

Im Soge des Zentralstaats

Zum 90. Geburtstag des Popitzschen Gesetzes. Von Christoph A. Schaltegger und Thomas M. Studer

In föderal aufgebauten Ländern übernimmt der Zentralstaat immer mehr Aufgaben von den untergeordneten Staatsebenen. Erstmals wissenschaftlich abgeleitet wurde dieser Trend in der Weimarer Republik. Er ist heute aber unverändert gültig.

Die noch heute grosse Bekanntheit von Johannes Popitz beruht auf einem Beitrag über die Gestaltung des Finanzausgleichs, der 1927 veröffentlicht wurde. Doch anders als man vermuten könnte, ist der Beitrag nicht deswegen berühmt, weil mit ihm der Begriff des Finanzausgleichs erstmals in die Literatur einging. Vielmehr hat Popitz darin eine These über Zentralisierungstendenzen in föderalen Staaten aufgestellt, die als das «Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des grössten Etats» bekannt wurde. Lehrbücher zur Finanzwissenschaft vermittelten Generationen von Studierenden die von Popitz beschriebene Anziehungskraft, die über die Zeit zu einer schleichenden Verstärkung der Zuständigkeiten des Zentralstaats führt.

Süsses Gift der Subventionen

Für das Auftreten dieser Magnetwirkung machte Popitz mehrere Faktoren verantwortlich. Erstens den sich selbst verstärkenden Prozess des Ausbaus der Kompetenzen beim Zentralstaat. Egal ob dieser eine Aufgabe übernimmt oder für die Gesetzgebung sorgt, habe eine Vereinheitlichung immer Auswirkungen auf die Gliedstaaten. Deswegen fordern diese wiederum ein Engagement des Zentralstaats, wodurch er seine Zuständigkeiten weiter ausdehnt. Als zweiten Grund nennt Popitz die Subventionierung der Gliedstaaten im Rahmen eines Finanzausgleichs, die dem Zentralstaat ebenfalls die Übernahme von Kompetenzen ermöglicht.

Der dritte Faktor ist der Verdrängungseffekt durch den Finanzbedarf des Zentralstaats. Sind seine finanziellen Bedürfnisse gross, «werden die Mittel, die den anderen Gebietskörperschaften bleiben, knapp sein». Sollten dann unvorhergesehene Ereignisse auftreten oder neue Aufgaben erfüllt werden müssen, wenden sich die Gliedstaaten an den Zentralstaat, der die Aufgabe übernimmt und so seine Kompetenzen ein weiteres Mal ausdehnt. Im Ergebnis erodiert paradoxerweise aus allen genannten Gründen die Finanzautonomie der Gliedstaaten gerade auch wegen der Gliedstaaten.

Bei seinen Ausführungen zog Popitz wiederholt Parallelen zur Entwicklung der Weimarer Republik. Dabei konnte er auf einen grossen Erfahrungsschatz zurückgreifen, den er dank seiner langjährigen Tätigkeit im Reichsfinanzministerium besass. Dort war Popitz bereits vor Kriegsende tätig, wobei ihm 1925 das Amt des Staatssekretärs und damit des ranghöchsten Beamten des Ressorts übertragen wurde. Obwohl Popitz immer wieder auf aktuelle Vorgänge verwies, hielt er das Auftreten der Anziehungskraft des grössten Etats keinesfalls für einen Prozess, der bloss die Weimarer Republik betraf. Vielmehr sah er die schleichende Zentralisierung als ein «naturgesetzliches» Phänomen, das in allen föderalen Staaten wirkt: «Realpolitisch gesehen erscheint diese Anziehungskraft des Zentralstaats unvermeidbar. Es gibt kein wirksames Allheilmittel dagegen.»

Die Schweiz als Fallbeispiel

Die Schweiz bietet ein gutes Fallbeispiel für die These. Sie ist dank dem historisch stark ausgeprägten Föderalismus und der grossen wirtschaftlichen und politischen Stabilität ein einzigartiges Labor für die langfristige Entwicklung der Finanzpolitik eines Bundesstaats. Ein Blick auf ihre Finanzgeschichte offenbart, dass die von Popitz genannten Treiber der Anziehungskraft wirkten.



Johannes Popitz hat nicht nur den Staatsapparat reformiert, sondern auch während des Naziregimes Haltung bewiesen. Er bezahlte dies mit seinem Leben. ULLSTEIN

Nachdem die Aufgaben und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen bei der Bundesstaatsgründung 1848 weitgehend getrennt worden waren, setzte spätestens ab 1914 ein Prozess der Zentralisierung der Kompetenzen beim Bund ein. Es etablierte sich schleichend ein System des Vollzugsföderalismus, bei dem die Kantone für den Vollzug der Bundesgesetze verantwortlich sind. Auch das Subventionswesen trug früh dazu bei, dass der Bund seine Zuständigkeiten ausdehnte, indem er den Kantonen Vorschriften und Auflagen hinsichtlich der Aufgabenerfüllung machte. Dadurch wuchs die Zahl der Verbundaufgaben und Verbundfinanzierungen stetig an, was mit einer Verwischung der Verantwortlichkeiten einherging. Entscheidend war vor allem die Einführung der Einkommensbesteuerung auf Bundesebene ab 1915, die eine Abkehr vom steuerlichen Trennsystem hin zu einem Verbundsystem bedeutete.

Eine Form der Bestechung

Popitz war ein überzeugter Zentralist, der Sympathien hegte für einen starken deutschen Einheitsstaat. Als schöpferische Kraft hinter der Finanzreform von 1919 und 1925 sowie als geistiger Vater

Ein tragisches Leben

Der 1884 geborene Johannes Popitz zählt zu den bedeutendsten Figuren der deutschen Steuergeschichte. Als einflussreicher Staatswissenschaftler an der Friedrich-Wilhelms-Universität Berlin und langjähriger Staatssekretär hat er die Finanzwissenschaft massgeblich geprägt. Er schuf nicht nur wichtige theoretische Grundlagen zur Gestaltung des Finanzausgleichs, er konzipierte auch die erste Umsatzsteuer Deutschlands

und leistete einen noch immer sichtbaren Beitrag zur Entwicklung des damaligen Reichseinkommensteuergesetzes. Popitz erlebte nicht mehr, wie seine wichtigste These (vgl. Haupttext) als «Popitzsches Gesetz der Anziehungskraft des grössten Etats» bekannt wurde und in die Finanzwissenschaften einging. Er wurde 1933 von Hermann Göring zum preussischen Finanzminister ernannt und liess sich vom NS-

Regime instrumentalisieren. Die Judenverfolgung veranlasste ihn 1938 aber dazu, ein Rücktrittsgesuch einzureichen, das abgelehnt wurde. Popitz blieb im Amt und begann, sich als einziger NS-Minister im Widerstand zu engagieren. Er gehörte zu jenen Dissidenten, die nach dem gescheiterten Attentat von Claus Schenk Graf von Stauffenberg auf Hitler zum Tode verurteilt und am 2. Februar 1945 hingerichtet wurden.

Regime instrumentalisieren. Die Judenverfolgung veranlasste ihn 1938 aber dazu, ein Rücktrittsgesuch einzureichen, das abgelehnt wurde. Popitz blieb im Amt und begann, sich als einziger NS-Minister im Widerstand zu engagieren. Er gehörte zu jenen Dissidenten, die nach dem gescheiterten Attentat von Claus Schenk Graf von Stauffenberg auf Hitler zum Tode verurteilt und am 2. Februar 1945 hingerichtet wurden.

Bundeseinnahmen als «zweckfreie Mittel». Ursprünglich waren die Kantonsanteile als Anreiz und Entschädigung für die gewissenhafte Erhebung der einmaligen Kriegssteuer von 1915 gedacht. Der Zürcher FDP-Nationalrat und spätere Bundesrat Ernst Wetter wertete die Kantonsanteile 1938 in einer Nationalratsdebatte aber folgerichtig als Bestechungsgeld für die Kantone, das der Zentralisierung Vorschub leistet: «Die steuerliche Zentralisation führt eine politische Zentralisation nach sich und untergräbt damit das Fundament unseres föderativen Staates. [...] So ist es auch bei uns gegangen: Der Bund brauchte neue Einnahmen, er brauchte neue Steuern. Die Kantone haben sich zuerst dagegen gesperrt, sie haben das Gefühl gehabt, jetzt greife man in etwas hinein, das ihnen gehört. Deshalb haben sie vom Bund eine Entschädigung verlangt. Sie haben gleichsam eine Verzichtsprovision für sich ausbedungen. Sie haben sich mit einem Anteil – entschuldigen Sie das Wort – bestechen lassen.»

Als sich die direkte Bundessteuer nach dem Ersten Weltkrieg unter diversen Namen zu einem dauernden Provisorium entwickelte, erhielten die Kantone weiterhin einen Anteil, der sich zwischen 20% und 40% bewegte. Trotz dieser Abgeltung zahlten die Kantone einen hohen Preis für die Schaffung dieser Verbundeinnahme: die schleichende Preisgabe ihrer Finanzautonomie.

Zunächst bedeutete die Einführung der direkten Bundessteuer eine finanzielle Schicksalsgemeinschaft zwischen dem Bund und den Kantonen. Mit dem Anstieg der Bundeseinnahmen wurde aus dieser Verbundenheit aber immer mehr eine Abhängigkeit. Hierbei zeigten sich in zweifacher Hinsicht die Folgen einer Missachtung der fiskalischen Äquivalenz: Zum einen haben die Kantone keine Kompetenzen hinsichtlich der Gestaltung der direkten Bundessteuer und damit auch bezüglich der Höhe ihrer Anteile. Zum andern hat der Bund mit der Gestaltung der direkten Bundessteuer auch einen direkten Einfluss auf den Steuerertrag der Kantone.

Blockaden und Ineffizienzen

Es war der Zürcher Finanzwissenschaftler Eugen Grossmann, der 1951 als Erster auf die Auswirkungen der von beiden Staatsebenen genutzten Steuerbasis durch ein Verbundsystem hinwies. Er warnte davor, dass «das Vordringen des Bundes auf dieses Gebiet de facto zu einer starken Einschränkung der finanzpolitischen Bewegungsfreiheit der Kantone geführt hat». Auch die Subventionen trugen zur Abhängigkeit der Kantone vom Bund bei, wie es der Staatswissenschaftler Karl Sender schon 1906 festhielt: «So heftig auch die Warnungen vor den Subventionen erschallen, so sehr selbst die Defizitkantone die Gefährlichkeit der Bundessubventionen betonten, so vermochten sich die Kantone doch nicht von ihnen loszumachen.» In der Zwischenkriegszeit stellte der Bundesrat fest, dass «es heute fast kein wichtiges Gebiet kantonaler Tätigkeit gibt, das der Bund nicht durch Beiträge mehr oder weniger fördert». Dadurch wurde es für die Kantone immer schwieriger, eine eigenständige Politik zu verfolgen.

Durch die Aufgabenverflechtung und die geteilten Finanzierungs- und Gesetzgebungskompetenzen gerieten der

Bund und die Kantone allmählich in die von Fritz Scharpf beschriebene Politikverflechtungsfalle. Deren Folgen sind politische Blockaden, Kompetenzstreitigkeiten und eine ineffiziente Aufgabenerfüllung. 1966 wurde dieser Prozess von der Kommission Stocker, die mit einer Überprüfung des Subventionswesens beauftragt worden war, präzise festgehalten: «Die Subventionen [tragen] zu einer gewissen Unterhöhnung des Föderalismus bei. Insbesondere können sie zu einer Erlahmung der Initiative in den Kantonen führen. Neue Aufgaben werden von Kantonen und Gemeinden zuweilen solange zurückgestellt, bis der Bund Beiträge leistet. [...] Es sollte in Zukunft verhütet werden, dass es auf diese Weise zu einem Circulus vitiosus kommt, der die Kantone allmählich ihrer Verantwortung enthebt. Je mehr Entscheidungen auf Bundesebene getroffen werden, desto mehr verliert die Tätigkeit in den kantonalen und lokalen Behörden an Gewicht und Anziehungskraft.»

Erstarrte Kantone

Die Missachtung der fiskalischen Äquivalenz beim Finanzausgleich trug nicht nur zu einer Erstarrung der Kantone bei, sie war auch für Ineffizienzen bei der Aufgabenerfüllung verantwortlich, vor denen schon Popitz gewarnt hatte. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz fordert nämlich nicht nur die ausschliessliche Zuweisung von Steuerquellen, sondern auch die Übereinstimmung des Kreises der Nutzniesser, Steuerzahler und Entscheidungsträger einer staatlichen Leistung. Im Zusammenhang mit Bundessubventionen wiesen Schweizer Finanzwissenschaftler regelmässig auf diesen Missstand hin. So war sich Jakob Steiger bereits 1916 sicher, dass die Kantone bei vielen Projekten «mit den kantonalen Mehrausgaben [...] viel schärfer gerechnet [hätten] als unter dem System der Bundessubventionen».

Hinzu kam, dass Subventionen einen Substitutionseffekt erzeugen, wie Eugen Grossmann 1951 festhielt: «Noch wichtiger ist vielleicht, dass die kantonalen Regierungen häufig der Versuchung erliegen, ihren unmittelbaren finanziellen Vorteil über alle anderen Erwägungen zu stellen. Fliessen Geld in die kantonale Kasse, so fragen diese nicht stark danach, ob nicht andere, ebenso wichtige wirtschaftliche oder politische Interessen durch die getroffene Lösung geschädigt werden.»

Neugestalteter Finanzausgleich

In der Schweiz wuchs der Widerstand gegen die schleichende Zentralisierung nach einem Ausbau der Bundesaufgaben in den 1960er Jahren. Es wurde von verschiedener Seite eine Revitalisierung des Föderalismus gefordert. Dies führte nach mehreren Anläufen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 mit deutlicher Mehrheit angenommen wurde.

Mit dieser Revision konnte der Finanzausgleich vereinfacht und von einigen Fehlanreizen befreit werden. Gleichzeitig wurden mehrere Verbundaufgaben getrennt und gemäss dem Subsidiaritätsprinzip und der fiskalischen Äquivalenz ausschliesslich einer Staatsebene zugewiesen. Dass der Prozess der schleichenden Zentralisierung allerdings nach der NFA weiter voranschritt und seither neue Verbundfinanzierungen und Verbundaufgaben geschaffen wurden, unterstreicht die Relevanz der Popitzschen These. Gleichzeitig ist dies ein Beleg dafür, wie wichtig eine institutionelle Absicherung gegen die schleichende Zentralisierung ist.

Christoph A. Schaltegger ist Professor für politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor am Institut für Finanzwissenschaften und Finanzrecht an der Universität St. Gallen; Thomas M. Studer ist Doktorand an der Universität Luzern.