenseite mit sich.<sup>1</sup>

Im 4. Teil werden diese Hypothesen soweit wie möglich empirisch belegt. Zunächst gilt es, die Unhaltbarkeit des Popitzschen Gesetzes als Naturgesetzhypothese nachzuweisen. Hierzu wird dargelegt, daß die seit der Gründung der Bundesrepublik erfolgte Zentralisierung nicht zwangsläufig war. Beispielsweise ist die Entwicklung in der Schweiz ganz anders verlaufen. Danach wird empirische Evidenz für die Kartellhypothese aufgezeigt. Hierzu werden Deutschland und die Schweiz hinsichtlich ihrer zentralisierungsfördernden und -hemmenden Charakteristika näher betrachtet. Es stellt sich heraus, daß die schwache Bundeskompetenz in der Besteuerung für die geringe Kartellneigung und damit für den geringeren Zentralisierungsgrad der Schweiz verantwortlich sein dürfte. In der Folge wird auch das Rätsel um das Popitzsche „Naturgesetz“ einer Erklärung näher gebracht.

Steuerkartellierung dürfte nicht ohne Belang für die durchschnittliche *Steuerbelastung* sein. Dieser Frage wird im 5. Teil nachgegangen. Der 6. Teil bringt die Schlußfolgerungen und einen Ausblick auf die Steuerverfassung der Europäischen Union.

## **2. Der Prozeß der Zentralisierung in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1999**

Für Deutschland läßt sich der Prozeß der Zentralisierung am besten erkennen, wenn die Kompetenzen für Staatsaufgaben und Steuern im Grundgesetz von 1949 mit jenen des Jahres 1999 verglichen werden (vgl. Ch. B. Blankart, 1995, 1998, Reformkommission, 1998).

1. Das *1949er Grundgesetz* war weitgehend auf Länderautonomie ausgerichtet. Hinsichtlich der Aufgaben findet sich im Art. 30 GG der vielzitierte Satz: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.“ Ganz im Sinne der normativen Theorie des Föderalismus wurde der Bund in Art. 73 des Grundgesetzes a. F. (alte Fassung) nur für jene Bereiche zuständig erklärt, in denen staatlicherseits

---

<sup>1</sup> Die Kartellhypothese geht zum einen zurück auf G. Brennan und J. M. Buchanan (1980). Sie haben m.W. als erste die Kartellhypothese aufgestellt. Zum anderen hat D. C. Mueller (1996) insbesondere die von den untergeordneten Gebietskörperschaften ausgehende Zentralisierung betont.



bereitzustellende öffentliche Güter nationalen Charakter hatten, so z. B. beim Recht der Staatsbürgerschaft oder wo zunehmende Skalenerträge oder interregionale Spillover-Effekte vorlagen. Dies galt vor allem für das Währungswesen, die Warenfreizügigkeit im Inland, die bundesweiten Verkehrsnetze und die bundesweite Verbrechensbekämpfung. Potentielle Bundeszuständigkeiten wurden in Art. 74 GG a. F. als konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen festgelegt. Doch der Bund sollte sich bei ihrer Inanspruchnahme Zurückhaltung auferlegen. Um dies zu gewährleisten, wurde die konkurrierende Gesetzgebung an eine Bedürfnisklausel gebunden (Art. 72 Abs. 2 GG a. F.).

Das Prinzip der Länderautonomie bei den Staatsausgaben erforderte klare Zuständigkeiten bei den Steuern. Nach dem sogenannten *Trennsystem* wurden die einzelnen Steuern auf Bund und Länder aufgeteilt. Der Bund erhielt insbesondere die Zölle, die Finanzmonopole, die meisten Verbrauchsteuern und die Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 1, GG a. F.). Den Ländern wurde u. a. die Einkommen- und Körperschaftsteuer zugeordnet (Art. 106 Abs. 2 GG a. F.). Die Gesetzgebungshoheit stand bei den Zöllen und Finanzmonopolen ausschließlich dem Bund zu (Art. 105 Abs. 1 GG a. F.), bei den übrigen Steuern hatte er die konkurrierende Gesetzgebung.<sup>2</sup> Sie stand den Ländern zu, konnte aber z. B. unter Zuhilfenahme der Bedürfnisklausel von Art. 72 Abs. 2 GG a. F. und der Übergangsbestimmung von Art. 125 relativ leicht an den Bund übertragen werden.<sup>3</sup> Auch der Steuereinzug sollte unter der Hoheit der Länder erfolgen. Daher wurden die Finanzverwaltungen weitgehend den Ländern unterstellt (Art. 108 GG a. F.).

Die Trennung der Steuerquellen nach Gebietskörperschaften ist nicht ohne den Druck der Alliierten zustande gekommen und daher vielfach kritisiert worden. Doch die Konstruktion hatte den Vorteil der *institutionellen Kongruenz*. Die Kreise der Nutznießer sollten sich in etwa mit jenen der Entscheidungsträger und der Kostenträger decken. Wenn die Regierungen von Bund oder Ländern ihr jeweiliges Budget ausdehnen wollten, mußten sie ihrer Wählerschaft auch die Steuerrechnung vorlegen. Die Bürger sollten im Zuge von Bundes- oder Landtagswahlen an der Wahlurne entscheiden können, ob und inwiefern ihnen die von der Regierung versprochenen Zu-

<sup>2</sup> Wie ersichtlich handelte es sich um ein *gebundenes* Trennsystem, das eine konkurrierende Inanspruchnahme der gleichen Bemessungsgrundlage durch verschiedene Ebenen und damit die Entstehung von vertikalen fiskalischen Externalitäten so weit wie möglich vermied.

<sup>3</sup> Inwiefern früheres Reichsrecht allein schon nach Art. 125 ohne weiteres zu Bundesrecht erklärt werden kann, erscheint in Anbetracht der Rechtsvielfalt unter dem Besatzungsregime jedenfalls umstritten. So war beispielsweise die Gesetzgebungshoheit über die Einkommensteuer nach 1945 den Ländern zugewiesen. Im übrigen ließ Art. 107 GG a. F. die endgültige bundesstaatliche Regelung der Steuern explizit offen. Daher wird für 1949 von einer grundsätzlich dezentralen Finanzverfassung ausgegangen.

satzleistungen auch die Zusatzkosten wert waren. Es sollte keine anonyme Gesamtheit geben, auf die die Kosten abgeschoben werden konnten und die es den Politikern erlaubte, ihren Wählern Wohltaten auf Kosten anderer zu gewähren.

Ergänzend zur Länderautonomie in Aufgaben und Steuern wurde in das 1949er Grundgesetz als Verteilungselement ein Finanzausgleich zwischen reichen und armen Bundesländern aufgenommen. Es ist zu beachten, daß die damalige Regelung nur den horizontalen Finanzausgleich, wie er in Art. 106 Abs. 4 GG a. F. festgelegt ist, umfaßte. Die reichen Länder mußten Zahlungen an die armen Länder entrichten. Es gab noch keine garantierte Mindestfinanzausstattung der Länder. Auch ein allgemeiner vertikaler Finanzausgleich, bei dem die Gelder erst den Umweg über den Bundeshaushalt nehmen, wurde als nicht unmittelbar einsichtig betrachtet und daher nicht vorgesehen.

2. Ganz anders sieht die Verteilung der Kompetenzen für Gesetzgebung, Besteuerung und Finanzausgleich fünfzig Jahre danach im *Grundgesetz des Jahres 1999* aus. Im Bereich der *öffentlichen Aufgaben und Ausgaben* sind die Zuständigkeiten des Bundes stark ausgedehnt worden. Die meisten Gesetzgebungsmaterien sind heute bundeseinheitlich geregelt. Die einstmals dominante Länderautonomie beschränkt sich auf einige Bereiche wie Bildung, Medien und Kultur im allgemeinen sowie Polizei und Landesplanung, und auch diese jeweils nur im Rahmen einer ordnenden Bundesgesetzgebung. Äußerlich hat sich wenig verändert. Auf ihrem Territorium führen die Länder die Gesetze selbst aus. Es herrscht der Vollzugföderalismus. Doch eine Abwägung von Angebot und Nachfrage nach öffentlichen Leistungen kann auf Länderebene nicht mehr stattfinden. Diese wird auf Bundesebene vorweggenommen.

Etwas weniger offensichtlich ist die Zentralisierung im Bereich der sogenannten Mischfinanzierungen, d. h. bei den Gemeinschaftsaufgaben, Geldleistungsgesetzen, den Finanzhilfen und der Bundesauftragsverwaltung. Bei diesen Zuständigkeiten beschließen Bund und Länder in gemeinsamen Gremien und damit kollektiv für alle über die zu verausgabenden Mittel. Im Rahmen dieser Ausgaben ist also die Autonomie der Länder mehr oder weniger stark aufgehoben.

Völlig verändert haben sich auch die Kompetenzen bei der *Besteuerung*. An die Stelle des früher vorherrschenden *Trennsystems* mit separater Verantwortlichkeit der Gebietskörperschaften ist das *Verbundsystem* mit kollektiver Verantwortlichkeit von Bund und Ländern getreten. Danach erfolgt die Abwägung von Nutzen und Kosten öffentlicher Leistungen nicht mehr im Land, sondern gemeinsam durch Bund und Länder. Für die einzelnen Länder wurde damit die institutionelle Kongruenz als Basis der Entschei-

dungsfindung durchbrochen. Es stieg ihre Neigung, sich aus dem großen Topf zu bedienen.

Einer zentralistischen Reform wurde auch der Finanzausgleich unterzogen. Der bisher horizontale Finanzausgleich unter den Ländern wurde durch den vertikalen Finanzausgleich aufgestockt. Statt die Mittel direkt von den reichen zu den armen Ländern zu leiten, werden sie jetzt über die Umsatzsteuer zuerst auf die Bundesebene geschleust und von dort auf die Länder verteilt (Art. 107 GG a. F.).

### **3. Wie erklärt sich die Aushöhlung des Föderalismus in Deutschland? Die Kartellhypothese**

Gemessen an der Bedeutung der Bundesgesetzgebung ist die Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen fünfzig Jahren faktisch zu einem Einheitsstaat geworden. Sicherlich wirken die Länder bei der Bundesgesetzgebung mit, wie es Art. 79 Abs. 3 GG vorschreibt, und sie können über den Bundesrat gegenüber dem Bundestag eine beträchtliche Macht ausüben. Aber sie beschließen nicht mehr dezentral ihre eigenen Gesetze und sind in diesem Sinne nicht mehr autonom. Die zentrale Frage lautet daher: Warum haben die Länder im Bundesrat ihre angestammte Autonomie so bereitwillig preisgegeben? Warum haben sie den Zentralisierungsvorlagen zugestimmt und ihnen keinen größeren Widerstand entgegengebracht?

Der Grund dürfte darin liegen, daß ihnen die Autonomie gar nicht so viel wert war. Im Falle von Länderautonomie ist mit Wettbewerb zu rechnen. Die Länder werden von den Bürgern hinsichtlich Steuern und Leistungen miteinander verglichen. Es kommt zu politischen Diskussionen, die den Landesregierungen unangenehm werden können. Solche werden aber zurückgedrängt, wenn insbesondere die Steuern bundesweit vereinheitlicht werden. Bei einer solchen „*Steuerkartellierung*“ ist „der Preis des Staates“ überall derselbe. Abweichungen brauchen nicht mehr gerechtfertigt zu werden, und auch steuerbedingte Wanderungen werden *ceteris paribus* zurückgehen.

Ein Steuerkartell unterliegt aber der Gefahr der Instabilität. Ausbrecherländer könnten sich vor ihren Wählern profilieren und langfristig auch Steuerzahler aus anderen Ländern anlocken. Diese Gefahr läßt sich jedoch unterbinden, wenn die Steuern einheitlich vom Bund erlassen und damit für alle Länder verbindlich erklärt werden.

Allerdings müssen auch Bundesregierung und Bundestag einem solchen Arrangement zustimmen. Die Verantwortung für möglicherweise damit einhergehende Steuererhöhungen liegt jetzt bei ihnen. Insofern als sie nicht



nur als Leviathan agieren können, sondern auch einer Wiederwahlbeschränkung unterliegen, müssen sie das Arrangement gegenüber ihren Wählern durchsetzen. Dies wird ihnen umso eher gelingen, als sie im Gegenzug am Steuerertrag beteiligt werden und von den Ländern zusätzliche Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen erhalten. Sie können dann ihr Wahlprogramm besser auf die Bedienung wahlstrategischer wichtiger Gruppen ausrichten und so eine Wählermehrheit auf sich vereinigen.<sup>4</sup> Für die Länderregierungen sind solche Kompetenzverlagerungen auch nicht unbedingt nachteilig, weil der Bund jetzt als Regulierer auftritt, das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen in den Ländern an zentralstaatliche Regulierungstatbestände knüpft und damit den Wettbewerb unter den Ländern auf der Ausgabenseite eindämmt. Man kann in diesem Zusammenhang von „Ausgabenkartellierung“ sprechen.

Mit jedem Kartell untrennbar verbunden ist die Frage der Aufteilung des Kartellgewinns, in diesem Fall des Steuerertrags. Hierfür gibt es kein stabiles dezentrales Verfahren. Vielmehr werden alle Beteiligten, so auch die Bundesregierung und Bundestag, Ansprüche an den Kartellgewinn stellen. Er ist das gemeinsame Produkt aller Beteiligten. Sie müssen sich auf explizite gemeinsame Regeln einigen (Art. 106 und 107 GG). Am einfachsten ist die Regel der Verteilung des Steuerertrags nach dem örtlichen Aufkommen. Sie gilt beispielsweise für die Kraftfahrzeugsteuer und die Erbschaftsteuer. Die zentral vereinbarte Steuer wird in den Ländern erhoben und verbleibt dann dort. Auch die Einkommen- und Körperschaftsteuer fallen nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens zunächst einmal den Ländern zu. Doch dabei wollte man es nicht belassen. Ein Teil dieser Steuererträge – derzeit 42,5 bzw. 50 % – sollen dem Bund zufließen und dort ausgegeben werden. Die meisten Verbrauchsteuern sind explizit als Bundessteuern konzipiert und stehen dem Bund auch exklusiv zu. Man kann sagen: Die Erträge all dieser Steuern stellen eine Art unbestrittene Grundausrüstung der betreffenden Gebietskörperschaften dar, weshalb ihre Verteilung auch in der Verfassung verankert ist. Stärker umstritten ist die Verteilung der Umsatzsteuer. Sie soll nach periodisch anpaßbaren gesetzlichen Schlüsseln auf die Gebietskörperschaften verteilt werden. In diesen Schlüsseln schlägt sich das rent-seeking insbesondere der Länder nieder. Die Wettbewerbskräfte, die durch die Bundesgesetzgebung unterdrückt worden sind, tauchen hier in veränderter Form wieder auf. Auch der Finanzausgleich ist unter dieser Betrachtungsweise und nicht als ein Problem für sich zu sehen. Er stellt einen Teil der Aufteilungsregeln über den kollektiven Kartellgewinn dar. Anders gesagt: Die vielen differenzierten Verteilungsregeln bei den Steuern und beim Finanzausgleich sind typisch für das Vorliegen eines Steuerkartells.

<sup>4</sup> Hierbei werden Regierungspartei und Opposition freilich unterschiedliche Akzente setzen.

Sie widerspiegeln die Schwierigkeiten des Verhandlungsprozesses um die Aufteilung des Kartellgewinns.

Wäre umgekehrt die Zentralisierung der Steuern nicht aus dem Kartellmotiv, sondern mit dem Ziel erfolgt, nationale öffentliche Güter bereitzustellen, so hätte es der Verteilungsregeln nicht bedurft. Das Geld wäre durch den Zentralstaat ausgegeben worden. Wäre es darum gegangen, Spillover-Effekte zwischen den Ländern auszugleichen, so wäre in erster Linie der horizontale Finanzausgleich nach Art. 106 Abs. 4 GG a. F. anzuwenden, bzw. auszubauen gewesen. Dies hat man aber nicht getan.<sup>5</sup> Vielmehr wurde z. B. im Zuge der Reform des Finanzausgleichs von 1969 nicht der horizontale, sondern der vertikale Finanzausgleich aufgestockt. Die dort angewandten Verteilungskriterien lassen sich jedoch kaum mit Spillover-Effekten in Zusammenhang bringen, vgl. auch St. Homburg (1996).

#### 4. J. Popitz versus politische Ökonomie

Im vorangegangenen Abschnitt ist die Entwicklung der Zentralisierung durch die Brille der politischen Ökonomie betrachtet worden. Es konnte mittels der *Kartellhypothese* ein einigermaßen stimmiges Bild der Zentralisierung von Steuern und Staatsausgaben gezeichnet werden. Dem läßt sich entgegenhalten, daß auch die Naturgesetzhypothese von J. Popitz eine derartige Entwicklung aufzeigen kann: Ein dezentrales Steuersystem entwickelte sich „von Natur aus“ zu einem zentralisierten System von Steuern und Staatsausgaben.

J. Popitz' Hypothese läßt sich freilich verwerfen, wenn es gelingt zu zeigen, daß die Zentralisierung der Staatstätigkeit nicht ein allgemein zu beobachtendes Phänomen darstellt. Unterschiedliche Entwicklungen widersprechen der Naturgesetzhypothese. Sie geben damit Anlaß, nach weiteren Erklärungen zu suchen. Der Nachweis von Unterschieden läßt sich erbringen, wenn anstelle von Deutschland ein anderes Land, hier die Schweiz, betrachtet wird. Die Abbildung am Ende des Textes zeigt für beide Staaten die Entwicklung der Zentralisierung bei den Steuern von 1950 bis 1995.

Im Jahr 1950 war der *Zentralisierungsgrad bei den Steuern* in Deutschland und in der Schweiz ungefähr gleich hoch. Die nach zwingendem Bundesrecht erhobenen Steuern gewichtet mit ihrem Steuerertrag machten in beiden Staaten etwa 60 % aller Steuereinnahmen aus.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Selbst nach dem Solidarpakt von 1995 umfaßt der horizontale Finanzausgleich nur 1,4 % des gemeinsamen Steuervolumens von Bund und Ländern.

<sup>6</sup> Für Deutschland wird von dem in Kap. X des Grundgesetzes in der Fassung von 1949 zugrundegelegten Rechtszustand ausgegangen.



Bis zum Jahr 1995, also innerhalb von 45 Jahren, stieg die Zentralisierung der Steuern in Deutschland auf 93 % an – fast alle Steuern mit Ausnahme der Realsteuern und der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern – waren mit Bemessungsgrundlage und Steuersätzen durch Bundesgesetze festgelegt.<sup>7, 8</sup> In der Schweiz ging die Zentralisierung der Steuern in der gleichen Zeit auf rund 47 % zurück. So gesehen ist die Zentralisierung in der Schweiz heute wesentlich niedriger als in Deutschland.<sup>9</sup> Hinsichtlich der Besteuerung hat sich das *Popitzsche Gesetz* in der Schweiz anders als in Deutschland nicht verwirklicht. Dieses kann damit keine Allgemeingültigkeit beanspruchen.<sup>10, 11</sup>

Es ist eine ganz andere Frage, wieviel Allgemeingültigkeit der Kartellhypothese zukommt. Steuerkartelle kommen zustande – so lautet die Hypothese aus dem 3. Teil – wo der Bundesgesetzgeber allgemein verbindliche Gesetze über Steuern für die Länder erlassen kann. Er braucht die sogenannte „Kompetenzkompetenz“, d. h. die Kompetenz, diese Gesetzgebungskompetenzen an sich zu ziehen. Wo dies der Fall ist, ergibt sich die durch die Bundesgesetzgebung sanktionierte Kartellierung endogen. Demnach ist in Deutschland eine Zentralisierung der Steuergesetzgebung zu erwarten. Wenn es demgegenüber in der Schweiz zu einer solchen Zentralisierung nicht gekommen ist, so kann dies daran liegen, daß die Bundesbehörden nicht über diese Kompetenzkompetenz verfügen und die Kartellierung daher nicht gelungen ist. Dies läßt sich auch nachweisen. Doch es ist Vorsicht am Platz. Der Grad der Zentralisierung der Steuern wird in den beiden Staaten durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Sechs von ihnen sollen nachfolgend separat beurteilt werden: Die Größe des Landes, die föderale Struktur, das parlamentarische System, die Wahl der Exekutive, das Volksbegehren und der Referendumsvorbehalt für Bundessteuern.

- a) *Die Größe des Landes*: Die Schweiz ist neun- bis zwölfmal kleiner als Deutschland, je nachdem ob die Fläche oder die Bevölkerung zum Maß-

<sup>7</sup> Die Gewerbesteuer wird als dezentrale Steuer betrachtet, weil nur die Basis, nicht aber die Hebesätze bundeseinheitlich festgelegt werden. Von der Gewerbesteuerumlage wird abstrahiert.

<sup>8</sup> Die im Jahr 1997 erfolgte Ersetzung der Gewerbekapitalsteuer durch eine Umsatzsteuerbeteiligung hat die Zentralisierung der Steuern in Deutschland weiter erhöht.

<sup>9</sup> Über den Zentralisierungsverlauf innerhalb der Beobachtungsperiode will diese Studie nichts aussagen. Hierfür wäre eine umfassendere Untersuchung erforderlich.

<sup>10</sup> Für Kompetenzverlagerungen auf der Ausgabenseite von den Gliedstaaten an den Zentralstaat besteht dann in der Schweiz entsprechend weniger Raum als in Deutschland. Insofern hat das Steuerregime einen Einfluß auf die Ausgabenseite des Bundeshaushalts.

<sup>11</sup> Ein Naturgesetz mag vorübergehend durch andere Faktoren überlagert sein, so daß es kurz- und mittelfristig aus den Daten nicht erkennbar wird. Solche, die Daten verzerrenden Einflüsse wurden hier jedoch vermieden, indem ein sehr langfristiger Vergleich über 45 Jahre vorgenommen worden ist.

stab genommen wird. Dennoch müssen beide Staaten grundsätzlich die gleichen öffentlichen Dienstleistungen bereitstellen. Wenn es in einem großen Land wie Deutschland sinnvoll ist, die staatliche Aktivität infolge von Skalenertragsvorteilen und von interregionalen Spillovereffekten auf drei bundesstaatliche Ebenen zu verteilen, so müsste die Schweiz als viel kleineres Land unter sonst gleichen Bedingungen eine vergleichsweise größere Zentralisierung der Staatsaktivität aufweisen.

- b) *Die föderale Struktur:* Beide Länder verfügen über eine ähnliche föderale Struktur. Sie bestehen aus Bund und Ländern bzw. Kantonen, wobei die letzteren im Rahmen der Verfassung des Bundes souverän sind. Dem oben zitierten Artikel 30 des Grundgesetzes entspricht Artikel 3 der Schweizerischen Bundesverfassung: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.“<sup>12, 13</sup>
- c) *Das parlamentarische System:* Im weiteren sind beide Staaten parlamentarische Demokratien. Ihre Parlamente bestehen aus zwei Kammern, wovon die eine proportional zur Bevölkerung, die andere nach Einzelstaaten gewählt bzw. bestellt wird. Die Mitglieder des schweizerischen Ständerates (der Kantonskammer) sind *ceteris paribus* in ähnlicher Weise wie die Mitglieder des Deutschen Bundesrates an Steuerkartellierung interessiert, insofern als sie, was meistens der Fall ist, einer kantonalen Regierungspartei angehören oder im Kanton selbst ein Regierungsamt innehaben.

Die Abgeordneten des Nationalrats (der ersten Kammer) regieren nicht in festen Koalitionen wie der Bundestag, sondern durch Mehrheiten von Fall zu Fall. Wenn ihnen bundesweite Steuerkartelle mehr Mittel bringen, können sie über logrolling-Koalitionen gezielt heimische Wählergruppen besserstellen und damit ihre Wiederwahlchancen verbessern. Dieser Effekt kann (wie für Deutschland vermutet) den negativen Wert höherer Steuern durchaus kompensieren. Insofern ist die Ausgangslage für Steuerkartelle in der Schweiz nicht grundsätzlich anders als in Deutschland.

- d) *Die Wahl der Exekutive:* In der Schweiz werden die Mitglieder der Regierung einzeln auf eine feste Amtszeit gewählt. Wenn sie einmal gewählt sind, sind sie von der Gunst des Parlaments unabhängig. Die Gesamterneuerungswahlen des Parlaments stellen somit keine Testwahlen für die Regierung dar. Diese sieht sich nicht unter dem Druck, eine Parla-

<sup>12</sup> Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1874 wurde neu redigiert und im Jahr 1999 von Volk und Ständen angenommen. Alle Zitate beziehen sich auf die „neue Bundesverfassung“.

<sup>13</sup> Vgl. auch Art. 70 Abs. 1 GG.

mentsfraktion zusammenzuhalten und durch Fraktionszwang disziplinieren zu müssen, um so die Wahlen zu gewinnen. Auf diese Weise ermöglicht sie das oben unter c) erwähnte logrolling der Mitglieder des Nationalrats. Das Verhalten der Exekutive ist so mit der Kartellhypothese durchaus verträglich.

- e) *Volksbegehren*: In der Schweiz können – anders als in Deutschland – Bundeskompetenzen durch Volksbegehren (Volksinitiative) geschaffen werden. Die Erfolgsquote von Volksbegehren ist zwar nicht besonders hoch, da sie nur bei qualifizierter Zustimmung durch die Wähler umgesetzt werden. Doch gelegentlich sind sie erfolgreich, schaffen neue Bundeskompetenzen und tragen so zur Zentralisierung bei.<sup>14</sup> Daher begünstigen Volksbegehren die Zentralisierung in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland, wo ähnliche Institutionen nicht existieren.
- f) *Der Referendumsvorbehalt bei den Bundessteuern*: In den Anfängen des Bundesstaates gab es in der Schweiz keine Bundessteuer. Der Bund war auf die Einnahmen aus Zöllen und Monopolen festgelegt. Es herrschte eine ähnliche Regelung wie im Deutschen Kaiserreich. Die Erhebung von umfassenden Bundessteuern z. B. auf Einkommen und Umsätzen bedurfte einer *Bundeskompetenz*. Diese konnten die Bundesbehörden nicht von sich aus schaffen. Sie verfügten nicht über die Kompetenzkompetenz. Vielmehr unterlag die Einrichtung solcher Kompetenzen dem obligatorischen Referendum. Seit dem Jahr 1917 mußten sich die Wähler nicht weniger als 23mal zu den Besteuerungskompetenzen des Bundes äußern. 40 % der Vorlagen wurden im ersten Durchgang abgelehnt. Hinsichtlich der Bundeseinkommen- und der Umsatzsteuer ließen sich bis heute nur befristete Kompetenzen durchsetzen. Die derzeitigen Kompetenzen laufen im Jahr 2006 aus (Art. 196 Abs. 13 und 14 der Bundesverfassung). Dann muß über die Besteuerung wieder neu entschieden werden.<sup>15, 16</sup>

Von den betrachteten sechs Einflußfaktoren dürften alle bis auf den letzten entweder in Richtung einer *stärkeren Zentralisierung* von Steuern und Staatsausgaben in der Schweiz als in der Bundesrepublik Deutschland wir-

<sup>14</sup> Zur Abschaffung bestehender Bundeskompetenzen durch Volksinitiative ist es bisher kaum gekommen.

<sup>15</sup> R. Vaubel (1996) diskutiert die Frage, ob die Existenz eines Bundesverfassungsgerichtes die Zentralisierung fördert. Die Frage ist m. E. nicht eindeutig zu beantworten. In der Schweiz, wo ein Bundesverfassungsgericht mit Kompetenz zur abstrakten Normenkontrolle fehlt, gibt es keinerlei Schranken, ein lokales Anliegen, z. B. durch Volksinitiative, zur Bundessache zu erklären. Umgekehrt kann, wie R. Vaubel argumentiert, ein Verfassungsgericht, wo es existiert, wie z. B. in Deutschland, gerade aus Eigeninteresse zum Wachstum der Bundeskompetenzen beitragen.

<sup>16</sup> Solche Referenden gibt es für Bundeskompetenzen generell. Sie wirken in die gleiche Richtung.



ken oder diesbezüglich neutral sein. Wenn aber *insgesamt* bei den Steuern eine *stärkere Dezentralisierung* in der Schweiz als in Deutschland festgestellt werden kann, so liegt es nahe, Schwierigkeiten bei der Kartellierung als primär dafür ursächlich zu betrachten. Kantonspolitiker, die ihre Steuereinnahmen durch ein Steuerkartell abzusichern suchen, finden in der Schweiz keine Bundesgesetzgebungskompetenz vor, über die sie ihr Vorhaben sanktionieren könnten. Bundessteuergesetze, die alle 10 bis 15 Jahre durch die Volksabstimmung neu beschlossen werden müssen, eignen sich nicht als stabile Basis für Kartelle, vgl. oben 3. Teil.

So läßt sich verstehen, warum ein Steuerverbund wie in Deutschland unter den schweizerischen Institutionen nicht zustandegekommen ist.<sup>17</sup> Wenn die Kantone ihre Einnahmen erhöhen wollen, können sie sich nicht auf die Besteuerungsmacht des Bundes verlassen. Sie müssen die zusätzlichen Einnahmen über eigene Gesetze beschaffen. Das *Trennsystem* ergibt sich für sie *endogen*. Es ist eine Folge des Referendumsvorbehalts für Bundessteuern.

Ansätze zu einer Steuerkartellierung der Kantone finden sich in dem im Jahr 1977 knapp angenommenen Steuerharmonisierungsartikel (Art. 129 der Bundesverfassung). Harmonisierung bedeutet aber nicht Vereinheitlichung. Sie beschränkt sich im wesentlichen auf kantonale Einkommen- und Vermögensteuern, inklusive kantonale Körperschaftsteuern, Quellensteuern von ausländischen Aufenthalt und die Grundstückgewinnsteuer. Harmonisiert sind im wesentlichen nur die Steuerpflicht und das Steuerverfahren. Im übrigen hält der genannte Verfassungsartikel fest: „Von der Harmonisierung ausgenommen bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge.“<sup>18</sup> Schenkungs- und Erbschaftsteuern bleiben gänzlich in kantonaler Hoheit. Dies zeigt, daß die Wähler die Gefahren einer Steuerkartellierung im Hinblick auf die Steuerbelastung erkennen und daher gegenüber der Schaffung von Bundeskompetenzen zurückhaltend sind.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Die Vorlage zur Änderung der Finanzordnung von 1970 sah eine Bundessteuerkompetenz vor mit dem Ziel, darauf aufbauend einen Steuerverbund zwischen Bund und Kantonen zu errichten. Sie wurde in der Volksabstimmung vom 15. 11. 1970 verworfen, vgl. Kommentar der Bundesverfassung von 1874, Art. 41ter Rz. 103.

<sup>18</sup> Im darauf aufbauenden Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (AS 1991, 1256, SR 642.14) werden diese Beschränkungen jedoch relativ großzügig interpretiert. Eine Bundesgerichts kompetenz zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung gibt es in der Schweiz nicht. An deren Stelle tritt das fakultative Referendum.

<sup>19</sup> Die für Deutschland entwickelte Kartellhypothese wird in Diskussionen gelegentlich mit dem Argument verworfen, daß die Bürger und Politiker in den deutschen Bundesländern 1949 gar nicht gewußt hätten, was sie mit ihrer neugewonnenen Steuer- und Aufgabenautonomie hätten anfangen sollen und sich aus diesem Grund dem Bund untergeordnet hätten. Die Zentralisierung wird aus allgemeiner Unsicherheit zu Beginn der 50er Jahre zu erklären versucht. Dies deutet auf die Bildung eines Krisenkartells hin und bestätigt damit die Kartellhypothese. Jedenfalls lassen solche

Aber was ist dann der Grund für die von J. Popitz im Deutschland der Weimarer Republik beobachtete Zentralisierungstendenz? J. Popitz nennt beispielhaft den Verlust an Elastizität des Gemeindesteuersystems seit dem Ende des Ersten Weltkrieges und daraus folgend dessen Unfähigkeit, die sich stellenden Probleme zu bewältigen (1927, S. 348). Der Grund dieses Funktionsverlustes dürfte aus heutiger Sicht in der Neuordnung der Staatseinnahmen in der Weimarer Reichsverfassung liegen. In Art. 8 der Weimarer Reichsverfassung wurde dem Reich die Generalermächtigung zugesprochen „die Abgaben und sonstigen Einnahmen“ für sich in Anspruch zu nehmen und in diesem Fall auch die Gesetzgebung an sich zu ziehen. Weiter heißt es dort: „Nimmt das Reich Abgaben oder sonstige Einnahmen in Anspruch, die bisher den Ländern zustanden, so hat es auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen.“ Die Landespolitiker haben also dem Reich ihre überkommenen Besteuerungskompetenzen bereitwillig abgetreten und sich mit dem Versprechen auf „Erhaltung der Lebensfähigkeit“ begnügt. Vom Willen nach Souveränität und Selbstverantwortung war bei ihnen auch damals nicht viel zu spüren,<sup>20</sup> was aus der Sicht der oben dargelegten Kartellhypothese durchaus verständlich ist. Auf der Grundlage dieser neuen Kompetenzen des Reiches wurde in den Jahren 1919 und 1920 die *Erzbergersche Finanzreform* in Angriff genommen. Es wurden u. a. das Umsatzsteuergesetz, das Reichseinkommensteuergesetz und das Körperschaftsteuergesetz verabschiedet und eine Finanzverwaltung unter der Regie des Reichs errichtet. Die Länder und Gemeinden, die jetzt kaum mehr über Steuerquellen verfügten, wurden zu „Kostgängern des Reiches“ oder, wie J. Popitz schreibt, „es bleibt ihnen nichts anderes übrig, als sich ... an den Zentralstaat zu wenden.“ (1927, S. 348) Es bestätigt sich, daß die Zentralisierung der Einnahmenkompetenz eine Zentralisierung der Ausgabenkompetenz nach sich zieht. Was nach J. Popitz magisch als „Anziehungskraft des höchsten Etats“ bezeichnet wird (J. Popitz, 1927, S. 348), erscheint so als durchaus naheliegende Konsequenz.

---

Erklärungen die Frage offen, warum in der Schweiz die Steuerautonomie der Kantone über eine viel längere Zeitdauer nie in Frage gestellt worden ist. Politische und wirtschaftliche Krisen oder Notzeiten gab es auch in der Schweiz, z. B. in den Jahren 1918/1920, 1929/1933 oder 1939/1945.

Aufschlußreich, jedoch einer späteren Untersuchung vorbehalten, wäre möglicherweise ein Vergleich mit den Vereinigten Staaten. Die anhaltend hohe Federal Income Tax in den 70er Jahren und der damalige Übergang zum Revenue Sharing könnten auf eine Kartellierung hinweisen, die jedoch in der Folge nicht stabil blieb.

<sup>20</sup> Vgl. E. R. Huber, Bd. 6, 1981, insbes. S. 488–493.



## 5. Der Einfluß der Zentralisierung auf die Steuerbelastung

Das wesentliche Anliegen dieser Arbeit bestand darin zu zeigen, daß Steuer- und Ausgabenkartelle untergeordneter Gebietskörperschaften insbesondere in Staaten zustandekommen, in denen der Bund solche Ziele durch seine Gesetzgebung sanktionieren kann. Wo dies nicht der Fall ist, ist die Kartellierung weniger häufig zu beobachten. Es wäre nicht uninteressant, darüberhinaus zu untersuchen, ob sich aus der Kartellierung ein meßbarer Einfluß auf die Steuerbelastung ergibt, was nicht nur der Argumentation im 3. Teil entspricht, sondern auch mit der Leviathanhypothese von G. Brennan und J. M. Buchanan (1980) konform geht. Zur Leviathanfrage gibt es eine lange Diskussion in der Literatur (vgl. zusammenfassend W. E. Oates 1985, 1989), in deren Zusammenhang allerdings mehr der Budgeteffekt der Zentralisierung als der Steuerbelastungseffekt stand. Die Leviathanfrage soll hier nicht nochmals aufgerollt werden. Es soll nur als Beiprodukt der Untersuchung der Zentralisierung auch die Steuerbelastungsfrage gestreift werden. Demnach müßte als Folge des beschriebenen Kartellierungsprozesses auch die Steuerbelastung stärker angestiegen sein als ohne Kartellierung. Dieser Effekt kommt in den vorliegenden Daten zum Ausdruck. Im Jahr 1950 lag die durchschnittliche Steuerbelastung in der Schweiz mit 17,8 % des Bruttosozialprodukts zwar um 1,4 Prozentpunkte *über* derjenigen in Deutschland. Doch im Jahr 1995 lag sie in der Schweiz mit 19,8 % um 3,8 Prozentpunkte deutlich *unter* der deutschen Belastung.<sup>21</sup> Hinzu kommt in beiden Ländern die aufgeschobene Besteuerung, die sich in der seit 1950 akkumulierten Staatsschuld niederschlägt. Auch sie ist in der Schweiz in Prozenten des BSP wesentlich niedriger als in Deutschland, was im letzteren Fall nur zum Teil durch die Wiedervereinigung bedingt ist.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Die Schweiz hatte im Jahr 1950 eine relativ große, insbesondere in den Jahren 1939 bis 1945 akkumulierte Staatsschuld. Insofern sind Deutschland und die Schweiz mit ungleichen Bedingungen in die Nachkriegszeit eingetreten. Allerdings sollten die in der Abbildung dargestellten Prozentzahlen nicht zur Vermutung verleiten, die Staatsschuld sei in der Schweiz absolut abgebaut worden. In beiden Staaten hat die Staatsschuld insbesondere seit den 70er Jahren beträchtlich zugenommen.

<sup>22</sup> Die beobachteten Unterschiede in der Steuerbelastung könnten freilich auch unterschiedliche Nachfragen nach öffentlichen Leistungen widerspiegeln. Bei einer Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen von etwa 1 (vgl. Ch. B. Blankart 1998, 9. Kap.) ist dies allerdings schwer zu begründen.

Von der Kostenseite her ließe sich mit W. J. Baumols Kostenkrankheitstheorie argumentieren. Diese mag erklären, warum in beiden Ländern die Steuerbelastung 1995 höher ist als 1950. Aber es ist schwer verständlich, warum Deutschland scheinbar stärker durch die Kostenkrankheit belastet worden sein sollte als die Schweiz (mit ihrem vergleichsweise hohen Lohnniveau).

Die Daten der Abbildung verstehen sich ohne Sozialversicherung. Wird die Sozialversicherung eingeschlossen, so liegt die deutsche Steuerquote von 1950 bei 24,5 %, die schweizerische bei 20,5 %. 1995 ist die Differenz aber wesentlich größer. Sie liegt bei 42,1 % in Deutschland und 33 % in der Schweiz. Der höhere deutsche Wert von 1950 dürfte als Ergebnis der Kriegsfolgelasten zu verstehen sein. Allerdings ist die



Ausgeklammert bleibt in dieser Arbeit der Verlauf der Kartellierung bzw. Zentralisierung während der Beobachtungsperiode 1950 bis 1995. In Deutschland scheint der Zentralisierungsprozeß auf der Ausgabenseite eher kontinuierlich, auf der Einnahmenseite schubweise erfolgt zu sein. Ein erster Schritt erfolgte beispielsweise in den Anfängen der Bundesrepublik, ein zweiter mit der 1969er Finanzreform. In der Schweiz dürfte die Besteuerungsmacht des Bundes im Zuge des multilateralen und systembedingten Zollabbaus<sup>23</sup> gesunken sein, was über die Bundessteuern nicht wettgemacht werden konnte und sich damit auch auf die Ausgabenseite auswirkte. Die Erklärung dieser Dynamik mit ihren Wirkungen und Wirkungsverzögerungen bedarf einer gesonderten Untersuchung. Hier wird davon ausgegangen, daß die sehr langfristige Betrachtung von 45 Jahren (von den Anfängen der Kartellierung in Deutschland bis heute) die einzelnen Maßnahmen glättet. So ist auch die nachfolgende Grafik zu verstehen, die nur die beiden Eckjahre wiedergibt.<sup>24</sup>

---

Sozialversicherung sowohl in Deutschland wie in der Schweiz beim Bund angesiedelt, so daß sich die Entwicklung von 1950 bis 1995 im Vergleich beider Länder nicht unmittelbar interpretieren läßt. In diesem Aufsatz ist daher die Umverteilung über die Sozialversicherung mit Absicht ausgeklammert worden.

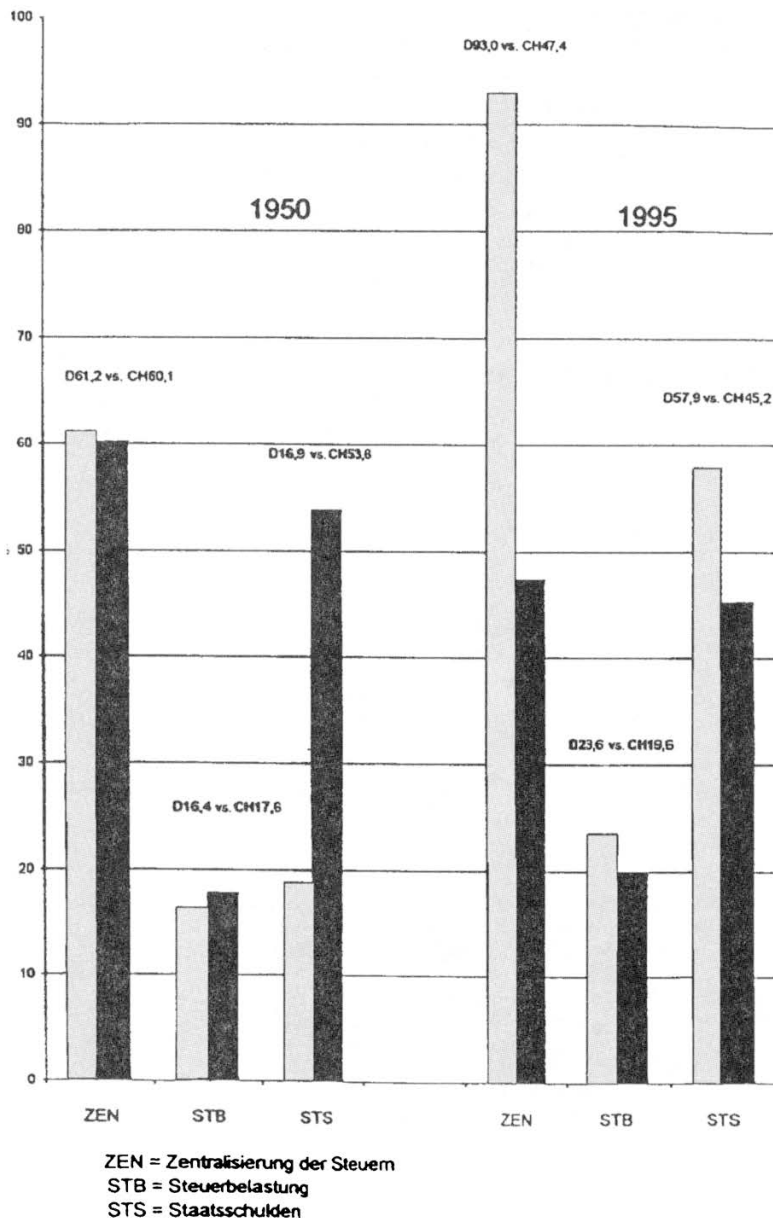
Weiter könnte die relativ niedrigere Steuerbelastung in der Schweiz als in Deutschland auch aus der These des „*race to the bottom*“ erklärt werden. Danach führt Wanderungswettbewerb (voting on foot) bei zunehmenden Skalenerträgen in der Nutzung öffentlich bereitgestellter Güter zu einem aus der Sicht der Bürger suboptimalen Niveau der Bereitstellung. Insofern würde die niedrigere Steuerbelastung in der Schweiz nicht viel aussagen. Freilich darf die Existenz solcher Skalenerträge nicht einfach unterstellt werden wie dies in der Literatur gelegentlich geschieht.

Ob zunehmende Skalenerträge in der Nutzung vorliegen, scheint fraglich bzw. nach der neuesten Studie von M. Reiter und A. Weichenrieder (1997) jedenfalls umstritten. Aber auch wo solche Größenvorteile existieren, ist nicht einzusehen, warum sich die Gebietskörperschaften dort nicht durch Kooperation, Fusion oder Aufwärtsdelegation der Aufgaben anpassen. Nach einer erfolgten Anpassung sind die Skalenertragsvorteile ausgeschöpft. Die im Text angeführte Argumentation bleibt bestehen (vgl. Ch. B. Blankart, 1998, 26. Kap.).

Nicht ganz klar ist in diesem Zusammenhang der Einfluß der direkten Demokratie in der Schweiz, der, wie z. B. L. P. Feld und M. R. Savioz (1998) zusammenfassend zeigen, ebenfalls einen dämpfenden Effekt auf die Besteuerung ausübt, der aber im Jahr 1950 offenbar nicht oder in geringerem Maße wirksamer war als im Jahr 1995. Inwiefern sich dahinter Struktureffekte verbergen, läßt sich nicht genau sagen.

<sup>23</sup> Letzteres ergibt sich aus den spezifischen Zollsätzen, die im Zuge von Wachstum und Inflation zurückgehen.

<sup>24</sup> Ebenfalls ausgeklammert und für einen späteren Aufsatz vorbehalten bleibt die Frage, ob die Steuerkartellierung, die damit verbundene Einnahmenverteilung im Verbund und der Finanzausgleich in Deutschland nicht wenigstens den Vorteil eines Abbaus der Streuung der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Ländern hervorgebracht hat. Das Steuerkartell würde dann jedenfalls einen Beitrag zur Erreichung „einheitlicher Lebensverhältnisse“ leisten. Die Ergebnisse der Studie von H. D. v. Löffelholz (1993) und der OECD (1998) sprechen indessen nicht dafür. Ein nur mäßig nivellierender Einfluß scheint auch vom stärker wettbewerblichen schweizerischen Steuer- und Finanzausgleichssystem auszugehen (vgl. B. Zürcher 1998).



Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistischen Jahrbüchern für die Bundesrepublik Deutschland bzw. der Schweiz, verschiedene Jahrgänge.

Abbildung: Zentralisierung der Steuergesetzgebung, Steuerbelastung und Staatsverschuldung in Prozenten der gesamten Steuereinnahmen bzw. des BSP 1950 bis 1995 in Deutschland und in der Schweiz

## 6. Schlußfolgerungen

Von 1949 bis 1999 hat die Zentralisierung der Steuern und Staatsausgaben in Deutschland dramatisch zugenommen. Weder die normative Theorie des Föderalismus noch die Naturgesetzhypothese von J. Popitz vermögen dieses Phänomen befriedigend zu erklären. Aus dem Vergleich unterschiedlicher Institutionen läßt sich aber erkennen, daß der Kompetenzkompetenz des Bundes in Fragen der Besteuerung ein wichtiger Einfluß auf das Ausmaß der Zentralisierung von Steuern und damit indirekt auch der Staatsausgaben zukommt. Die Kompetenzkompetenz erlaubt es dem Bundesgesetzgeber, die dezentralen Steuern der Bundesgesetzgebung zu unterstellen und dadurch das Steuerkartell, das die Länder aus eigenen Kräften nicht aufrechterhalten und damit nicht etablieren können, zu zementieren.

Die heute in Deutschland vielfach geforderte Rückkehr zum Trennsystem ist grundsätzlich zu begrüßen. Beispielsweise könnte die Steuertrennung, wie sie das X. Kapitel des Grundgesetzes von 1949 vorsah, wieder eingeführt werden. Doch ein solcher Beschluß stünde auf tönernen Füßen. Denn das *Trennsystem* ist, wie in diesem Aufsatz zu zeigen versucht worden ist, *endogen*. Es ist eine Folge des Umfangs der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Steuerfragen. Solange der Bund, wie in Deutschland, die Kompetenzkompetenz besitzt, über die Steuern der Länder zu legislieren, unterliegt ein Trennsystem der Gefahr durch die kartellistischen Bestrebungen der Landespolitiker im Verein mit dem Bund wieder ausgehöhlt zu werden. Wünschbar wäre unter diesem Gesichtspunkt vielmehr ein als Ewigkeitsklausel in der Verfassung verankertes, *gebundenes Trennsystem*. Der Bund würde exklusiv auf bestimmte Bemessungsgrundlagen (z. B. die Umsatzsteuer und einzelne Verbrauchsteuern) festgelegt. Alle übrigen Steuern stünden den Ländern bzw. Gemeinden zu. Statt einer Ewigkeitsklausel ist, wie in der Schweiz, auch eine *zeitlich begrenzte Besteuerungskompetenz des Bundes* denkbar. Diese wäre vor Ablauf vom Souverän (den Bürgern) jeweils erneut zu beschließen. Eine solche Steuer läßt sich schwerlich als Basis für ein Steuerkartell verwenden (vgl. oben 4. Teil). Als weitere Alternativen kommen schließlich ein System von Matrikularbeiträgen der Länder oder eine Mischung dieser Varianten in Frage.

Solche Überlegungen zu einer Reform der deutschen Steuerverfassung müssen derzeit noch als Blaupausen für die Zukunft verstanden werden. Als unmittelbare Diskussionsgrundlage können sie jedoch im Rahmen der Reform der Finanzverfassung der EU herangezogen werden. Das gegenwärtige EU-Eigenmittelregime läuft im Jahr 2006 aus. Es stellt sich dann die Frage, ob es weitergeführt oder durch ein neues Regime ersetzt werden soll. Bisher wird die EU im wesentlichen aus Matrikularbeiträgen der Mitgliedstaaten finanziert. Bemessungsgrundlagen bilden der Konsum (über die



Mehrwertsteuer) und das BSP. Nur auf die Zölle und Verwaltungseinnahmen hat die EU einen eigenen Rechtsanspruch. Verschiedentlich wird für die EU statt dessen eine eigene Steuerhoheit gefordert. Nach den obigen Überlegungen wäre aber eine EU-eigene Steuer nicht sinnvoll. Sie würde die Steuerkartellierung der Mitgliedstaaten und die Angleichung nationaler Aufgaben durch die EU fördern. Das gleiche gilt für Bestrebungen der Steuerharmonisierung im Rahmen der EU. Die mitgliedstaatenbezogenen Ausgaben, die schon heute einen bedenklich hohen Umfang erreicht haben, würden noch mehr zunehmen. Besser wäre es, beim System der Matrikularbeiträge vorerst zu verbleiben und die nationalen Interessen bei der Entscheidungsfindung zurückzudrängen. Neue Wahlverfahren für Parlament, Rat und Kommission könnten hierzu beitragen (vgl. D. C. Mueller 1997).

### Literatur

- Blankart, Ch. B. (1995): Knut Wicksells Finanztheoretische Untersuchungen 1896–1996. Ihre Bedeutung für die moderne Finanzwissenschaft, Finanzarchiv, N. F. Bd. 52, Heft 4, S. 437–459.
- (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München (Vahlen) 3. Auflage.
- Brennan, G. und Buchanan, J. M. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge (Cambridge University Press).
- Feld, L. P. und Savioz, M. R. (1998): Vox Populi, Vox Bovi? Ökonomische Auswirkungen der direkten Demokratie, in: Grözing, G. und Panther, St. (Hrsg.), *Konstitutionelle Politische Ökonomie*, Marburg (Metropolis Verlag), S. 29–80.
- Hansmeyer, K. H. und Zimmermann, H. (1984): Das Popitzsche Gesetz und die Entwicklung der Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in den 60er und 70er Jahren, in: Koch, W. A. S. und Petersen, H. G. (Hrsg.), *Staat, Steuern und Finanzausgleich*, Festschrift für Heinz Kolms zum 70. Geburtstag, Berlin (Duncker & Humblot), S. 297–314.
- Homburg, St. (1996): Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: Oberhauser, A. (Hrsg.), *Fiskalföderalismus in Europa*. Berlin (Duncker & Humblot).
- Huber, E. R. (1981): *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. VI, Stuttgart u. a. (Kohlhammer)
- Löffelholz, H. D. von (1993): Finanzreform 1969: Anspruch und Wirklichkeit. Eine kritische Analyse, Beihefte der Konjunkturpolitik, Jg. 41, S. 29–52.
- Meyer, St. (1998): Popitz', „Gesetz der Anziehungskraft des zentralen Etats“ als Erklärungsansatz für Zentralisierungstendenzen im europäischen Integrationsprozeß? *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, 27. Jg., Heft 4, S. 197–200.
- Mueller, D. C. (1996): *Constitutional Democracy*, New York, Oxford (Oxford University Press).
- (1997): *Federalism and the European Union: A constitutional perspective*, Public Choice, Vol. 9, No. 1–4, 1997, S. 255–280.

- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, New York (Harcourt).
- (1978): *The Changing Structure of Intergovernmental Fiscal Relations*, in: Recktenwald, H. C. (Hrsg.), *Secular Trends of the Public Sector*, Paris (Cujas) S. 151 – 160.
  - (1985): *Searching for Leviathan: An Empirical Study*, *American Economic Review*, Vol. 75, No. 4, S. 748 – 757.
  - (1989): *Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections*, *American Economic Review*, Vol. 79, No. 3, S. 578 – 583.
- OECD (1998): *Economic Surveys 1997 – 1998, Germany*, Paris (Organization for Economic Co-operation and Development).
- Olson, M. (1969): *The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, *American Economic Review*, Vol. 59, S. 479 – 487.
- Popitz, J. (1927): *Der Finanzausgleich*, *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 1. Auflage, Bd. 2, 338 – 375.
- Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998): *Reform der Finanzverfassung, ohne Ort* (Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung).
- Reiter, M. und Weichenrieder, A. (1997): *Are Public Goods Public? A Critical Survey of the Demand Estimates for Local Public Services*, *Finanzarchiv*, N. F., Bd. 54, S. 374 – 408.
- Vaubel, R. (1996): *Constitutional Safeguards Against Centralization in Federal States: An International Cross Section Analysis*, *Constitutional Political Economy*, Vol. 7, S. 79 – 102.
- (1995): *The Centralization of Western Europe*, London (Institute of Economic Affairs).
- Wallis, J. J. und Oates, W. E. (1988): *Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government*, in: Rosen, H. (Hrsg.), *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, Chicago (Univ. of Chicago Press), S. 5 – 28.
- Zürcher, B. (1998): *Income Distribution Dynamics Across Swiss Cantons*, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 134, Nr. 2, S. 159 – 173.

## Zusammenfassung

Gegenstand der Untersuchung ist der Prozeß der Zentralisierung der Staatstätigkeit in Deutschland im Vergleich zur Schweiz. Die Hypothese lautet, daß Landespolitiker den Steuerwettbewerb kartellistisch zu begrenzen versuchen, indem sie die Besteuerung zentral durch die Bundesgesetzgebung sanktionieren lassen. Diese Tendenz ist in Deutschland stärker ausgeprägt als in der Schweiz, wo die Bundessteuern einem periodischen Referendum unterliegen, d. h. die Bundesbehörden nicht über die Kompetenzkompetenz verfügen, kantonale Gesetzgebungszuständigkeiten an sich zu ziehen. Die unterschiedlichen Regelungen widerspiegeln sich in den aktuellen Zentralisierungstendenzen 1950 bis 1995 in Deutschland und in der Schweiz sowie in der Entwicklung der durchschnittlichen Steuerbelastung in den beiden Ländern.

**Abstract**

The paper investigates the political process of government centralization in Germany as compared to Switzerland. Centralization is explained to result from subcentral governments' endeavor to form tax cartels confirmed by federal legislation. In Germany the federal government can assume such legislative power, in Switzerland it has to rely on referenda. The data reflect the hypothesis that the growth of centralization depends on this institutional difference. Moreover, the average tax burden seems to increase with centralization and in this sense confirms the Leviathan hypothesis.

*JEL-Klassifikation: D 72, H 11, H 77*