

Die Entwicklung eigener Einnahmen der
föderativen (zentralen) Instanzen in
der Schweiz, den Vereinigten Staaten
von Amerika und im deutschen Reich -
im Hinblick auf das Problem der eige-
nen Einnahmen in der Europäischen Ge-
meinschaft

von

Dr. Maria-Dolores Hesse

Frühjahr 1970

Vorwort

Die vorliegende Studie wurde von Frau Dr. Maria-Dolores Hesse im Auftrag der Kommission angefertigt.

Die Studie behandelt zahlreiche Probleme der Schaffung eigener Einnahmequellen von föderativen Gemeinschaften zur Finanzierung der Ausgaben der föderativen (zentralen) Instanzen.

Als historische Beispiele für die Entwicklung der finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen "Zentralstaat" und "Gliedstaaten" wurden die Schweiz, die Vereinigten Staaten von Amerika und das Deutsche Reich ausgewählt.

Vor diesem historischen Hintergrund kommt Frau Dr. Hesse zu interessanten Schlußfolgerungen für die praktischen Schritte auf dem Wege zu einer Finanzierung der Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft durch eigene Einnahmen.

Ferner wird der im April 1970 verabschiedete Ratsbeschluß über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften kurz gewürdigt. Danach wird bekanntlich der Gemeinschaftshaushalt ab 1. Januar 1975 vollständig aus eigenen Einnahmen finanziert.

Die Kommission legt diese Studie der Öffentlichkeit mit der Absicht vor, damit einen Beitrag zur Diskussion über die Entwicklung der finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zu liefern. Die Sachverständige zeichnet für die Studie selbstverständlich persönlich verantwortlich.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	Seite 1
Die Entwicklung des schweizerischen Bundesstaates	" 4
Die Entwicklung des nordamerikanischen Bundesstaates	" 8
Die Entstehung des deutschen Zollvereins	" 15
Der Zollverein von 1834 bis 1870	" 21
Die finanzwirtschaftliche Entwicklung im deutschen Reich nach 1871	" 25
Auswertung der historischen Beispiele im Hinblick auf den Auf- bau eines EWG-eigenen Finanzsystems	" 30
Der allgemeinwirtschaftliche Hintergrund	" 30
Die politische Konstellation	" 32
Die Natur der zentralinstanzlichen Einnahmen	" 34
Bevorzugte Quellen föderativer Einnahmen	" 36
Die Rolle der Matrikularbeiträge	" 38
Die Erhebung der föderativen Einnahmen	" 39
Die Verteilung föderativer Einnahmen an die nachgeordneten Gebietskörperschaften	" 41
Schlußfolgerungen	" 45
Literaturverzeichnis	" 53

Die Entwicklung eigener Einnahmen der föderativen
(zentralen) Behörden in der Schweiz, den Vereinig-
ten Staaten von Amerika und im Deutschen Zollverein

In der vorliegenden Studie werden historische Fälle eines freiwilligen und gleichberechtigten Zusammenschlusses souveräner Staaten zu föderativen Gemeinschaften geschildert: die Zusammenschlüsse zur schweizerischen Eidgenossenschaft, zu den Vereinigten Staaten von Nordamerika und zum Deutschen Zollverein, der sich schließlich zum Deutschen Reich weiterentwickelte.

Gegenstand des Interesses ist ein bestimmter Teilbereich innerhalb dieser Entwicklungen: die Erschließung eigener Einnahmequellen zur Deckung der Ausgaben der neu entstandenen föderativen Behörden.

Anlaß der Betrachtung war die Frage, ob und in welcher Form das Problem der eigenen Einnahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Rahmen der Bestimmungen und im Sinne des Vertrages von Rom eine gegenüber dem bisherigen Zustand erweiterte oder geänderte, zweckentsprechende Lösung finden könne. Da also aus dem historischen Rückblick Anregungen positiver oder negativer Art für den entsprechenden Fragenkomplex innerhalb der EWG gewonnen werden sollten, erschien es zunächst zweckmäßig, grundsätzliche Ähnlichkeiten und Unterschiede der drei historischen Zusammenschlüsse im Vergleich zur Konzeption der EWG herauszustellen (1).

Doch auch die geschichtlichen Vorbilder unterscheiden sich deutlich voneinander. Sowohl im Falle der Schweiz als auch in dem der USA ging der politische Zusammenschluß - so locker er zunächst gewesen sein mag - der Vereinheitlichung wirtschaftlicher Staatstätigkeiten bzw. staatlicher Einflüsse auf die Wirtschaft voraus, während die Gründung des Deutschen Reiches von 1871 nach Ansicht vieler Historiker erst möglich wurde auf dem durch die wirtschaftliche Einigung in Gestalt des Deutschen Zollvereins von 1834 vorbereiteten Boden. (2)

- (1) Inzwischen wurde eine solche Neuordnung der EWG-Finzen geschaffen (Beschluß des Rates vom 21.4.70), die ab 1.1.1971 in Kraft treten und bis zum 1.1.1975 voll verwirklicht sein soll.
- (2) anders: Henderson, W.C.: The Zollverein, 2. ed., London 1959, Introduction.

Für die Frage der eigenen Einnahmen der zentralen Behörden ergab sich daraus ein wesentlicher Unterschied: die politischen Verfassungen der Schweiz und der USA wiesen dem Bund gewisse Aufgaben und zugleich gewisse Finanzierungsquellen zu, die der Wille zum politischen Zusammenschluß und die damit verbundene sofortige Übertragung bestimmter Hoheitsrechte auf die Zentrale als selbstverständlich erscheinen ließ. Anders hingegen führte die in erster Linie wirtschaftspolitische Initiative Preußens zu einem bloßen Handelsbündnis, das praktisch keine eigenen Behörden, finanziell unbedeutende Aufgaben und daher nur einen minimalen "eigenen" Finanzbedarf hatte. Der Unterschied zwischen einer föderativen Staatsverfassung und einem Handels- (Zollvereins-)vertrag liegt ferner darin, daß der letztere weniger stabil, oft auch - wie im Falle des Deutschen Zollvereins - kündbar ist, da er zwar von bedeutsamen, aber doch relativ einseitigen Interessen der Mitglieder abhängig ist, die zeitweilig durchaus von politischen Interessen nicht wirtschaftlicher Art überwogen werden können. Die Verfassung eines Bundesstaates umfaßt in der Regel zahlreichere Interessen der Mitglieder und legt insbesondere die auswärtige Politik sowie die Landesverteidigung in die Hände der Bundesregierung. Dabei soll nicht verkannt werden, daß auch die betrachteten Bundesstaaten Schweiz und USA in ihrem Bestand erschüttert wurden und daß der Wille zum politischen Zusammenschluß das Problem der Zuweisung eigener Einnahmen an die Zentralbehörden keineswegs leicht lösbar machte - eine Tatsache, von der die Finanzgeschichte des Deutschen Reiches nach 1871 ebenfalls Zeugnis gibt.

Die EWG stellt, ihrer "Verfassung" nach, eine eigentümliche Mischung der beiden genannten Formen des Zusammenschlusses dar. Zweifellos wurde mit den Römischen Verträgen kein Bundesstaat begründet; die klassischen Ressorts der Staatssouveränität liegen unbeeinträchtigt - von anderweitigen internationalen vertraglichen Bindungen abgesehen - bei den Einzelstaaten: Außenpolitik, Verteidigung, Innenpolitik. Vielmehr scheint auf den ersten Blick eine enge Verwandtschaft mit dem Deutschen Zollverein zu bestehen, da Kern des EWG-Vertrages die Schaffung einer Zollunion der Mitglieder ist. Jedoch gehen die vertraglichen Ziele erheblich über die Zollunion hinaus - eben bis zur Errichtung einer Wirtschaftsgemeinschaft. Daher wird im Verträge neben der Aufhebung der Binnenzölle und anderer Handelshemmnisse sowie der Einführung eines einheitlichen, gemeinsamen Außenzolltarifs für alle Bereiche der staatlichen Wirtschaftspolitik eine mehr oder weniger enge Zusammenarbeit und Koordinierung der nationalen Maßnahmen gefordert. Die EWG ist also nicht

wie Gerloff vom Zollverein sagt, "finanzpolitisch eine Einrichtung zur gemeinsamen Abgabenerhebung" (1) - tatsächlich war an eine gemeinsame Abgabenerhebung während der Übergangszeit nicht gedacht worden -, vielmehr zeigt bereits die Präambel des Vertrages, daß die Mitglieder eine wesentlich engere Interessengemeinschaft zu sein beabsichtigen, als der Zollverein es war. Damit ist auch eine größere Finanzierungsbereitschaft der Mitglieder nötig und gegeben, die im Vertrage ihren Niederschlag gefunden hat: zunächst durch Matrikularbeiträge (Art. 200), sodann jedoch auch durch eigene Einnahmen der EWG (Art. 201), die allerdings noch von den Mitgliedern bestimmt und der Gemeinschaft zugewiesen werden müssen.

Es ist übrigens bezeichnend, daß die Mitgliedstaaten der EWG, die bereits seit 1952 miteinander in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zusammengeschlossen waren, eine im Montanunionvertrag enthaltene Lösung des Problems supranationaler Finanzierungsquellen nicht in angepaßter Form in den Vertrag von Rom übernehmen mochten: Art. 49 des Montanunionvertrages berechnete die Hohe Behörde, Umlagen auf die Erzeugung von Kohle und Stahl zu erheben und somit unmittelbar die ihr unterstellten Industrien der beteiligten Länder zu besteuern, um aus dem Ertrag ihre Verwaltungsausgaben sowie Beihilfen und Forschungsaufgaben zu finanzieren (Art. 50). Demgegenüber wurde in der EGKS auf Matrikularbeiträge verzichtet. Allerdings handelte es sich bei der Montanumlage um eine auf höchstens 1 % des Produktionswertes der betreffenden Industrien begrenzte Abgabe, die nicht den Charakter einer allgemeinen Steuer hatte und quantitativ gering blieb, zumal die Umlagesätze keineswegs stets 1 % betragen, sondern entsprechend dem Finanzbedarf der EGKS oft wesentlich niedriger (1964/65: 0,2 %) festgesetzt wurden.

Hätte man auch der EWG von Anbeginn eine solche unmittelbare Finanzierung durch Besteuerung zugestehen wollen, so hätte man in den einzelnen Mitgliedstaaten eine allgemeine Steuer zusätzlich erheben lassen oder der EWG einen bestimmten Anteil am Aufkommen der bestehenden allgemeinen Steuern zusprechen müssen. Damit hätte die EWG als solche Finanzhoheit, zumindest aber eine begrenzte Ertragshoheit erlangt. Während also die sektorale Integration die Finanzierung durch eine spezielle Steuer erlaubte, ja nahelegte,

(1) Gerloff, W.: Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschlands, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Aufl., Tübingen 1929, S. 14

wurden beim umfassenden Zusammenschluß all jene einzelstaatlichen Bedenken wach, die auch in den historischen Beispielen politischer Zusammenschlüsse eine große Rolle spielten. Folglich blieb die Finanzierung der Behörden und der gemeinschaftlichen Aufgaben bei EWG und EAG auf Beiträge der Mitglieder angewiesen. Weitergehende Vorstellungen der Kommission, im Zusammenhang mit der Schaffung landwirtschaftlicher Marktordnungen im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) nach dem Verfahren des Art. 201 EWGV neben dem gemeinsamen Außenzoll auch die Erträge aus Abschöpfungen auf landwirtschaftliche Einfuhren als eigene Einnahmen der Gemeinschaft zu gewinnen, scheiterten zunächst. In der Verordnung vom 26. 7. 1966 wurde lediglich bestimmt, daß vom 1. 7. 1967 an Teile der Abteilung Garantie des EAGFL aus Abschöpfungen zu speisen seien.

Erst in allerjüngster Zeit, 12 Jahre nach Gründung der Gemeinschaft, haben sich die Mitglieder der inzwischen mit EGKS und EURATOM fusionierten EWG bereit gefunden, die finanzwirtschaftlichen Konsequenzen aus der Zusammensetzung und dem Umfang der Aufgaben dieser Gemeinschaft zu ziehen. Die Zuwendung eigener Einnahmen gemäß Art. 201 des EWG-Vertrages soll nunmehr Wirklichkeit werden; dabei soll die Gemeinschaft neben dem Aufkommen aus dem gemeinsamen Zollltarif und aus den landwirtschaftlichen Abschöpfungen eine eigene Mehrwertsteuer (Umsatzsteuer) erhalten. Diese neueste Entwicklung wird im Rahmen der Schlußfolgerungen, soweit schon möglich, zu würdigen sein.

Auf eine kurze Formel gebracht könnte man also sagen: ihrem Objekt nach steht die EWG dem Deutschen Zollverein nahe, der Umfang - allerdings nicht die Art - ihrer Aufgaben jedoch rückt sie in die Nähe der jungen Bundesstaaten Schweiz und USA.

Die Entwicklung des schweizerischen Bundesstaates

Die älteste föderative Tradition hat die Schweiz. 1291 ist die "Erneuerung des ewigen Bundes" der drei Urkantone Uri, Schwyz und Unterwalden dokumentiert, bis 1353 waren ihm die Kantone Luzern, Zürich, Glarus, Zug und Bern beigetreten, bis 1513 fünf weitere Kantone. Noch im 15. Jahrhundert verteidigten die Eidgenossen ihre Selbständigkeit gegenüber Habsburg, und Kaiser Maximilian mußte 1499 ihre tatsächliche Unabhängigkeit vom deutschen Reich feststellen, als sie es durchsetzten, weder das Reichskammer-

gericht anzuerkennen noch den "gemeinen Pfennig", eine allgemeine Reichsteuer, zu entrichten. Gleichwohl gehörte die Schweiz dem Reichverband nominell noch bis 1648 an, als sie im Westfälischen Frieden als selbständiger Staat anerkannt wurde.

Im April 1798 wurde die Schweiz zur "einen und unteilbaren helvetischen Republik" erklärt und bekam - von Frankreich oktroyiert - eine der französischen Direktorialverfassung nachgebildete Staatsform, die jedoch schon 1803 durch Mediationsakte insoweit verändert wurde, als die Kantone ihre alte Selbständigkeit zurückerhielten. In diese Zeit fallen auch die ersten Regelungen zur Finanzierung des Bundes: "Alle Kantone ... hatten einen geschlüsselten Beitrag zur 'Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit' der Eidgenossenschaft zu leisten (1). Ein neuer Bundesvertrag im Jahre 1815 behielt die Kantonsbeiträge bei. Von dem Recht, diese als Kontingente bezeichneten Matrikularbeiträge zu erheben, machte der Bund allerdings nur einmal, 1849, Gebrauch, als erhöhte Grenzbewachungskosten die Einhebung von 1,4 Mio sfrs erforderten (2). Zu einem zentralen Finanzhaushalt kam es noch nicht; als "gemeinsame Institution zur Finanzierung der Sicherheit und Aufrechterhaltung der Ordnung" wurde lediglich eine Kriegskasse eingerichtet. "Diese wurde aus dem Aufkommen an Grenzzöllen gespeist und war die Grundlage, auf der sich der Bundeshaushalt aufbaute" (3). In dieser Regelung spiegelt sich der vom Zollverein und von der EWG grundverschiedene Zweck des Bundes der Eidgenossen wider, der im politischen und staatlichen, nicht aber im wirtschaftlichen Zusammenschluß lag. Demgemäß verlief auch die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Kantone in den folgenden Jahren außerordentlich unterschiedlich, auch blieben Binnenzölle an den Kantonsgrenzen zunächst bestehen.

Nach kriegerischen Auseinandersetzungen aufgrund religiöser und politischer Gegensätze zwischen den Kantonen, in denen der Bund über einen Sonderbund der katholischen Kantone obsiegte, kam es zur neuen Verfassung vom 12.9.1848. Sie faßte die Kantone zum Bundesstaat zusammen, stärkte die Bundesregierung und führte die doppelte Landesvertretung ein: dem Bundesrat in Bern stehen seither der Ständerat als Vertretung der Kantonalregierungen und der freigewählte Nationalrat gegenüber.

- (1) Otto, Frieda: Neuere Entwicklungstendenzen im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Diss. Frankfurt 1958, erschienen in der Bibliothek des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel, S. 44
- (2) Higy, Camille: Staatshaushalt und Finanzsystem der Schweiz, in: Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. III, Tübingen 1958, S. 307
- (3) Otto, Frieda, aaO. S. 44

Erste Maßnahmen zur wirtschaftlichen Vereinheitlichung wurden getroffen: die Binnenzölle wurden abgeschafft, der Handelsverkehr vereinheitlicht. Die Verfassung übertrug dem Bund eine Reihe einmaliger und laufender Aufgaben, die einen Bundeshaushalt erforderlich machten, der jedoch noch eng begrenzt blieb. Die Bundesaufgaben umfaßten das Militär, Beiträge zur Unterhaltung der Alpenstraßen der Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis; ferner Post, Münzwesen, Straßen- und Brückenaufsicht. "Dem Bunde wurde auch nur eine beschränkte Finanzhoheit gewährt" (1). Er hatte seine Aufgaben zu finanzieren aus den Erträgen des Bundesvermögens, der Grenzzölle, der Post, der Pulververwaltung und ggfs. aus Beiträgen der Kantone. Andererseits wurde aus der Aufhebung der Binnenzölle eine Entschädigungspflicht des Bundes gegenüber den Kantonen konstruiert, so daß z.B. 1850 52 % der Grenzzolleinnahmen an die Kantone flossen.

Die Verfassungsrevision vom 9.4.1874 diente wiederum der Stärkung der Zentralgewalt. Diese Verfassung ist als Ganzes heute noch, allerdings vielfach geändert, in Kraft. Die Bundeskompetenzen wurden erheblich erweitert: sie umfaßten nun fast das gesamte Militärwesen, das Zivil- und Strafrecht, die Aufsicht über Wasserbau und Forstwesen, die Sicherung der Getreideversorgung, den Betrieb der Eisenbahnen, die Regelung des Motorfahrzeug-, Fahrrad- und Schiffsverkehrs. Daher wurde dem Bund als neue Einnahmequelle die Hälfte des Ertrags der von den Kantonen erhobenen Militärflichtersatzsteuern überlassen. Außerdem wurde die Beteiligung der Kantone an den Grenzzöllen abgeschafft.

Erst nach 1874 dringt der Bund allmählich tiefer in wirtschaftliche Bereiche vor, zunächst auf dem Gebiet der Sozialpolitik (Gesundheits-, Versicherungs- und Ausbildungswesen).

Die Zeit bis zum ersten Weltkrieg ist gekennzeichnet durch eine den Bundeseinnahmen günstige wirtschaftliche Entwicklung; insbesondere die Zölle erwiesen sich als sehr ergiebig. Bis 1913 verzeichnete der Bundeshaushalt im allgemeinen Überschüsse. Dann zeigte sich, daß die verfassungsmäßigen Bundeseinnahmen Kriegs- und Krisenzeiten mit erhöhten finanziellen Anforderungen nicht gewachsen waren: bis 1919 stieg die Verschuldung des Bundes auf mehr als 1 Mrd. sfrs bei einem Haushaltsvolumen von nur rd. 400 Mio sfrs (2). Daher wurde schon in der Übergangsverfassung vom 6.6.1915 eine eidgenössische

(1) Otto, Frieda, aaO. S. 45

(2) Otto, Frieda, aaO. S. 47

sche Kriegssteuer auf das Einkommen und Vermögen eingeführt. Mit ihr fiel dem Bund erstmalig eine direkte Steuer zu, an deren Aufkommen allerdings die Kantone mit 20 % beteiligt waren. 1916 wurde eine einmalige Kriegsgewinnsteuer beschlossen und dem Bund zugestanden, Stempelabgaben (Kapitalverkehrssteuern) zu erheben, an denen die Kantone wiederum mit 20 % beteiligt wurden. Da auch diese Mittel nicht ausreichten, wurde der Bund 1919 ermächtigt, eine neue außerordentliche Kriegssteuer so lange zu erheben, bis die Bundesschuld getilgt war. Diese Steuer wurde 1932 aufgehoben. 1918 wurde die Einführung einer ständigen Bundessteuer vom Einkommen und Vermögen trotz der prekären Finanzlage in einer Volksabstimmung abgelehnt. So verblieben dem Bund nach dem 1. Weltkrieg lediglich die Stempelabgaben als neue Einnahmequelle, an der jedoch die Kantone, die ihrerseits auf diese Abgabe verzichtet hatten, beteiligt blieben.

1925 erhielt der Bund die Tabaksteuer sowie die Verwaltung des Alkoholmonopols; die bisher berechtigten Kantone wurden wiederum am Ertrag des Monopols beteiligt, zunächst in Gestalt einer Garantie der bisherigen kantonalen Einnahmen, später entsprechend ihrer Wohnbevölkerung. Die Weltwirtschaftskrise zwang 1933 zu Erhebung der eidgenössischen Krisensteuer, einer von 1934 bis 1940 in zweijährigen Perioden erhobenen Form der Einkommensteuer, die aufgrund außerordentlicher Vollmachten am 30.8.1939 durch die eidgenössische Wehrsteuer, eube Steuer vom Einkommen und Vermögen und derzeit einzige direkte Steuer des Bundes, ersetzt wurde. Zum gleichen Zeitpunkt wurden eine Vermögensabgabe (Wehropfer), eine eidgenössische Kriegsgewinnsteuer und die Warenumsatzsteuer eingeführt. Bis 1945 wurden weitere Kriegssteuern geschaffen, ein zweites Wehropfer erhoben und die Sätze bestehender Steuern erhöht. Auch an diesen Steuern - mit Ausnahme der Umsatzsteuer - wurden die Kantone beteiligt.

In dieser letzten Phase der finanzwirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz wird vollends deutlich, daß die Ausgestaltung der finanziellen Kompetenzen des Bundes mit dem entsprechenden Fragenkomplex in der EWG kaum mehr verglichen werden kann. Bei Ausbruch des ersten Weltkrieges bestand ein längst gefestigtes Staatswesen, in dem natürlicherweise die Zentralregierung den Hauptanteil der Aufgaben und Schwierigkeiten finanziell zu meistern hatte, die sich aus den Kriegs- und den folgenden wirtschaftlichen Geschehnissen in der Außenwelt ergaben, da diese ihrer Art und Ursache nach kaum regionale (kantonale) Angelegenheiten genannt werden konnten. Gleichwohl beharrten

./.

die Kantone bei ihren bisherigen finanzpolitischen Rechten. So ist es zu erklären, daß heute noch ein wesentlicher Teil der Bundessteuern nicht in der Verfassung verankert ist, so die Wehrsteuer, die Verrechnungssteuer, die Warenumsatz- und die Luxussteuer sowie der Abzug auf Leistungen aus Lebensversicherungen. Verfassungsmäßig verankert ist lediglich das Recht des Bundes auf die Grenzzölle, die Militärpflichtersatzsteuer, die Stempelabgaben und die Tabaksteuer. Gleichwohl ist nicht nur bei den Zöllen und Stempelabgaben, sondern auch faktisch bei der Umsatzsteuer, der Verrechnungssteuer und der Luxussteuer die gleichzeitige Erhebung durch die Kantone ausgeschlossen (1). Auf dem Gebiet der direkten Steuern waren die Kantone jedoch nicht gewillt, Verzicht zu leisten, So entstand das für die Schweiz charakteristische System konkurrierender Bundes- und Kantonsteuern auf Einkommen und Vermögen mit unterschiedlicher gesetzlicher Grundlage bei gleichzeitiger Verschiedenheit der Kantonsteuern untereinander. Dieses System konnte wohl nur deshalb bisher Bestand haben, weil die Schweiz nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar durch die beiden Kriege finanziell belastet wurde, als neutraler Staat demgegenüber auch Kriegsgewinne verzeichnen und so eine Wirtschaftskraft aufrechterhalten konnte, die eine konkurrierende Ausschöpfung dieser wichtigsten Steuerquellen möglich macht. Die Entwicklung zeigt auch, daß die "natürlichen" Bundeseinnahmen, insbesondere die Außenzölle, die gegenüber Kriegs- und Krisenzeiten sehr anfällig sind, keine sichere Stütze des Bundeshaushalts waren, daß also der Bund, um seine - wachsenden - Aufgaben kontinuierlich erfüllen zu können, in steigendem Maße auf innere Einnahmen zurückgreifen mußte.

Die Entwicklung des nordamerikanischen Bundesstaates

Der Kampf der dreizehn nordamerikanischen Kolonien um ihre Loslösung vom britischen Mutterland, der am 4.7.1776 mit der Unabhängigkeitserklärung begann und in den darauf folgenden kriegerischen Auseinandersetzungen zugunsten der Kolonien entschieden wurde - ihre Selbständigkeit wurde im Frieden von Versailles 1883 anerkannt -, entzündete sich an einem steuerlichen Problem. Durch den 1763 beendeten Krieg mit Frankreich finanziell stark beansprucht, suchte Großbritannien die Kolonien zur Finanzierung der Kriegslasten nicht nur durch neue Zölle, sondern auch durch die Auferlegung von

(1) Higy, Camille, aaO. S. 306

Stempelabgaben (1765) heranzuziehen. Diesen Eingriff in ihre innere Besteuerung wollten die Kolonien nicht dulden, da sie im britischen Parlament nicht vertreten waren. Die Auferlegung der Steuer empfanden sie als einen Bruch des Rechtsgrundsatzes "No taxation without representation". Da England nur unvollkommen einlenkte, kam es zum Kriege, dessen Kosten zugleich schwierige finanzwirtschaftliche Probleme für den jungen Staatenbund brachten. Dieser war denkbar schlecht gerüstet, solchen Schwierigkeiten zu begegnen. Die (erste) Konföderationsverfassung des nordamerikanischen Staatenbundes bestimmte, "daß jeder Staat seine Souveränität, Freiheit und Unabhängigkeit behalten sollte, sowie jede Gewalt und jedes Recht, das nicht ausdrücklich durch die Konföderation dem Kongreß der Vereinigten Staaten verliehen worden war" (1). Entsprechend beschränkte die Finanzverfassung den Bund ausschließlich auf die Beiträge der einzelnen Staaten, über deren Aufbringung und Erhebung die Staaten zu bestimmen hatten. Der Kongreß konnte allerdings Schulden kontrahieren und Noten ausgeben. Das Besteuerungsrecht stand allein den Staaten zu, die im übrigen schon in der kolonialen Zeit Steuern zur Finanzierung lokaler Aufgaben erhoben hatten (in Neu-England insbesondere Kopfsteuern, Vermögensteuern und Steuern auf gewerbliche Tätigkeit - sog. faculty-taxes -, im Süden Ein- und Ausfuhrabgaben sowie Steuern auf einzelne Güter und Leistungen, in den mittleren Kolonien insbesondere ein System von Akzisen, später auch Vermögensteuern) (2). Der außerordentlich starke Partikularismus verhinderte nicht nur wirkungsvolle finanzielle Maßnahmen des Kongresses während des Unabhängigkeitskrieges; die Kriegsanforderungen überstiegen die steuerliche Leistungsfähigkeit der Staaten so sehr, daß auch die verfassungsmäßigen Beiträge zugunsten des Kongresses nicht beigetrieben werden konnten. So kam es, neben Auslandsanleihen, zu einer erheblichen Inanspruchnahme der Notenpresse durch die Staaten und den Kongreß (Kontinentalgeld). Die Folge waren völlig zerrüttete öffentliche Finanzen am Kriegsende.

Aufgrund der starken Gegensätze zwischen den einzelnen Staaten konnte erst 1889 eine neue und bis heute gültige Verfassung in Kraft treten, die den Staatenbund zu einem Bundesstaat festigte, jedoch wegen der partikularistischen Interessen eine scharfe Gewaltentrennung zwischen Bund und Staaten konstituierte, bei der im Zweifel zugunsten der Staaten zu entscheiden ist.

(1) Büchner, Richard: Die Finanzpolitik und das Bundessteuersystem der Vereinigten Staaten von Amerika von 1789 bis 1926. Jena 1926, S. 3.

(2) ebda. S. 4/5

Daher räumten die finanzwirtschaftlichen Bestimmungen der Verfassung dem Bund tatsächlich nur geringe Kompetenzen ein. Zwar erschlossen sie ihm eigene Einnahmequellen: "ihm wurde das Recht eingeräumt, Steuern, Zölle, Abgaben und Akzisen zu erheben" (1), auch wurden die Zolleinheit und die Gleichmäßigkeit in der Erhebung von Zöllen, Abgaben und Akzisen in den Vereinigten Staaten statuiert. Tatsächlich aber hatte der Bund nur für die Zölle die ausschließliche Objekts- und Ertragshoheit; im übrigen konkurrierte er mit den einzelnen Staaten. Weiterhin wurde diese konkurrierende Finanzhoheit auf dem Gebiet der direkten Steuern durch die sog. Apportionierungsklausel eingeengt, die besagte, "daß Kopfsteuern und andere direkte Steuern zunächst im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl auf die Einzelstaaten umgelegt werden mußten, deren Entscheidung es überlassen blieb, auf welche Weise sie die Umlage erheben wollten" (2). Damit ging der Charakter einer direkten Bundessteuer verloren, und tatsächlich lief die Regelung auf die Erhebung von Matrikularbeiträgen hinaus.

Dem ersten Schatzsekretär der Vereinigten Staaten, Alexander Hamilton, gelang es, die voneinander völlig unabhängigen Finanzen des Bundes und der Einzelstaaten miteinander zu verknüpfen und den Aufbau eines Bundessteuersystems zu beginnen. Auf seine Initiative übernahm der Bund die Schulden der einzelnen Staaten, so daß diese zu - divergierenden - steuerlichen Maßnahmen nicht länger gezwungen waren, die Einführung von Bundessteuern im allgemeinen Interesse zur Deckung der Schulden jedoch gefordert werden konnte. Während sich also die Staaten bei geringen Aufgaben im wesentlichen auf ihre alten Steuern, insbesondere die Vermögensteuer beschränkten, begann der Aufbau des Bundessteuersystems mit der Einführung einer Reihe von Zöllen und Tonnengeldern, deren Sätze nach und nach erhöht und deren Anwendungsbereich ausgedehnt wurden. Damit wurde erstmalig eine einheitliche Zoll- und Handelspolitik der Vereinigten Staaten erreicht. Allerdings reichten die Zolleinnahmen nicht aus, um den Finanzbedarf des Bundes zu decken. Innere Bundessteuern waren unerläßlich.

Erste Bundessteuer war die Verbrauchsabgabe auf Branntwein (3.3.1791), 1794 folgten Steuern auf Wagen, auf die Herstellung von Schnupftabak und das Raffinieren von Zucker, eine Lizenzabgabe auf den Kleinverkauf von Wein und ausländischen Spirituosen sowie eine Abgabe auf öffentliche Versteigerungen.

(1) Otto, Frieda, aaO. S. 96

(2) " " ebda.

1797 wurde eine Stempelsteuer auf Urkunden eingeführt.

Da die Zolleinnahmen am Ende des 18. Jahrhunderts aufgrund des Kriegszustandes in Europa zurückgingen, griff man auf die verfassungsmäßige Möglichkeit zur Erhebung direkter Steuern gemäß der Apportionierungsklausel zurück: 2 Mio \$ wurden "vermitteltst einer Steuer auf Grundbesitz, Gebäude und Sklaven" auf die Staaten umgelegt (1). Für ihre Erhebung wurde eine eigene Steuerverwaltung des Bundes geschaffen.

Mit der Wahl Jeffersons zum Präsidenten (1801) gewannen die Partikularisten wiederum stärkeren Einfluß. Am "6.4.1802 verabschiedete der Kongreß ein Gesetz, wonach das gesamte System der Inneren Steuern aufgehoben und damit die Einnahmen des Bundes im wesentlichen auf die Zölle und die Erträge aus Landverkäufen beschränkt wurden" (2). Die wirtschaftlichen Maßnahmen Englands und Napoleons im englisch-französischen Kriege (Blockade, Kontinentalsperre) und der damit verbundene Rückgang der Zolleinnahmen ließen die inneren Abgaben 1813 vorübergehend wieder aufleben; 1817 jedoch wurde das System innerer Steuern erneut abgeschafft, und rund fünfzig Jahre lang "konnte von einem Bundessteuersystem nicht mehr die Rede sein" (3). Damit verschwand auch die eigene Steuerverwaltung des Bundes.

Erst der Bürgerkrieg (1861-1865) führte zur Wieder- oder Neuerhebung von Steuern. In den Nordstaaten entstand erneut ein Bundessteuersystem, das sich zusammensetzte

- aus direkten Aufwandsteuern auf Wagen, Musikinstrumente, Billards, Taschenuhren, Gold- und Silbergeschirr, Wasserfahrzeuge (alle 1870 aufgehoben),
- aus indirekten Aufwandsteuern auf verschiedene Lebensmittel, auf Genußmittel - Branntwein, Bier, Wein, Kaffee, Gewürze, Kakao, Schokolade, Tabak und Tabakerzeugnisse -, auf Beleuchtung und Heizung und zahlreiche Waren, darunter Erzeugnisse aus Baumwolle, Wolle, Leder, Holz und Papier,
- aus Vermögensverkehrssteuern (Stempelabgaben),
- aus Transportsteuern,
- aus Gewerbesteuern in Form von Lizenzabgaben sowie
- aus direkten Steuern auf Einkommen und Vermögen, die jedoch, um die Apportionierungsklausel zu vermeiden, unter "duties and excoises" rubriziert wurden. Dabei trat an die Stelle verschiedenener nebeneinander bestehender

(1) Büchner, R. aaO. S. 19
(2) " " " S. 21
(3) Otto, Frieda, aaO. S. 97

Sondereinkommensteuern 1864 ein Einkommensteuergesetz, das lediglich die von Quellensteuern erfaßten Einkünfte ausnahm (Dividenden, Obligationen-zinsen, Gehälter der Regierungsbeamten) und im übrigen die Erklärungspflicht einführte. Zugleich wurde neben der indirekten Progression (durch Freibetrag) die direkte Progression geschaffen (Staffeltarif). Diese Einkommensteuer bestand nur bis 1872.

In den Südstaaten führte man anfangs eine Kriegsteuer auf bewegliches und unbewegliches Vermögen sowie Sklaven ein, die aufgrund der Apportionierungsklausel von den Einzelstaaten erhoben wurde. Daher blieben ihre Erträge gering, sie wurde durch eine Einkommensteuer und eine Naturalsteuer ergänzt.

Nachdem der Krieg zugunsten der Nordstaaten und der Autorität des Bundes entschieden war, ermöglichte der folgende wirtschaftliche Aufschwung die rasche Tilgung der Kriegsschulden; die Finanzlage des Bundes entwickelte sich so günstig, daß 1872 sogar auf die umstrittene Einkommensteuer verzichtet werden konnte. Außerdem wurden die Verbrauchsabgaben herabgesetzt und auf wenige Waren begrenzt. Der Steuerabbau war bis 1883 so weit gediehen, daß der Bund neben den Einnahmen aus Zöllen und Landverkäufen nur noch Steuern auf Branntwein, Bier und Tabak erhob.

Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung des folgenden Jahrzehnts empfanden die vorwiegend landwirtschaftlichen Staaten die Vermögensbesteuerung als eine zu einseitige Belastung der Landwirtschaft; sie forderten daher, der Bund möge eine Steuer auf Einkommen aus beweglichem Vermögen erheben und zugleich die Schutzzölle senken, die sich in der Agrarkrise der 80er Jahre als nachteilig erwiesen hatten. Die Einkommensteuer sollte den Zollaussatzfall ersetzen und zugleich die bisher steuerlich bevorzugten industrialisierten Gebiete stärker belasten. Tatsächlich trat ein Einkommensteuergesetz, das eine persönliche Einkommensteuer und eine Körperschaftsteuer umfaßte, am 27.8.1894 in Kraft; die Steuer wurde jedoch nicht erhoben, da sie sofort aufgrund der Apportionierungsklausel als verfassungswidrig erklärt wurde.

Der 1898 ausbrechende spanisch-amerikanische Krieg gefährdete die Zolleinnahmen und brachte zusätzlichen Finanzbedarf. Daher wurde sogleich eine bewußte Steuerpolitik begonnen. 1898 schon wurden zusätzliche Verbrauchssteuern, Vermögensverkehrssteuern (Stempelabgaben auf Dokumente des geschäftlichen Verkehrs) und Sondergewerbesteuern in Form von Lizenzabgaben

eingeführt; hinzu kam eine Bundeserbschaftsteuer auf den Erbanfall an beweglichem Vermögen, die bis 1902 bestand. Zu einer neuerlichen Besteuerung der Einkommen konnte man sich nicht entschließen.

Die anschließende Hochkonjunktur brachte bis 1907 Haushaltsüberschüsse, dann folgten Defizite, die die mangelnde Elastizität der Bundeseinnahmen aufdeckten. Zunächst wurden bei der Zollreform 1909 die Zollsätze erhöht. Es gelang ferner, eine als indirekte Steuer deklarierte Körperschaftsteuer ("Abgabe auf ein Privileg") einzuführen (1). Ebenfalls 1909 fiel durch einen Verfassungszusatz (16th amendment) die Apportionierungsklausel, eine wichtige Voraussetzung für die künftige Entwicklung des Bundessteuersystems, der drei Viertel der Staaten 1913 zustimmten. So konnte zugleich mit dem neuen Zollltarif von 1913, der Mindereinnahmen von 50 Mio \$ durch Wegfall des Zuckerzolls verursachte, das neue Bundeseinkommensteuergesetz in Kraft treten, das eine progressive Einkommensteuer einführte.

Der erste Weltkrieg brachte unvermeidliche Steuererhöhungen: 1916 wurde erneut die Bundeserbschaftsteuer eingeführt, nun als Nachlaßsteuer, hinzu kamen Sondergewerbesteuern, Kriegsgewinnsteuern (zunächst als Munition Manufacturer's Tax, dann allgemein als War Excess Profits Tax) und eine starke Anspannung der Einkommen- und Körperschaftsteuer. 1921 und 1924 kam es zu einem gewissen Steuerabbau.

Der New Deal brachte eine Neuorientierung der Steuerpolitik: konjunkturpolitische Erwägungen kamen ins Spiel. Die Mittel, durch öffentliche Ausgaben die Depression in einen neuen Aufschwung zu wenden, konnte das bestehende Steuersystem dem Bunde nicht erbringen, ferner machte sich nachteilig bemerkbar, daß die Finanz- und Steuerpolitik der Staaten nicht mit der des Bundes koordiniert war. So entsprach die Steuerpolitik des Bundes nicht den Anforderungen der Wirtschaftslage: 1932 und 1933 wurden die Gesellschaftsgewinne stärker belastet und die Einkommensteuer erhöht sowie neue Steuern eingeführt. Hinzukamen die bis dahin unbekanntenen Sozialabgaben zur Finanzierung der Alters- und Arbeitslosenversicherung.

Im zweiten Weltkrieg änderte sich am amerikanischen Steuersystem grundsätzlich nichts; es wurden lediglich Übergewinnsteuern neu eingeführt, im übrigen die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Verbrauchsteuern ausgebaut und ihre Sätze erheblich erhöht. Steuerermäßigungen in den Jahren

(1) Otto, Frieda, aaO. S. 100

1945 und 1948 folgten in der Koreakrise 1950 die Wiedereinführung der Über-
gewinnsteuer und später erneut Steuererleichterungen, so 1964.

Wie in der Schweiz vollzog sich die Entwicklung der Bundeseinnahmen
in den Vereinigten Staaten auf der Grundlage eines politischen Zusammenschlus-
ses. Allerdings verlief sie sprunghafter, mit ausgeprägten Rückschritten,
was vielleicht auf einen stärkeren Partikularismus, vielleicht auch nur auf
die rasch zunehmende Wirtschaftskraft des Landes im vorigen Jahrhundert mit
der einhergehenden Ergiebigkeit der einzelnen Steuerquellen zurückzuführen
ist. So war eine stärkere Inanspruchnahme steuerlicher Möglichkeiten durch
den Bund nur in Ausnahme-, insbesondere Kriegszeiten notwendig, wobei bereits
in den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts die fortschrittliche Form
der - auch progressiven - direkten Besteuerung auf Bundesebene erstmals
(wenn auch verdeckt klassifiziert) vorübergehend verwirklicht wurde.

Beiden Bundesstaaten gemeinsam ist die zunächst lockerere Verbindung
einzelner Staaten, die zäh an ihrer Selbständigkeit, insbesondere ihrer Fi-
nanzhoheit festhalten. "All States are clothed with full sovereignty, in-
cluding the 'inherent' power of taxation" schreiben Shultz/Harriss über die
Verhältnisse in den Vereinigten Staaten (1), und Higy betont "Die Kantone
sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung be-
schränkt ist" (2). In beiden Fällen sind Kriege und Krisen die Ursache
wachsender Zentralkompetenzen; gleichwohl vermochten sie auch in den USA die
Gliederstaaten nicht zu einem Verzicht auf die eigene Ausbeutung der ergiebi-
gen und anspruchsfähigen direkten Steuern zu bewegen, es kam nicht einmal
zu einer einheitlichen Gesetzgebung auf diesem Gebiet. Zu einer klaren Auf-
teilung der Steuerobjekte auf die Gebietskörperschaften hat man sich auch in
den USA nicht entschließen können. Lediglich die Außenzölle stehen der Zen-
tralinstanz ausschließlich zu. Die übrigen Steuerobjekte können, der Ver-
fassung zufolge, konkurrierend erfaßt werden. Tatsächlich gibt es "nur weni-
ge Steuern, die nicht zugleich auf mindestens zwei verschiedenen Ebenen er-
hoben werden" (3).

Auch in den Vereinigten Staaten kam es auf diese Weise zu sehr unter-
schiedlichen, einander vielfach überlagernden Besteuerungsmodalitäten, die
nur bedingt als rationelle Besteuerungsform eines einheitlichen Staatswesens

(1) Shultz, W.J. und Harriss, S.L.: American Public Finance, 7. Aufl. 1959,
S. 134

(2) Higy, Camille, aaO. S. 304

(3) Otto, Frieda, aaO. S. 113, sowie Shultz/Harriss, S. 134 ff.

angesehen werden können. Solange in den USA von "unbegrenzten wirtschaftlichen Möglichkeiten" gesprochen werden konnte, mochte das konkurrierende Steuergebaren der Gebietskörperschaften schadlos bleiben; der gegenwärtige Finanzbedarf des Bundes läßt das System allmählich fragwürdig werden. Denn es verhindert eine gleichmäßige Belastung aller Bürger, führt ggfs. zu einem unterschiedlichen Niveau öffentlicher Leistungen in den einzelnen Gliedstaaten und ist daher mit dem Ziel, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aller Landesteile gleichmäßig zu fördern, kaum vereinbar. Die Erkenntnis dieser Tatsache hat - sowohl in den USA als auch in der Schweiz - zu gewissen Ausgleichsmaßnahmen geführt, insbesondere durch freie Überweisungen oder zweckgebundene Subventionen der Zentralbehörde an die Gliedstaaten. Ob solche Maßnahmen in diesen Ländern auch in Zukunft die Mängel eines finanzpolitischen Konkurrenzsystems, insbesondere auf dem Gebiet der direkten Steuern, zufriedenstellend auszugleichen vermögen, erscheint zweifelhaft - es mag im übrigen dahingestellt bleiben. Beim Neuaufbau eines föderativen Finanzsystems in unserer Zeit, in der sich auf allen Gebieten staatlicher Tätigkeit ein quantitativ höheres und qualitativ differenzierteres Leistungsniveau etabliert hat, als es noch zu Beginn unseres Jahrhunderts denkbar war, dürfte das Prinzip konkurrierender Steuern nicht mehr angemessen sein. Wird also ein solcher Neuaufbau in Angriff genommen, so gilt es nicht, Vorbilder zu kopieren, sondern vor allem, aus den sich in ihnen bietenden Erfahrungen die Schlüsse zu ziehen, die die Schaffung eines quantitativ wie qualitativ befriedigenden, insbesondere finanziell und politisch stabilen, aufgabengerechten Finanzsystems der über- und untergeordneten Gebietskörperschaften bestmöglich zu garantieren vermögen.

Die Entstehung des Deutschen Zollvereins

Anders als in der Schweiz und in den USA ging in Deutschland die wirtschaftliche Einigung dem staatlichen Zusammenschluß zu einem Bundesstaat voraus. Die Entwicklung beginnt 1815 mit der Neuordnung Europas auf dem Wiener Kongreß. An die Stelle des früheren deutschen Reiches tritt der Deutsche Bund, dem 35 souveräne Fürsten und vier freie Städte angehören. Seine "Verfassung" ist die Bundesakte vom 8. Juni 1815. Deren Artikel 19 bestimmte, daß die Bundesstaaten sich das Recht vorbehalten, bei der ersten

Sitzung des Bundestages eine Regelung von Handel und Schifffahrt in Angriff zu nehmen. Die Ausübung dieses Rechts scheiterte jedoch an gegensätzlichen Auffassungen über die einzuschlagende Handelspolitik, als deren Exponenten das den Freihandel anstrebende Preußen und das an hohen Schutzzöllen festhaltende Österreich angesehen werden können. Politisch blieb der Deutsche Bund unbedeutend; es fehlten ihm insbesondere Befugnisse, die Beschlüsse des Bundestages auch wirklich durchzusetzen.

1818 wurde in Preußen ein neues, freihändlerisch orientiertes Zollgesetz eingeführt (Verfasser war Karl Georg Maassen), das sämtliche preußischen Gebiete zu einer Zolleinheit zusammenfaßte (gewisse Zollsatzdifferenzen zwischen den westlichen und östlichen Provinzen blieben bis 1821 noch bestehen). Alle Binnenzölle wurden abgeschafft. Hindernisse des freien Handelsverkehrs blieben zunächst die selbständigen Enklaven innerhalb des preußischen Territoriums; sie schlossen sich im Laufe der folgenden zehn Jahre dem preußischen Zollgebiete an, auch, um einer Benachteiligung der eigenen Wirtschaft zu entgehen (1):

1819 Schwarzburg - Sondershausen

1822 Schwarzburg - Rudolstadt

1823 Allstädt und Oldisleben (von Sachsen-Weimar-Eisenach)

1823 Anhalt-Bernburg mit dem oberen Herzogtum

1826 Lipprode, Kappel, Grevenhagen (von Lippe-Detmold)

1826 Netzeband und Rossow (von Mecklenburg-Schwerin)

1828 Dessauer und Köthener Linie von Anhalt.

Beim Anschluß von Schwarzburg-Sondershausen wurde der Enklave ein Anteil an den gemeinschaftlichen Zolleinnahmen ohne Rücksicht auf die dort tatsächlich eingehobenen Abgaben gemäß dem Bevölkerungsverhältnis gegenüber den sieben östlichen Provinzen Preußens zugesprochen, eine Regelung, die sich als wichtiger Präzedenzfall erwies (2).

Im April 1819 wurde der "Verein deutscher Kaufleute und Fabrikanten" (später: Deutscher Handels- und Gewerbeverein) mit Friedrich List gegründet. Namens dieses Vereins richtete List eine - vergebliche - Petition an den Bundestag, die die Aufhebung aller inneren Zoll- und Mautschränken und die Herstellung eines allgemeinen Zollsystems im Bunde forderte.

(1) Postenberg-Packisch, Hermann von: Geschichte des Zollvereins mit besonderer Berücksichtigung der staatlichen Entwicklung Deutschlands, Leipzig 1869, S. 113

(2) Henderson, aaO. S. 45

Im Mai 1820 kam es zu einer Konvention zwischen Bayern, Württemberg, Baden, dem Großherzogtum Hessen, den herzoglich-sächsischen Häusern und den fürstlich reußischen Linien (Thüringen, Süddeutschland und das nicht preußische Westdeutschland), in der die Beteiligten beschlossen, einen Vertrag auszuarbeiten, der folgende Grundsätze enthalten sollte:

1. Aufhebung aller Land- und Binnenzölle innerhalb der Grenzen der kontrahierenden Staaten,
2. Erlaß möglichst gleichförmiger Bestimmungen über Weg- und Wasserzölle,
3. Freiheit bei den einzelstaatlichen Konsumtionssteuern; jedoch unter Wahrung des "unverletzlichen Grundsatzes", daß die Produkte der übrigen Mitglieder nicht höher als inländische belastet werden,
4. gemeinschaftliche Besetzung der Zolllinie und der Zollämter der vereinten Staaten,
5. Verteilung der gemeinschaftlichen Zollerträge nach dem aus der Ausdehnung und der Bevölkerung der vereinten Staaten sich ergebenden Mittelverhältnisse.

Die Vereinbarung der süddeutschen und westdeutschen Staaten war eine Reaktion auf die preußische Zollreform von 1818, in der diese Prinzipien "soeben" zur Durchführung gekommen waren (1).

Um die gleiche Zeit legte Friedrich Nebenius, großherzoglich badischer Geheimer Referendarius, ein Projekt vor, in dem gefordert wurde, der Deutsche Bund möge in die Bahnen des Freihandels einlenken, allgemeine deutsche Bundeszölle und eine vom Frankfurter Bundestage abhängige Zollverwaltung einführen. Der innere Handelsverkehr sollte völlig frei sein, ein einheitlicher Tarif für Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchgangszölle geschaffen werden; die Mitglieder sollten auf einseitige, diesem System nicht entsprechende Anordnungen verzichten. Die Verkündung und Durchführung der allgemein vereinbarten Mautgesetze sollte einer unabhängigen Kommission obliegen, Erhebungs- und Aufsichtsbeamte gemeinsam bestellt und jeder einzelnen Regierung das Kontrollrecht über sämtliche Beamte eingeräumt werden; die Mautkommission sollte durch die jährliche Versammlung der Mitglieder kontrolliert werden, in der die einfache Stimmenmehrheit entscheiden sollte (2).

- (1) Sturmkoefel: Der Deutsche Zollverein. Ein geschichtlicher Rückblick. Berlin o.J. (1905) Reihe Handel, Industrie und Verkehr in Einzeldarstellungen, Bd. I, S. 7/8
- (2) Sturmkoefel, aaO. S. 8/9

Die Nebenius-Vorlage, während der Darmstädter Verhandlungen zwischen den süd- und mitteldeutschen Staaten (1820-23) diskutiert, scheiterte aus verschiedenen Gründen: die einfache Mehrheit brachte die Gefahr der Überstimung durch die kleineren Mitglieder mit sich, Bayern machte Schwierigkeiten in der Lebensmittelfrage, Differenzen entstanden über das Erhebungssystem: Erhebung an der Grenze, was Kehl und Mannheim bevorzugt hätte, oder Lager- und Packhaussystem, die Erhebung nahe am Bestimmungsort. Auch die Zollhöhe war strittig.

Im September 1824 begannen Verhandlungen zwischen Bayern und Württemberg über eine Separat-Zollunion gegen die übrigen deutschen Staaten, zu denen 1825 weitere süddeutsche Staaten eingeladen wurden. Diese Verhandlungen scheiterten an der Opposition Badens; 1827 wurden sie jedoch zwischen Bayern und Württemberg erneut aufgenommen und führten schließlich zum förmlichen Zollvereinsvertrag vom 18.1.1826. Der Vertrag sah die Abschaffung der Binnenzölle vor, handelspolitische Vereinbarungen sollten nicht mehr einseitig getroffen werden. Der Zollreinertrag war nach Maßgabe der Bevölkerung zu verteilen, die Kosten der Zollverwaltung waren aus der Zollkasse zu bestreiten. Verbrauchsteuern konnten autonom auf Einfuhren von Mitgliedern und Nichtmitgliedern erhoben werden. Anfang 1829 trat der Verein ins Leben, erwies sich jedoch als zu klein: 44 % der Zolleinnahmen wurden durch die Verwaltungskosten aufgezehrt (1). Der Schmuggel über die Pfalz blühte. Der Anschluß Hessens an das preußische Zollgebiet machte zudem deutlich, daß man der Anziehungskraft der größeren Zollgemeinschaft folgen müsse.

Nachdem die Darmstädter Verhandlungen über eine südwestdeutsche Zollunion gescheitert waren, hatte sich Hessen entschlossen, den Anschluß an Preußen zu suchen. Am 14.2.1828 kam es zum Zollanschlußvertrag zwischen Preußen und dem Großherzogtum Hessen, unter dem Hessen seine eigene Zollverwaltung behielt, jedoch nach preußischem Vorbild gestalten mußte. Eine gleiche Zahl von Aufsichtsbeamten wurde zwischen den preußischen und hessischen Zollverwaltungen ausgetauscht (Aufsicht an den Hauptzollämtern). Handelsverträge waren nur unter gegenseitiger Mitwirkung abzuschließen. Der Zollreinertrag war von einer gemeinschaftlichen Kommission gemäß der Bevölkerungszahl Hessens zu der der westlichen Provinzen Preußens zu verteilen. Ferner gab Hessen die vertrauliche Zusage, auch die wichtigsten preußischen Konsumtionssteuern einzuführen. Der Vertrag war zum 31.12.1834 kündbar, andern-

(1) Sturmkoefel, aaO. S. 22/23

falls sollte sich seine Laufzeit um sechs Jahre verlängern.

Während dem hessisch-preußischen Zollverein ein vorzüglicher wirtschaftlicher Erfolg beschieden war, kam der am 24.9.1828 gegründete "Mitteldeutsche Handelsverein" zu keinen positiven Ergebnissen. Er war keine Zollunion wie die Zusammenschlüsse in Nord- und Süddeutschland; jeder Staat betrieb weiterhin eine autonome Zoll- und Handelspolitik. Man hatte sich lediglich auf der Grundlage zweier negativer Interessen geeinigt: die weitere Ausdehnung der beiden bestehenden Vereine zu hindern und die Haupthandelsstraßen für englische Güter in nord-südlicher Richtung von Hamburg und Bremen nach Frankfurt und Leipzig offen zu halten, die Ost-West-Verbindungen jedoch ggfs. zu stören, soweit sie durch preußisches Gebiet verliefen. "Such a union was not likely to survive for long" (1).

1829 wurde zwischen dem preußisch-hessischen und dem bayerisch-württembergischen Verein ein Handelsvertrag abgeschlossen. Er sah Zollerleichterungen von 20 bis 25 % für Waren aus Wolle, Kammwolle und Seide vor, später sollten die Zölle ganz wegfallen. Zum Ausgleich der unterschiedlichen Konsumtionssteuern waren Übergangssteuern zu erheben; im übrigen wurden alle Güter frei handelbar bis auf Salz und Spielkarten (Staatsmonopole).

Anschließend begannen Verhandlungen über den Zusammenschluß beider Vereine. Die Pro-Kopf-Einnahmen aus Zöllen waren im wesentlichen abhängig vom Kolonialwarenverbrauch und in Preußen erheblich höher als in den süddeutschen Staaten. Daher verlangte Preußen nun vom bayerisch-württembergischen Verein ein Präzipium, d.h. die Vorwegauszahlung einer bestimmten Summe aus den Zollerträgen, ehe diese nach der Bevölkerungszahl auf die Vereinsmitglieder aufgeteilt wurden. Da noch weitere Unstimmigkeiten hinzukamen, u.a. die Unterschiede zwischen preußischer und bayerischer Bierbesteuerung, wurden die Verhandlungen 1832 abgebrochen.

Doch schon 1833 unternahm der Süden einen neuen Vorstoß. Der württembergische Finanzminister Mieg reiste zu Verhandlungen nach Berlin und hatte Erfolg: der bisherige preußische Zolltarif wurde mit kleinen Änderungen als gemeinsamer Tarif angenommen, Preußen verzichtete auf das allgemeine Zoll-Präzipium und erhielt lediglich eine Pauschalsumme für die Schifffahrtsabgaben auf Oder und Weichsel. Die Prinzipien der preußischen Zollverwaltung sollten im Süden sofort eingeführt werden.

(1) Henderson, aaO. S. 68

Am 22.3.1833 wurde der Vertrag über den Deutschen Zollverein unterzeichnet, am 1.1. 1834 trat er, zunächst für acht Jahre, in Kraft.

In rascher Folge traten nun die meisten übrigen deutschen Staaten dem Zollverein bei:

Am 30.3.1833 schloß sich Sachsen dem Zollverein an. Gleichzeitig wurde mit Preußen ein Vertrag über die gleichartige Besteuerung inländischer Erzeugnisse (Verbrauchssteuern) abgeschlossen, "um eine völlige Freiheit des inneren Verkehrs auch mit denjenigen Erzeugnissen herzustellen, bei welchen eine Verschiedenheit der Besteuerung die Erhebung einer Ausgleichungsabgabe auf der einen oder anderen Seite notwendig machen würde" (1).

Die meisten thüringischen Staaten folgten im April 1833, Hessen-Hohurg am 20.2.1835, Baden am 12.5.1835, Nassau am 10.12.1835, Frankfurt am 2.1.1836, und bis 1841 Anhalt, Lippe-Detmold, Pyrmont und Braunschweig.

Braunschweig hatte bis dahin dem am 1.5.1834 gegründeten "Steuerverein" zusammen mit Hannover, Oldenburg und Schaumburg-Lippe, einer anti-preußisch orientierten Zoll- und Verbrauchsteuerunion (Branntwein- und Biersteuer) angehört. Geringe Einnahmen und hohe Verwaltungskosten gaben dem Steuerverein nur geringe Chancen. 1851 und 1852 traten auch Hannover, Schaumburg-Lippe und Oldenburg dem Zollverein bei.

Außerhalb des Vereins waren danach nur noch die drei Hansestädte, Mecklenburg, Schleswig-Holstein und das Habsburger Reich.

Die Entwicklungsgeschichte des deutschen Zollvereins von 1834 hebt sich als eine vorwiegend wirtschaftliche, enger noch: handelspolitische Entwicklung von der Entstehung der Schweiz und der Vereinigten Staaten ab. Die mannigfaltigen Initiativen und Gegeninitiativen der deutschen Staaten lassen jedoch erkennen, daß es nicht nur um wirtschaftliche Vorteile, sondern auch um politische Machtstellungen ging. Deutlich spiegelt sich in den verschiedenen - gescheiterten und gelungenen - Versuchen zur Gründung kleiner Zollgemeinschaften das partikularistische Interesse der kleineren deutschen Staaten, der sich abzeichnenden handelspolitischen Vorherrschaft Preußens entgegenzutreten. Politisch begründet sind entsprechend auch die finanziellen Zugeständnisse Preußens beim Anschluß der verschiedenen Enklaven und Staaten

(1) Festenberg-Packisch, aaO. S. 192

an das preußische Zollgebiet, insbesondere beim entscheidenden Zusammenschluß mit dem bayerisch-württembergischen Verein: der Verzicht auf das Präzipuum und auf eine Regelung der Biersteuerfrage. Aufschlußreich ist ferner die Verzahnung der politischen Aktivität der deutschen Staaten einerseits und der "wirtschaftstheoretischen" Initiativen einzelner Männer und Gruppen andererseits: Friedrich List, C.F. Nebenius, Handels- und Gewerbeverein. Sie sicherte dem Zollverein jedenfalls eine breite Grundlage öffentlichen Interesses und allgemeiner Aufgeschlossenheit, die die Erwägungen staatspolitischer Zweckmäßigkeit zu unterstützen geeignet war.

Der Zollverein von 1834 bis 1870

Ziel des deutschen Zollvereins waren die Gemeinschaftlichkeit der Zolleinnahmen und die Herstellung eines einheitlichen Grenzzollsystems mit übereinstimmender Gesetzgebung über Zollrecht und Zollverwaltungsorgane. Im Inneren des Vereinsgebiets herrschte Verkehrsfreiheit, ausgenommen für Waren von Staatsmonopolen (Salz, Spielkarten) und abgesehen von Unterschieden in Art und Höhe der Verbrauchsabgaben, die Ausgleichungs- und Übergangsabgaben zwischen den Mitgliedern erforderten. Der Zusammenschluß verschiedener Zollvereinsstaaten zu Steuergemeinschaften (so z.B. Sachsen und Preußen) führte allmählich auch zu einer Vereinfachung des Übergangssystems.

Die Administration des Zollvereins umfaßte drei Instanzen: das Ministerium als oberste Landesbehörde, die Direktivbehörden als Mittelbehörden und als örtliche Dienststellen die Hauptzollämter (an der Grenze) und die Hauptsteuerämter (im Landesinneren), denen örtliche Hebestellen (Nebenzoll- bzw. -steuerämter) und die Obergrenzkontrolleure unterstellt waren (1).

Die Durchführung der Organisation der Zollverwaltung blieb jedem Staat auf seine eigenen Kosten überlassen; lediglich die Kosten des Grenzschutzes und der Grenzzollverwaltung wurden gemeinsam getragen und den in Frage kommenden Staaten aus den Zolleinnahmen erstattet.

Die Richtlinien des Zollvereins galten nicht für die Organisation der mit der Verwaltung der Verbrauchsteuern befaßten Behörden, wenngleich diese in

(1) Reichsfinanzministerium, Hrsg.: Gedenkschrift zum 100. Jahrestag der Errichtung des Deutschen Zollvereins, Berlin 1934, S. 16

den meisten Staaten den Zollbehörden übertragen war; erhebliche Unterschiede blieben insoweit bestehen.

Oberstes Vereinsorgan war die Generalkonferenz, in die die Mitglieder weisungsgebundene Bevollmächtigte entsandten und in der das Einstimmigkeitsprinzip herrschte. Sie hatte die Rechnung festzustellen, strittige Punkte des Vertrages zu interpretieren und Anträge der Mitglieder, insbesondere auf Zolländerungen, zu beraten. Die Beschlüsse der Generalkonferenz bedurften der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten. Durch diese Konstruktion wurde die Zoll-Legislatur bis 1867 zu einem meist mühsamen und mit langwierigen Diskussionen verbundenen Verfahren.

Schließlich war eine gegenseitige Beaufsichtigung vereinbart: Vereinsbevollmächtigte jeweils anderer Staaten wurden den Direktivbehörden zugeordnet, bei den Hauptämtern wirkten Stationskontrolleure. Die Kontrolleure waren zunächst nur ihrem Heimatstaat verpflichtet und auch weisungsgebunden, doch hatten sie die Pflicht, die Aufsicht im Interesse aller Vereinsmitglieder durchzuführen.

Zunächst wurde das preußische Zollgesetz von 1818 Vereinszoll; 1838 wurden ein Vereinszollgesetz und eine Vereinszollordnung auf der Grundlage des preußischen Rechts von 1818 geschaffen. Im Zollstrafrecht kam eine Verständigung nur über einige leitende Grundsätze zustande (1).

Anlässlich der zweiten Generalkonferenz des Zollvereins in Dresden im Jahre 1838 wurde durch die Dresdner Münzkonvention die in mehreren Vereinststaaten geltende, namentlich dem Gesetz über die Münzverfassung in den preußischen Staaten zugrundeliegende kölnische Mark zum allgemeinen Münzgewicht im Gebiet des Zollvereins erhoben. Zugleich wurde als gemeinschaftliches Zollgewicht das metrische System eingeführt (2).

Insbesondere im Süden Deutschlands zeitigte der Zollverein gute wirtschaftliche Erfolge, zumal diese Länder durch die Ausschüttungen mehr Einnahmen erhielten, als es ihrem örtlichen Zollaufkommen entsprach. Lediglich Preußen setzte zu. So schreibt Henderson: "Most of the middle and small States had every reason to be satisfied" (3). Bayern, das im Finanzjahr

(1) Gedenkschrift, aaO. S. 16/17

(2) Festenberg-Packisch, aaO. S. 208

(3) Henderson, aaO. S. 141

1831/32 rund 2,1 Mio fl aus den Einnahmen des bayerisch-württembergischen Vereins erhalten hatte, bekam bereits im ersten Jahr des Zollvereins 3,86 Mio fl aus der gemeinschaftlichen Kasse. Preußens Einkünfte jedoch sanken zunächst von 20 Silbergroschen je Kopf der Bevölkerung im Jahre 1833 auf 15 1/2 Silbergroschen im Jahre 1834. Erst 1838 erreichte Preußen wieder den alten Stand von 20 Silbergroschen je Kopf der Bevölkerung. "At each distribution of the Zollverein revenues Prussia made substantial payments to nearly all her fellow-members" (1). Vom Kündigungsrecht zum Jahresende 1841 machte kein Mitglied Gebrauch. Am 8.5.1841 wurde der Vertrag bis zum 31.12.1835 verlängert.

In dieser Zeit sah sich der Verein verschiedenen Problemen gegenüber, so der Zuckerfrage (Belastung von eingeführtem raffinierten und nicht raffinierten Kolonialzucker gegenüber der Belastung inländischen Rübenzuckers) im Zusammenhang mit der Handelspolitik gegenüber Holland, über das der meiste Kolonialzucker eingeführt wurde und das sich seinerseits vor Einfuhren aus dem Zollverein durch hohe Getreidezölle schützte. Auch allgemein stand die eingeschlagene liberale Zollpolitik immer wieder zur Diskussion. Daneben tauchten stets erneute Streitigkeiten um die Ausgleichs- und Übergangsabgaben aufgrund unterschiedlicher Verbrauchsteuern in den Mitgliedstaaten auf. 1844 wurde die einheitliche Zuckersteuer des Zollvereins eingeführt, die erster sichtbarer Ausdruck für die über die reine Zollgemeinschaft hinausgehende finanzwirtschaftliche Verbundenheit war (2).

1854 und 1865 wurde der Vertrag jeweils erneuert.

Der Prager Friede zwischen Deutschland und Österreich vom 23.8.1866 führte zur Auflösung des Deutschen Bundes. Hannover, Kurhessen, Nassau und Frankfurt/Main sowie Schleswig-Holstein wurden mit Preußen vereinigt; die ersteren schieden damit als selbständige Mitglieder aus dem Zollverein aus, Schleswig-Holstein kam, als Teil Preußens, neu hinzu, ebenso Lauenburg und Lübeck. 1867 wurde der Norddeutsche Bund unter der Führung Preußens gegründet. Die auf dem ersten Reichstag 1867 in Berlin vereinbarte Verfassung des Norddeutschen Bundes umriß auch die Ordnung des Finanzwesens, gab jedoch "mehr Grundriß als Gebäude" (3). Aufgaben des Reichs waren die Wahrung der

(1) Henderson, aaO. S. 142

(2) Terhalle, F.: Geschichte der Deutschen Finanzwirtschaft in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl. Bd.I, S. 275

(3) Gerloff, W. Der Staatshaushalt ... aaO. S. 13

inneren und äußeren Sicherheit. Art. 70 der Verfassung des Norddeutschen Bundes bestimmte zur Deckung der Reichsausgaben die Zölle, die gemeinschaftlichen Verbrauchsteuern, die gemeinschaftlichen Einnahmen aus Post und Telegraph sowie Matrikularbeiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung. Gemeinschaftliche Verbrauchsteuern bestanden inzwischen außer für Zucker auch für Branntwein, Salz, Bier und Tabak.

Trotz dieser politischen Veränderungen wollte man auf die Aufrechterhaltung des Zollvereins nicht verzichten. Der Vertrag vom 8.7.1867 zwischen dem Norddeutschen Bund, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen entschied über seinen Fortbestand." Die Gesetzgebung über das Zollwesen wurde dem Zollparlament, gebildet aus dem Reichstag des Norddeutschen Bundes und den Abgeordneten Süddeutschlands, und dem Zollbundesrat (bestehend aus dem Reichstag und Bevollmächtigten der süddeutschen Regierungen) übertragen. An Stelle der früheren Einstimmigkeit sämtlicher Regierungen sollten nunmehr Majoritätsbeschlüsse dieser beiden Körperschaften entscheiden"(1). Der Zollbundesrat ersetzte die Generalkonferenzen: Preußen hatte dort 17 von 58 Stimmen, das Präsidium und damit verbunden ein Vetorecht. Erhebung und Verwaltung der Zölle blieb sowohl in Süddeutschland als auch im Norddeutschen Bund weiterhin Angelegenheit der Einzelstaaten. Für die Mitglieder des Norddeutschen Bundes jedoch wandelte sich die bisherige vertragsmäßige in eine verfassungsmäßige Zollgemeinschaft (2). Die Vereinskontrolle wurde Preußen übertragen; "die Controlbeamten werden dadurch zu Organen des gesamten Zollvereins, zu Vereinsbeamten, ohne daß jedoch ihr Verhältnis zu ihren bisherigen Regierungen vollständig gelöst wird" (3). Ihr Gehalt wird vom Verein bestritten.

Gleichzeitig mit der Erneuerung des Zollvereins wurden das Salzmonopol und das Spielkartenmonopol abgeschafft und eine einheitliche Salzsteuer eingeführt, ebenso eine gemeinsame Tabaksteuer (s.o.). Alle Präzipua wurden aufgehoben (4).

Durch die Schaffung des Zollparlaments ergab sich eine eigentümliche Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Körperschaften: "Die wichtigsten indirekten Steuern und sämtliche Finanzzölle (Kern der eigenen Einnahmen des Norddeutschen Bundes gemäß der Reichsverfassung von 1867) gehör-

(1) Gerloff, W. Die Finanz- u. Zollpolitik des deutschen Reiches nebst ihren Beziehungen zu Landes- u. Gemeindefinanzen von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zur Gegenwart, Jena 1913, S. 25/26

(2) Geschichte des Zollvereins, Verfassung, Einführung in den Zolltarif usw. Edleffen-Leitbücher, Bd. 1a, Hamburg 1926, S. 8

(3) und (4) s. S. 25

ten zur Kompetenz des Zollparlamentes, dem aber weder die Bedarfsprüfung noch die Verwendungskontrolle zustand. Hier saßen zudem noch die süddeutschen Abgeordneten, die an Bewilligungen zugunsten des Norddeutschen Bundes oder der ihm angehörenden Einzelstaaten kein Interesse hatten" (1).

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung im Deutschen
Reich nach 1871

Ehe die für das Problem der eigenen Einnahmen der EWG etwa interessierenden Tatbestände der bisher geschilderten historischen Entwicklungen zusammengefaßt werden sollen, erscheint es angebracht, noch einen sehr kurzen Überblick über die Weiterentwicklung der Finanzwirtschaft im Deutschen Reich von 1871 bis zur Finanzverfassung der Bundesrepublik zu geben.

Das Deutsche Reich von 1871 übernahm die Einnahmen des Norddeutschen Bundes (Verfassung vom 16.4.1871): die Zölle, die gemeinsamen indirekten Steuern, die Einnahmen aus der Post- und Telegraphenverwaltung. Ebenfalls konnten ergänzend zur Deckung des ordentlichen Haushaltsbedarfs Matrikularbeiträge von den Ländern erhoben werden, "solange Reichssteuern nicht eingeführt sind" (Miquel'sche Klausel, die sich auf direkte Steuern bezog). Außerdem konnte das Reich Anleihen begeben. Das Schwergewicht der Ausgaben lag bei den Verteidigungskosten. Die alsbald einsetzende Rechtsvereinheitlichung im Reiche zog mancherlei Wünsche und Anträge nach sich, "die wirtschaftliche Einheit Deutschlands auch auf dem Gebiet zu verwirklichen, vor dem der Zollverein seiner Natur nach hatte Halt machen müssen. Hatte der Zollverein die Zollschränken beseitigt und die inneren Verbrauchsabgaben nach Möglichkeit gleichgestellt, warum sollte denn jetzt das Reich nicht die Vereinheitlichung der Besteuerung in die Wege leiten und damit einen weiteren Schritt zur Förderung der Verkehrsfreiheit und Gleichstellung aller Reichsangehörigen tun?" (2). Die Miquel'sche Klausel legte überdies die Steuerverein-

(3) S. 24 Weber, W. Der Deutsche Zollverein, Geschichte seiner Entstehung und Entwicklung, Leipzig 1869, S. 471 ff

(1) Weber, W. (Königlich bayerischer Staatsrath u. Bevollmächtigter zum Bundesrat des Zollvereins) aaO. S. 469 (Die Präzipua betrafen Frankfurt/Main, Hannover, Oldenburg und Schaumburg-Lippe)

(1) Gerloff, W.: Die Finanz- und Zollpolitik ... aaO. S. 49

(2) Gerloff, W.: Der Staatshaushalt ... aaO. S. 25

heitlichung durch Übertragung von Landessteuern auf das Reich nahe. Alle Versuche in dieser Richtung schlugen jedoch fehl; 1904 wurde die Miquel'sche Klausel gestrichen. Statt dessen war bei der großen Zolltarifreform von 1879 die sog. Franckenstein'sche Klausel in das Zolltarifgesetz aufgenommen worden, wonach das Aufkommen aus Zöllen und der Tabaksteuer, später auch noch das Aufkommen aus Reichsstempelabgaben und Branntweinsteuer, soweit es 130 Mio Mark überstieg, den Ländern nach Maßgabe der Bevölkerung überwiesen werden mußte. Damit wurden zugleich die ~~M~~atrikularbeiträge verewigt und ein kompliziertes System gegenseitiger Überweisungen geschaffen, das die finanzielle Abhängigkeit des Reiches von den Ländern besiegelte.

An der Organisation der Zollverwaltung änderte sich gegenüber 1867 nichts. Bundesrat und Reichstag traten an die Stelle von Zollbundesrat und Zollparlament; Verwaltung und Erhebung der Zölle und Verbrauchsteuern verblieb bei den Einzelstaaten; die daher weiterhin notwendigen Überwachungsbeamten wurden als Reichsbeamte ernannt (1).

Der Zusammenbruch der Reichsfinanzen vor den Anforderungen des ersten Weltkrieges führte zu einer durchgreifenden Änderung der bisherigen finanziellen Verhältnisse der Gebietskörperschaften in der Weimarer Verfassung von 1919. Sie ermöglichte die Übertragung der Gesetzgebung und Ertragshoheit für Einkommen-, Körperschaft-, Erbschaft- und Grunderwerbsteuer auf das Reich; außerdem standen dem Reich die Zölle, Verbrauchsteuern, Verkehrssteuern und Umsatzsteuern uneingeschränkt zu; für ihre Erhebung und Verwaltung wurde eine einheitliche Reichsfinanzverwaltung geschaffen (Abteilungen II der Landesfinanzämter, Hauptzollämter und Zweigstellen). Gleichzeitig kam es zu einer Vereinheitlichung der Steuererhebung durch Erlass der Reichsabgabenordnung. Da die Länder ihre Haupteinnahmen verloren hatten, wurden sie mit festen Sätzen an den Reichssteuereinnahmen beteiligt:

Einkommen- und Körperschaftsteuer 66 $\frac{2}{3}$ %, ab 1.4.1921 75 %,

Umsatzsteuer 15 %, ab 1.4.1923 25 %

Erbschaftsteuer 20 %

Grunderwerbsteuer 50 %, ab 1.4.1923 96 %

Rennwettsteuer ab 1.4.1922 50 %, ab 1.4.1923 96 %

Kraftfahrzeugsteuer ab 1.4.1922 50 %.

An Länder, deren Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen je Einwohner um mehr als 20 % hinter dem durchschnittlichen Länderanteil je Einwohner zurückblieb, wurden Ergänzungsanteile ausgeschüttet, die den Anteil des betreffenden Landes auf 80 % des Reichsdurchschnitts auffüllten (2). Diese

(1) Gedenkschrift .. S. 26

(2) Otto, Frieda, aaO. S. 152/3

Überweisungen konnten die Länder nach freiem Ermessen verwenden (Landessteuerausgleichsgesetz vom 30.3.1919).

Von 1934 bis 1945 war das deutsche Reich kein Bundesstaat; die finanzwirtschaftliche Ordnung dieser Zeit ist daher hier nicht von Interesse.

Nach dem zweiten Weltkrieg erhielten zunächst die Länder die volle Ertragshoheit über die ehemaligen Reichssteuern, es kam nur ein beschränkter horizontaler Finanzausgleich zustande; eine eigentliche übergeordnete Finanzwirtschaft bestand nicht.

Erst die Verfassung der Bundesrepublik regelte die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten neu. In Art. 106 des Grundgesetzes wurden die Steuern entsprechend dem Trennsystem (im Gegensatz zum Konkurrenzsystem in den USA und der Schweiz) auf Bund und Länder aufgeteilt. Neben den Zöllen, den wichtigsten Verbrauchsteuern und der Beförderungsteuer erhielt der Bund die Umsatzsteuer - bedeutendste Einnahmequelle des Bundes -, die Länder hingegen die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Verkehrssteuern und die Biersteuer sowie die Einkommen- und Körperschaftsteuer, diese allerdings mit der Maßgabe, daß der Bund im Bedarfsfalle einen Teil des Aufkommens aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer beanspruchen kann. Insofern wird das Trennsystem zugunsten eines Verbundsystems durchbrochen. Von diesem Recht hat der Bund seit 1951 Gebrauch gemacht. Seit 1958 wurde die Beteiligung des Bundes auf grundsätzlich 35 % festgelegt, 1964 wurde der Anteilssatz zugunsten des Bundes für das Haushaltsjahr 1963/64 auf 38 % und für die drei folgenden Haushaltsjahre auf 39 % erhöht. Voraussetzung für die Änderung der Beteiligungsquoten war eine erhebliche Verschiebung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes einerseits und der Einnahmen und Ausgaben der Länder andererseits oder ein so bedeutendes Haushaltsdefizit bei einem der Partner, daß eine Quotenänderung geboten erschien.

Für die Gleichmäßigkeit der Besteuerung in allen Bundesländern ist von Bedeutung, daß der Bund für alle wichtigen Steuern, insbesondere auch die Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen-, Erbschaft- und Gewerbesteuer, die Gesetzgebungshoheit innehat. (konkurrierende Gesetzgebung Art. 105 GG, in Verbindung mit Art. 72, Abs. 1 GG, wonach die Länder nur dann legislativ tätig werden können, wenn der Bund von seinem Recht keinen Gebrauch macht). So gelten auch bei den Ländersteuern und den wichtigsten Gemeindesteuern - abgesehen von der Differenzierung der Hebesätze - weitgehend einheitliche

Rechtsgrundsätze für das Gesamtgebiet.

Die der föderativen Instanz zugestandenen Einnahmen im Deutschen Reich von 1871 entsprachen ziemlich genau dem, was auch den Bundesbehörden in der Schweiz und in den USA zugebilligt wurde: Zölle, indirekte Steuern, Stempelabgaben und Matrikularbeiträge. Verhängnisvoll wirkte sich die in den anderen Ländern nicht praktizierte Regelung der sog. Franckenstein'schen Klausel aus, die die ohnehin krisenanfälligen Reichseinnahmen beschränkte und damit dem Reich für die Finanzierung des ersten Weltkrieges einen noch geringeren Spielraum ließ, als ihm andernfalls zur Verfügung gestanden hätte. Daher ist es begreiflich, daß die neue Verfassung des Jahres 1919 an dieser Stelle einen entscheidenden Wandel schuf: nun wurden die Gliedstaaten, im Gegensatz zur Schweiz und zu den USA, zu Kostgängern des Reiches. Das Grundgesetz der Bundesrepublik schließlich suchte einen mittleren Weg zu finden, indem es eine klare Aufteilung der Steuerquellen auf Bund und Länder festlegte. An eine konkurrierende Ausschöpfung wichtiger Steuerquellen, wie sie in der Schweiz und den USA besteht, war angesichts der wirtschaftlichen Grenzen, die der öffentlichen Einnahmepolitik in Deutschland gesetzt sind, und angesichts der nach dem Zusammenbruch besonders hohen öffentlichen Lasten (Soziallasten, Wiedergutmachung) nicht zu denken. Eine gewisse Flexibilität bot die Einrichtung variabler Beteiligungsquoten des Bundes am Aufkommen einer der beiden bedeutendsten Steuern, der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Von der verfassungsmäßigen Möglichkeit, eine Ergänzungsabgabe zu dieser Steuer zu erheben, macht der Bund erst seit dem 1.1.1967 Gebrauch.

Doch nicht nur das Konkurrenzsystem der Schweiz und der Vereinigten Staaten, sondern auch das in der Bundesrepublik Deutschland bisher angewandte Trennsystem hat Nachteile. Aus ihm ergibt sich, daß der Bund generell auf Erträge aus sog. indirekten, produktbezogenen Steuern angewiesen ist (Umsatzsteuer, Verbrauchsteuern, Zölle), während die Länder die wesentlichen direkten Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Vermögensteuer, die Gemeinden im übrigen noch die Gewerbesteuer und die Grundsteuer) besitzen. Die charakteristisch unterschiedlichen Schwankungen der produktbezogenen, der einkommens- und ertragsbezogenen und der vermögensbezogenen Steuern im konjunkturellen Ablauf führen damit zu zeitlich und auch mengenmäßig unterschiedlichen Aufkommensschwankungen bei den verschiedenen Gebietskörperschaften, die die Finanzierung eines gleichmäßig wachsenden Ausgabevolumens erheblich erschweren können. Kassenfülle auf einer der Ebenen der Staatsver-

waltung kann mit erheblicher Verschuldung auf einer anderen Ebene einhergehen. Hinzu kommt, daß die jeweilige Neufestsetzung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zumeist nur nach Überwindung erheblicher Widerstände seitens der Beteiligten möglich war.

Daher hat man sich in der Bundesrepublik jüngst entschlossen, durch eine Reform der Finanzverfassung die Einnahme- und Zuständigkeitsegoismen des Bundes und der Länder im Interesse eines optimalen Wirkungsgrades der gesamten öffentlichen Verwaltung einzudämmen und zu einem "kooperativen Föderalismus" vorzustoßen. Durch die Verfassungsänderung vom 14.5.1969, die am 1.1.1970 in Kraft trat, wird die Verteilung der Staatsaufgaben, damit der Staatsausgaben und der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern (und Gemeinden) neu geregelt (1). Der geänderte Artikel 106 des Grundgesetzes erweitert, auf Kosten des bisher geübten Trennsystems, das Verbundsystem: ihm unterliegt nun außer der Einkommen- und Körperschaftsteuer auch die Umsatzsteuer. Für diese Steuern wurde ein neuer Begriff: "Gemeinschaftsteuern" geprägt; ihr Aufkommen macht rund zwei Drittel des Gesamtsteueraufkommens von Bund und Ländern aus. Auf einen einheitlichen Beteiligungssatz der Partner an diesen Steuern hat man sich nicht geeinigt; für die Einkommen- und Körperschaftsteuer ist festgelegt, daß Bund und Länder je die Hälfte erhalten; die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens blieb noch gesetzlich zu regeln (sie wurde im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28.8.1969 für 1970 und 1971 auf 70 % für den Bund und 30 % für die Länder festgesetzt). Sie soll jedenfalls variabel gehalten werden, wobei jede Änderung der Gesetzesform bedarf. Zugleich soll sie sicherstellen, daß den Ansprüchen aller Gebietskörperschaften zur Deckung der notwendigen Ausgaben ohne Überlastung der Steuerpflichtigen im Interesse einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Genüge getan wird. Das für die überwiegende Masse der öffentlichen Einnahmen künftig geltende Verbundsystem soll die Unterschiede zwischen "reichen" und "armen" Ländern weitgehend beseitigen und für eine gleichmäßige Finanzausstattung sorgen.

Diesem Ziel dienen außerdem neue Vorschriften im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs: die Verteilung des Länderanteils an den Gemeinschaftsteuern auf die einzelnen Länder wird bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem örtlichen Aufkommen, ggfs. durch zusätzliche horizontale

(1) Keding, Claus: Zur Neuordnung der Finanzverfassung. In: Der Betriebsberater, Heft 16, 24. Jahr vom 10.6.1969, S. 685 - 89

Ausgleichsmaßnahmen korrigiert, bei der Umsatzsteuer nach Maßgabe der Einwohnerzahl, ebenfalls mit möglichen zusätzlichen Ausgleichsmaßnahmen, vorgenommen werden (vgl. Gesetz vom 28.8.69, 1. Abschnitt).

Gleichzeitig wurden die unteren Gebietskörperschaften in die Steuerneuverteilung einbezogen; die Gemeinden werden 14 % des Aufkommens aus Lohn- und veranlagter Einkommensteuer des jeweiligen Landesgebiets erhalten, dagegen aber 40 % ihres Gewerbesteueraufkommens als Umlage an Bund und Länder abführen. Damit hofft man, den Gemeinden stetigere Einnahmen zu sichern.

Eine solche durchgreifende Änderung der föderativen Finanzverfassung in Richtung auf eine erheblich engere finanzielle Bindung zwischen Zentralinstanz und Gliedstaaten muß zugleich auch den Bereich der Staatsaufgaben erfassen. So steht dem neuen Komplex der Gemeinschaftsteuern die Neueinführung von Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern gegenüber - tatsächlich ein Kompetenzzuwachs beim Bund auf Kosten der Länder (Art. 91 a GG). Es handelt sich um den Neu- und Ausbau wissenschaftlicher Hochschulen, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, um Aufgaben also, denen "wesentliche Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der Gesamtnation" zukommt. Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern ist charakterisiert durch gemeinsame Rahmenplanung und geteilte Lasten - in der Regel soll der Bund 50 % der jeweiligen Kosten, ggfs. auch mehr tragen. Darüberhinaus wird bisher schon geübte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern nun auch verfassungsrechtlich gestützt (Art. 91 b GG). Schließlich sieht Art. 104 a Abs. 4 GG Finanzhilfen (1) des Bundes für Investitionen der Länder und Gemeinden zur Abwehr einer Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums vor.

Auswertung der historischen Beispiele im Hinblick auf den
Aufbau eines EWG-eigenen Finanzsystems

Der allgemeine wirtschaftliche Hintergrund

Die drei gewählten Beispiele historischer Vorbilder für die Entwicklung übergeordneter Finanzwirtschaften bei Zusammenschlüssen souveräner

(1) Solche Finanzhilfen sind nicht neu und auch in den USA und der Schweiz üblich, vgl. Seite 15.

Einzelstaaten gehören im wesentlichen in das 19. Jahrhundert. Will man also aus den historischen Entwicklungen Nutzenwendungen für den Aufbau einer EWG-eigenen Finanzwirtschaft ziehen, so muß man berücksichtigen, daß sowohl die Wirtschaftsstruktur als auch die Grundsätze der Wirtschaftspolitik im 19. Jahrhundert sich von denen des 20. Jahrhunderts wesentlich unterscheiden. Darüberhinaus wird bei der Gestaltung einer EWG-eigenen Finanzwirtschaft, soweit sie über die bloße Aufrechterhaltung des Behördenapparates hinausgeht, darauf zu achten sein, daß sie nicht nur den gegenwärtigen, sondern möglichst weitgehend auch den Erfordernissen zukünftiger Jahrzehnte gerecht wird.

Im Gegensatz zur Gegenwart ist insbesondere hinzuweisen auf die im 19. Jahrhundert geringere räumliche Verknüpfung der verschiedenen Regionen, auch innerhalb eines Kontinents oder eines Staates. Die zur Überwindung größerer Entfernungen nötige Zeit bedingte - verglichen mit der Welt von heute - eine relative Isolierung voneinander entfernter Landesteile und erlaubte mithin regionale Unterschiede der wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch der wirtschaftlich relevanten Rechtsmaterien ohne kurzfristige Veränderungen der Handels- und Kapitalströme. Wanderungsbewegungen - auch heute noch verhältnismäßig langsam - konnten damals praktisch außer Betracht bleiben. Die Technisierung der Produktion steckte wie die der Transportmöglichkeiten in den Anfängen; die Voraussetzungen der Massenerzeugung und damit der Zwang, weiträumige Absatzgebiete zu finden, entwickelten sich erst allmählich.

Als wichtigster Unterschied im vorliegenden Zusammenhang muß schließlich die Tatsache gewertet werden, daß bis zum dritten Jahrzehnt unseres Jahrhunderts der Staat im Wirtschaftsleben eine noch untergeordnete Rolle spielte. Seine Einnahme- und Ausgabepolitik war - von Ausnahmen im Bereich der Zollpolitik abgesehen - nicht darauf gerichtet, den Wirtschaftsablauf oder die Wirtschaftsstruktur im Staatsgebiet zu beeinflussen. Die "Nachtwächterrolle des Staates" im Wirtschaftsleben des 19. Jahrhunderts ist geradezu sprichwörtlich geworden. Daher beanspruchte er auch nur einen relativ geringen Anteil des Sozialprodukts zur Deckung seiner Ausgaben (insbesondere für die innere und äußere Sicherheit), der allenfalls in Kriegszeiten durch Sonder- und Ausnahmeabgaben erhöht wurde. Der Steuerdruck war mithin, verglichen mit gegenwärtigen Verhältnissen, gering; zahlreiche heute genutzte Steuerquellen wurden überhaupt nicht in Anspruch genommen. Das beweist die begrenzte Zahl ständiger Verbrauchsteuern, die überdies fast ausschließlich

./.

Luxusgüter betrafen, den lebensnotwendigen Bedarf hingegen frei ließen, ferner das Fehlen einer allgemeinen Umsatzsteuer und häufig auch einer allgemeinen Einkommensteuer oder einer entsprechenden Abgabe. Auch die gesonderte Besteuerung gewerblicher Unternehmungen gewann erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts an Boden.

Das Zusammenwirken der hier nur angedeuteten wirtschaftlichen Bedingungen dürfte die Übertragung eigener Einnahmen auf übergeordnete Gebietskörperschaften seinerzeit insofern erleichtert haben, als einerseits das zu übertragende Einnahmevervolumen verhältnismäßig gering blieb, andererseits auch die damit zu erfüllenden Aufgaben eindeutig begrenzt und ihrer Art nach unter den Gliedstaaten nicht strittig waren. Tatsächlich mag damals die Spannung zwischen Einnahmemöglichkeiten und Ausgabeanforderungen nicht so groß gewesen sein wie heute, doch darf eine historische Entwicklung nur bedingt mit den Maßstäben der Gegenwart gemessen werden: in der subjektiven Beurteilung der Zeitgenossen wogen Einnahmeverzicht und Hoheitsverzicht vermutlich ebenso schwer wie heute.

Die politische Konstellation

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die politische Konstellation der drei gewählten Beispiele durchaus unterschiedlich ist: den bundesstaatlichen Zusammenschlüssen der Schweiz und der USA steht der vertragliche Zusammenschluß zum Zollverein gegenüber, der wiederum in der Konstruktion dem europäischen Zusammenschluß näher steht. Beide Formen des Zusammenschlusses hatten, so zeigte sich, ihre Vor- und Nachteile. Die bundesstaatlichen Regelungen führten aus sich heraus zur Übertragung bestimmter Aufgaben und damit auch bestimmter, wenn auch eng begrenzter und ggfs. nicht ausreichender eigener Einnahmen an die Bundesregierungen. Wenn auch oft nur gegen erheblichen Widerstand der souveränen Bundesstaaten, konnten doch die Bundesinstanzen ihre Einnahmefugnisse ausweiten, sofern die ihnen übertragenen Aufgaben (insbesondere die Kriegsfinanzierung) eine Einnahmesteigerung offenbar unerläßlich erscheinen ließen. Grundsätzlich scheint das Bestehen einer festgefügt und auf Dauer angelegten föderativen Behörde die Tendenz mit sich zu bringen, dieser Behörde nach und nach finanziell besonders belastende Aufgaben, so auf sozialpolitischem Gebiet, zuzuschieben, woraus Einnahmeerfordernisse sich schließlich von selbst ergeben.

Daraus kann jedoch nicht auf eine grundsätzliche Unterlegenheit der

Zollvereinslösung geschlossen werden. Tatsächlich hat sich der deutsche Zollverein als ebenso beständig, vielleicht sogar - angesichts der bestehenden Kündigungsmöglichkeit - als haltbarer erwiesen als die bundesstaatlichen Zusammenschlüsse, die immerhin beide zeitweilig durch Sezessionskriege erschüttert wurden. Die Kohärenz eines nur wirtschaftlich orientierten, vertraglichen Zusammenschlusses, wie es der Zollverein war, beruht im wesentlichen auf dem allgemeinen wirtschaftlichen Interesse nicht nur der Mitgliedstaaten, sondern auch jedes einzelnen ihrer Bürger an seinem Fortbestehen, das offensichtliche und in Wohlstand berechenbare Vorteile verheißt. Wenn darüberhinaus, wie im Falle des Zollvereins, ein Mitgliedstaat - Preußen - dank seiner wirtschaftlichen und politischen Überlegenheit in der Lage ist, die Vereinspolitik vorwiegend zu steuern und zu seinen eigenen Lasten andere Mitglieder enger an den Verein zu binden (1), als es andernfalls möglich gewesen wäre, so können Zusammenhalt und Fortschritt eines vertraglichen Staatenbundes durchaus größer sein als in einem staatsrechtlichen Zusammenschluß. Ob allerdings die Vorherrschaft eines Mitgliedes einer Zollunion unter allen Umständen wünschenswert ist, muß dahingestellt bleiben.

Zugleich darf nicht übersehen werden, daß der Boden für einen sehr fühlbaren Erfolg des Zollvereins im Deutschland der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts besonders günstig war: die außerordentliche Zersplitterung in oft winzige Herrschaftsbereiche mit zahllosen Maut- und Zollgrenzen hatte den innerdeutschen Handel so erheblich gehemmt, daß der Wegfall der Handelshemmnisse unweigerlich zu einer wirtschaftlichen Blüte führen mußte. Von einer ähnlichen Situation haben ja auch die OEEC und insbesondere die EWG seit ihrem Bestehen profitiert: weniger die territoriale Zersplitterung als die Vielzahl von einander überlagernden Handels- und Zahlungsbeschränkungen mußten der schrittweisen Verwirklichung eines freien Handels- und Zahlungsverkehrs zu einem bemerkenswerten wirtschaftlichen Erfolg verhelfen.

Hinsichtlich seiner eigenen Kompetenzen war der Zollverein jedoch nicht sehr entwicklungsfähig. Zwar wurden in seinem Rahmen Einigungen über Münz-, Maß- und Gewichtseinheiten erzielt und einige Verbrauchsteuern vereinheitlicht, im übrigen aber fielen ihm nicht, wie den Bundesorganen der Bundesstaaten, nach und nach Aufgaben zu, die Einnahmerechte nach sich hätten ziehen können. Der Verein blieb bis 1867 bzw. 1871 ein handelspoli-

(1) Zellentín, Gerda: Budgetpolitik und Integration. Europ. Schriften des Bildungswerks Europ. Politik, Heft 8, Köln o.J. S. 51

tisches Instrument, und erst die Verfassungen des Norddeutschen Bundes (1867) bzw. des deutschen Reiches (1871) schufen zugleich mit dem Bundesstaat eine politisch und wirtschaftspolitisch verantwortliche Zentralinstanz, die mit den föderativen Organen der Schweiz und der USA vergleichbar ist und auch entsprechende Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen aufweist. Die EWG hat in dieser Hinsicht bereits heute ein stärkeres Eigengewicht entwickelt. Sozialfonds, Investitionsbank, Agrarfinanzierung sind die einschlägigen Stichworte, hinzu kommen die Finanzierungsaufgaben in der Montanunion, die inzwischen in die Gemeinschaft auch formell eingegliedert wurden, die Aufgaben der nun ebenfalls eingegliederten europäischen Atomgemeinschaft und die die assoziierten überseeischen Gebiete betreffenden Finanzierungsaufgaben des Europäischen Entwicklungsfonds. Zwar werden die finanzwirtschaftlichen Aufgabenbereiche der EWG nicht, z.T. vielleicht noch nicht einheitlich budgetiert, jedoch kennen auch die entwickelten Bundesstaaten neben dem eigentlichen Staatshaushalt ausgegliederte, eigenständige Budgets, die gleichwohl, will man den Gesamtkomplex der föderativen Finanzwirtschaft erfassen, berücksichtigt werden müssen. Mithin ist in der EWG der Ansatz zu einer im Gegensatz zum Zollverein und auch im Gegensatz zu den jungen Bundesstaaten Schweiz und USA sehr ausgedehnten eigenen Finanzwirtschaft gegeben; die finanzwirtschaftlichen Kompetenzen der Kommission allerdings hängen nicht allein vom Umfang der Finanzierungsaufgaben und der verausgabten Mittel, sondern im wesentlichen vom politischen und verfassungsmäßigen Kräfteverhältnis zwischen Kommission und Mitgliedstaaten ab. In dieser Hinsicht besteht, solange das Einstimmigkeitsprinzip bei Ratsentscheidungen die Regel bleibt, eine unmittelbare Parallele zum Zollverein (bis 1867) und solange die EWG wesentlich von Matrikularbeiträgen abhängig bleibt, eine Parallele insbesondere zur finanziellen Situation des deutschen Reiches vor 1919.

Die Natur der zentralinstanzlichen Einnahmen

Die unterschiedliche politische Konstruktion der betrachteten Zusammenschlüsse bedingt zugleich den unterschiedlichen Charakter der der Zentralinstanz zufließenden Einnahmen. Während die Verfassungen der Schweiz und der USA den föderativen Instanzen "eigene" Einnahmen zuerkannten, kann im deutschen Zollverein wohl kaum schon von "eigenen", vielmehr nur von "gemeinschaftlichen" Einnahmen die Rede sein. In diesem Zusammenhang sei nochmals auf Gerloffs Charakterisierung des Zollvereins verwiesen (1). Tatsächlich

(1) vgl. oben Seite 3

brauchte im Zollverein keine übergeordnete Finanzwirtschaft herausgebildet zu werden; bei aller Vereinheitlichung blieb die eigentliche Verwaltungstätigkeit den Einzelstaaten überlassen, und von weitergehenden wirtschaftspolitischen Aufgaben konnte keine Rede sein. Die in die gemeinsame Zolllasse fließenden Zolleinnahmen wurden - abzüglich eines gewissen Verwaltungsaufwandes bzw. der Aufwandsentschädigungen an die Länder - sogleich nach Maßgabe der Bevölkerung an die Vereinsmitglieder ausgeschüttet. Dies änderte sich für die norddeutschen Staaten 1867 mit der Gründung des Norddeutschen Bundes, dem die Anteile seiner Mitglieder an den Zöllen und gemeinschaftlichen Verbrauchsteuern als eigene Einnahmen zugewandt wurden - eine Regelung, die nach der Reichsgründung 1871 auf die übrigen deutschen Staaten ausgedehnt wurde.

Im Gegensatz zum Zollverein war an eine Ausschüttung föderativer Einnahmen an die Mitgliedstaaten in den Bundesstaatlichen Zusammenschlüssen grundsätzlich nicht gedacht. Hier wurden vielmehr den eigenen Einnahmen der föderativen Behörde verfassungsmäßig noch Matrikularbeiträge (Schweiz: Kontingente, USA: apportionierte direkte Steuern) zuerkannt, die die Einzelstaaten im Bedarfsfall zu erheben und abzuführen hatten. Folgerichtig sahen auch die deutschen Verfassungen von 1867 und 1871 solche Matrikularbeiträge vor. Ein Recht auf Teilausschüttung der dem Bund verfassungsmäßig zustehenden Einnahmen wurde lediglich im Deutschen Reich in Gestalt der Franckensteinischen Klausel zugunsten der Länder konstruiert.

Aus der unterschiedlichen politischen Konstruktion folgt weiter, daß dem Recht der Zollvereinsmitglieder auf Ausschüttungen in den Bundesstaaten die Möglichkeit von Überweisungen der Zentralbehörde an die Einzelstaaten gegenübersteht, mit denen ggfs. Verwendungsaufgaben im Interesse des Gesamtwohls verbunden werden können.

Der unterschiedliche Charakter der zentralen Einnahmen und Ausschüttungen ist Spiegelbild nicht nur der relativen Machtposition der über- und nachgeordneten Gebietskörperschaften. Er ist zugleich Indiz für die Intensität der Spannung zwischen den Trägern der staatlichen Souveränität. Je mehr Souveränitätsrechte der föderativen Instanz übertragen wurden, so scheint es, umso stärker wurden finanzwirtschaftliche Mittel genutzt, um den Einfluß der Gliedstaaten zu sichern und zu erhalten.

Bevorzugte Quellen föderativer Einnahmen

Die historischen Beispiele stellen eindeutig bestimmte Einnahmequellen als vorzüglich der Zentralinstanz zugehörige heraus. Neben den in den Bundesstaaten stets vorgesehenen Matrikularbeiträgen (anders: Weimarer Reich, Bundesrepublik) wurden den föderativen Behörden stets die Zölle an erster Stelle zuerkannt. Sie sind zweifellos die "natürliche" Einnahmequelle der obersten staatlichen Instanz, da sie in aller Regel ein gegenüber dem Ausland einheitliches Zoll- und Handelsgebiet umschließt. Das Gleiche gilt schon definitionsgemäß für die Zollunion, die ja die Schaffung eines einheitlichen Zoll- und Handelsgebietes ohne staatliche Vereinheitlichung zum Inhalt hat. Die Zuweisung der Zölle an die oberste Behörde bedarf kaum einer Begründung oder Rechtfertigung: die Vereinheitlichung des Zoll- und Handelsgebietes verlangt eine einheitliche Zoll- und Außenhandelspolitik für das gesamte Territorium; die Verteilung der Zolleinnahmen auf die Mitgliedstaaten gemäß den dort tatsächlich erfolgenden Einfuhren wäre zufällig und mit dem Verbrauch zollpflichtiger Waren im Einzelstaat nicht mehr verknüpft. Daher wird auch die Frage der Einnahmeverteilung in einer Zollunion zur Kernfrage (1).

An zweiter Stelle kommen als eigene Einnahmen der föderativen Behörden Verbrauchs- und Verkehrssteuern in Betracht, wenn man den historischen Vorbildern folgen will. Für diese Lösung mochten in den Bundesstaaten Schweiz und USA Überlegungen gesprochen haben, die einzelstaatliche Finanzhoheit möglichst wenig anzutasten. Verbrauchs- und Verkehrssteuern auf einzelne Waren bzw. Rechtsgeschäfte können einzeln, nach und nach dem Bund überlassen werden (vgl. die Schweiz); sie belassen jedenfalls den Einzelstaaten mehr Einfluß auf die Einnahmeausweitung des Bundes und außerdem die breit angelegten und anspruchsfähigen allgemeinen Steuern auf Einkommen und Vermögen. Eine allgemeine Umsatzsteuer bestand seinerzeit nicht; nach ihrer Einführung wurde sie in der Schweiz und in Deutschland - anders in den USA - der Zentrale zugeschrieben. Die Erfahrungen des deutschen Zollvereins lassen jedoch erkennen, daß nicht nur politische, sondern auch zwingende wirtschaftliche Gründe für eine Übertragung der Verbrauchsteuern auf die Zentralinstanz sprechen. Die jahrelangen Auseinandersetzungen über Ausgleichs- und Übergangsabgaben (=Ausgleichsteuern an den Landesgrenzen) zur Wettbewerbsneutralisierung unterschiedlicher einzelstaatlicher Verbrauchsteuern im Zollverein

(1) Bickel, W.: Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band II, Tübingen 1956, S. 757

führten dort schließlich zur Vereinheitlichung der wichtigsten Verbrauchssteuern auf Zucker, Branntwein, Salz und Tabak - nicht jedoch der Biersteuer - deren Erträge dann in die gemeinschaftliche Zollkasse flossen und entsprechend verteilt wurden.

Die Zuordnung der allgemeinen Umsatz-, Einkommen- und Vermögensteuern sowie der Erbschaftsteuern ist nach den gewählten Vorbildern nicht mehr eindeutig. In der Schweiz und in Deutschland wurde die allgemeine Umsatzsteuer (sowie Luxussteuern) der Zentrale zuerkannt; in den USA wird sie von den Einzelstaaten erhoben. Das Recht des Bundes auf die Umsatzsteuer ist in der Schweiz allerdings nicht verfassungsmäßig verankert, sondern beruht auf der Finanzordnung 1955-58. Higy hält eine gleichzeitige Umsatzbesteuerung der Kantone jedoch praktisch für ausgeschlossen (1). Nicht nur die Erfahrungen des Zollvereins, sondern insbesondere auch die der Montanunion und der EWG lassen eine zentrale, zumindest einheitliche Umsatzbesteuerung als die rationellere und einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet angemessenere Lösung erscheinen.

Einkommen- und Erbschaftsteuern werden in den USA, Einkommen- und Vermögensteuern in der Schweiz von Bund und Gliedstaaten konkurrierend erhoben. Der norddeutsche Bund und das deutsche Reich von 1871 hingegen überließen die Einkommensteuer den Ländern, die dafür zu Matrikularbeiträgen verpflichtet waren; die Umkehrung der Situation im Weimarer Staat führte folgerichtig zur Verpflichtung des Reiches, Überweisungen an die Länder vorzunehmen. In der Bundesrepublik schließlich stand die Einkommen- und Körperschaftsteuer bisher wieder den Ländern zu, wobei eine Beteiligung des Bundes am Aufkommen verfassungsmäßig verankert war.

Die neue bundesdeutsche Regelung, Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie Umsatzsteuer als Gemeinschaftsteuern von Bund und Ländern zu erheben und aufzuteilen, ist eine Fortentwicklung des Systems von Finanzbeiträgen und Überweisungen, die eine feste Bindung zwischen Bund und Gliedstaaten voraussetzt und zugleich verankert. Sie erscheint als die rationellere Möglichkeit, dürfte jedoch zu Beginn eines föderativen Zusammenschlusses kaum zu verwirklichen sein, da sie die gemeinschaftliche Ausübung wichtiger Souveränitätsrechte darstellt.

Offenbar lassen sich für alle Steuern mit nicht ausschließlich örtlich

(1) Higy, Camille, aaO. S. 306

begrenztem Wirkungsbereich Argumente zugunsten einer zentralen Regelung und u.U. einer Zuweisung an die Zentralgewalt geltend machen: solche der steuerlichen Gleichmäßigkeit und Gerechtigkeit für alle Staatsbürger, der Wettbewerbsgleichheit im Gesamtgebiet, der Einheitlichkeit der Erhebung, Verwaltung und Kontrolle. Nicht ohne Grund ist die Steuerharmonisierung innerhalb der EWG zum Problem geworden. Sollen gleichwohl Souveränität und Finanzhoheit der Gliedstaaten aus politischen Erwägungen erhalten bleiben, so wird man sich um Kompromisse bemühen, wie z.B. den einer zentralen Gesetzgebung verbunden mit gliedstaatlicher Ertragshoheit. Auch die konkurrierende Erhebung direkter Steuern durch Bund und Gliedstaaten stellt einen solchen, bei starker Steueranspannung allerdings problematischen Kompromiß dar.

Die Rolle der Matrikularbeiträge

Alle historischen Beispiele zeigen deutlich eines: Matrikularbeiträge haben sich stets als Hemmnis der finanziellen und damit der politischen Beweglichkeit der Zentralinstanz erwiesen. Sie waren immer ein Instrument der Gliedstaaten, ihre Unabhängigkeit zu wahren und darüberhinaus den Handlungsspielraum der föderativen Instanz unter Kontrolle zu halten. Die schlechtesten Erfahrungen mit den Matrikularbeiträgen wurden wohl im Deutschen Reich bis 1918 gemacht (1), zumal durch die Aufnahme der Franckenstein'schen Klausel in das Zollgesetz von 1879 die eigenen Einnahmen des Reiches noch künstlich beschnitten wurden, somit ein rechnerischer Fehlbetrag im Reichshaushalt geschaffen wurde, der das Reich in höherem Maße von der Bewilligung von Matrikularbeiträgen durch die Länder abhängig machte. Auch die Erhebung direkter Steuern durch den Bund nach Maßgabe der Apportionierungsklausel in den USA bietet kein ermutigendes Beispiel.

Neben die Abhängigkeit, in die eine auf Matrikularbeiträge angewiesene föderative Behörde gerät, treten noch weitere Probleme der Bemessung und Aufteilung dieser Beiträge auf die Mitgliedstaaten, die Anlaß zu Mißhelligkeiten geben können. Abgesehen von der Festsetzung des insgesamt aufzubringenden Betrages muß auch der ggfs. unterschiedlichen Belastungsfähigkeit der einzelnen Gliedstaaten Rechnung getragen werden.

Die Schweiz, in der tatsächlich Kontingente nur einmal im Jahre 1849 erhoben wurden, entwickelte einen Aufteilungsschlüssel, der die Steuerkraft der einzelnen Kantone berücksichtigen sollte. Mangels geeigneterer Unter-

(1) Gerloff, W.: Der Staatshaushalt ... aaO. S. 24/25 u. S. 33

lagen und Maßstäbe unterteilte man die Kantone nach der Leistungsfähigkeit in acht Klassen und staffelte die Beiträge entsprechend von 10 bis 90 Rappen je Kopf der Bevölkerung (1). Für die apportionierte Einkommensteuer der USA hingegen war in der Verfassung lediglich die Aufteilung gemäß der Einwohnerzahl der Einzelstaaten ohne Rücksicht auf deren Wirtschaftskraft vorgeschrieben. Auch die Matrikularbeiträge der deutschen Länder an das Reich wurden lediglich nach der Einwohnerzahl bemessen. Hier wurde lange um eine Fixierung der Beiträge gerungen: tatsächlich wurden sie 1908 auf -,80 Mark je Kopf der Bevölkerung höchstens begrenzt.

Matrikularbeiträge aufgrund der Bevölkerungszahl haben als alleinige oder hauptsächliche Finanzierungsquelle der föderativen Instanz ferner die Eigenschaft, lediglich die Gliedstaaten, nicht jedoch - automatisch - auch den Bund an den durch die wirtschaftliche Entwicklung bedingten Schwankungen der öffentlichen Einnahmen teilnehmen zu lassen. Das Gleiche gilt für fixierte Prozentanteile der Gliedstaaten an der Aufbringung des Finanzbedarfs der übergeordneten Behörde. Erscheint eine solche Konstruktion nicht wünschenswert, so bietet sich als Alternative die Festsetzung von Beteiligungsquoten des Bundes am gesamten oder an bestimmten Steueraufkommen der Gliedstaaten an. Auf die Vorzüge und die Problematik der neuen bundesdeutschen Regelung wurde bereits im vorigen Abschnitt hingewiesen.

Die Erhebung der föderativen Einnahmen

Die Erhebung der föderativen bzw. gemeinschaftlichen Einnahmen war in den historischen Beispielen nicht einheitlich geregelt.

Im Zollverein war der Vollzug des gemeinschaftlichen Zollgesetzes jedem teilnehmenden Staate nach Gleichförmigkeit bezweckenden Vorschriften überlassen. Jeder Staat ernannte die Beamten für Zollerhebung und -aufsicht in seinem Gebiet, schuf nach Bedürfnis eine oder mehrere Zolldirektionen, die dem einschlägigen Ministerium untergeordnet waren. "Jeder der kontrahierenden Staaten hat aber das Recht, an die Zolldirektionen der anderen Vereinsstaaten Beamte abzusenden, um von allen vorkommenden Geschäften Kenntnis zu nehmen. Ebenso hat jeder Staat die Befugnis, den Hauptzollämtern an den Grenzen anderer Vereinsländer Controleure beizuordnen, um von allen Geschäften derselben sowie der Nebenämter Kenntnis zu nehmen (2).

(1) Otto, Frieda, aaO. S. 96 f.

(2) Nebenius, C.F.: Der Zollverein, sein System und seine Zukunft. Karlsruhe 1835, S. 6

Das Recht der Einzelstaaten, die Zölle durch ihre eigenen Behörden für Rechnung des Norddeutschen Bundes und später des Reiches zu erheben, blieb bis 1918 unangetastet. Das Reich ernannte nun lediglich die Überwachungsbeamten. Erst Art. 83 der Reichsverfassung von 1919 übertrug die Verwaltung der Zölle und Verbrauchsteuern auf Reichsbehörden, die 1920 auch die Verwaltung der Besitz- und Verkehrssteuern übernahmen.

In den Vereinigten Staaten haben der Bund, die Staaten und die lokalen Behörden jeweils getrennte Steuerverwaltungen entwickelt (1). Die Erhebung und Verwaltung der Zölle oblag von Anfang an einer eigenen Bundesbehörde (Bureau of Customs); innere Abgaben des Bundes werden durch den bundeseigenen "Internal Revenue Service" erhoben, der seit 1861 besteht, jedoch unbedeutend blieb, bis mit dem ersten Weltkrieg dem Bund zahlreiche Steuern zufielen. Der Internal Revenue Service besteht aus der Washingtoner Zentrale als dirigierende und kontrollierende, die Einheitlichkeit wahrende Behörde, aus neun für die Verwaltung verantwortlichen District Offices und 64 mit der eigentlichen Erhebung betrauten District Directors of Internal Revenue - zumindest einer in jedem Gliedstaat.

Im Gegensatz zu den USA hat die Schweiz keine durchgehende doppelte Steuerverwaltung herausgebildet; die inneren Steuern (Militärpflichtersatzsteuer) werden von den Kantonen im Auftrag des Bundes gegen Aufwandsentschädigung erhoben (2).

Art. 108 des Grundgesetzes regelt die Verwaltungshoheit in der Bundesrepublik. Danach werden Zölle und bundeseigene Verbrauchsteuern von der Bundeszollverwaltung erhoben, die Erhebung der Umsatz- und Beförderungssteuer obliegt den - landeseigenen - Finanzämtern, wird jedoch von den Oberfinanzdirektionen, die zugleich Bundes- und Landesbehörden sind, in ihrer Eigenschaft als Bundesbehörden überwacht. Der Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer wird von den Landesbehörden im Auftrag des Bundes eingehoben. - Aufgrund der Finanzverfassungsreform von 1969 sind die Bundesfinanzbehörden nunmehr nur noch für Zölle, Finanzmonopole, bundesgesetzlich geregelte Verbrauchsteuern (einschließlich Einfuhr-Umsatzsteuer) und Abgaben im Rahmen der EWG zuständig. Alle anderen Steuern werden von den Landesfinanzbehörden verwaltet, dies im Auftrage des Bundes, wenn die Steuern ganz oder zum Teil dem Bund zufließen.

(1) Shultz, W.U. und Harriss, C.L.: aaO. S. 219 f

(2) Bickel, W. aaO. S. 763

Die Verteilung föderativer Einnahmen an die nachgeordneten Gebietskörperschaften

Während die Formen der Alimentation der föderativen Instanzen durch die Gliedstaaten in Vergangenheit und Gegenwart nur wenig Variationen aufweisen - Matrikularbeiträge (Kontingente, apporportionierte Steuern) wurden nach der Bevölkerung der Gliedstaaten, ggfs. noch orientiert an der vermutlichen Leistungsfähigkeit der Gliedstaaten aufgeschlüsselt; außerdem wurden das System der Steuerertragsaufteilung und das Zuschlagsystem entwickelt, die eine besondere Aufschlüsselung erübrigen -, wurden für allfällige Überweisungen der übergeordneten Behörde an die Gliedstaaten mannigfaltige Formen und Aufschlüsselungen herausgebildet. Sie richten sich in aller Regel nach Art und Zweck der zu verteilenden Mittel und dienen häufig der Durchsetzung einer von der föderativen Instanz gewünschten Politik.

Zunächst sei ein Überblick über die Verteilungsmodalitäten gegeben, die in den untersuchten historischen Fällen angewandt wurden.

a) Der Zollverein

Im Zollverein war die Verteilung der Zoll- und später auch der Verbrauchsteuereinnahmen wesentlicher Bestandteil der Verträge und Daseinszweck des Vereins überhaupt. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß Preußen als treibende Kraft des Vereins mit der stärksten wirtschaftlichen Grundlage die Einnahmeverteilung politisch zugunsten des Vereinszusammenhalts zu nutzen wußte.

Grundsätzlich wurden die "reinen Einkünfte nach dem Maaßstabe der Vdksmenge" (1) unter die Mitgliedstaaten aufgeteilt. Diese Aufteilung enthielt bereits eine finanzielle Bevorzugung jeweils der Staaten, in denen der Verbrauch an - zollpflichtigen - Kolonialwaren pro Kopf der Bevölkerung unter dem Durchschnitt des entsprechenden Pro-Kopf-Verbrauchs im Gesamtverein lag.

Neben diese tatsächliche Begünstigung der kleineren Mitgliedstaaten traten in einzelnen Fällen noch Vorwegauszahlungen, sog Präzipua. Der erste Fall dieser Art ergab sich beim Zusammenschluß des preußisch-hessischen mit dem bayerisch-württembergischen Verein. Preußen verlangte und erhielt damals ein Präzipium für die Schiffahrtsgelder auf Oder und Weichsel.

(1) Nebenius, C.F. aaO. S. 5

Alsdann verlangte die Stadt Frankfurt am Main bei ihrem Eintritt in den Zollverein am 2.2.1836 ein Präzipium unter Hinweis auf den hohen Importgüterverbrauch in der Stadt. Ihr wurde demgemäß ein Anteil an den gemeinschaftlichen Zolleinnahmen zugestanden, der sich errechnete aus $4 \frac{2}{5}$ fl pro Stadtbewohner und 1 fl pro Landbewohner. "This worked out at about four and a half times as much as she would have obtained if her share of the revenue had been calculated in the ordinary way" (1).

1842 verlangte Hannover zu Beginn der Beitrittverhandlungen ein Präzipium wegen des gegenüber dem Zollverein höheren Pro-Kopf-Verbrauchs an Kolonialwaren und Wein und zugleich als Ausgleich für die wegfallenden Durchfuhrzölle. Der Vertrag über den Beitritt Hannovers kam erst 1851 zustande und enthielt sehr günstige finanzielle Bedingungen. "Her share of the Zollverein customs revenues was fixed at 75 % more than she would have secured on a basis of populations" (2). Oldenburg und Schaumburg-Lippe traten kurz danach unter hannoverschen Bedingungen dem Zollverein bei.

Diese Regelungen bedeuteten eine zusätzliche finanzielle Belastung vor allem für Preußen, das denn auch 1863 bei den Verhandlungen zur Erneuerung der Zollvereinsverträge u.a. eine Änderung des Verteilungsmodus vorschlug. Hannover und Oldenburg mußten eine erhebliche Kürzung ihrer Präzipua hinnehmen; ihr Anteil wurde nun auch auf Bevölkerungsbasis berechnet, allerdings blieben 27 $\frac{1}{2}$ Silbergroschen je Kopf der Bevölkerung garantiert.

1866 fielen Frankfurt und Hannover an Preußen, damit entfielen die Präzipua, da Preußen sie für sich nicht beanspruchte. Auch Oldenburg mußte auf seine Vorzugsbehandlung verzichten.

Die Aufteilung der gemeinschaftlichen Zoll- (und Verbrauchsteuer-)einnahmen im deutschen Zollverein kann als im wesentlichen politisch bedingt bezeichnet werden, auch in den Fällen, in denen Präzipua aufgrund wirtschaftlicher Gegebenheiten gewährt wurden. Der Beitritt Frankfurts, Hannovers, Oldenburgs und Schaumburg-Lippes waren wirtschaftlich und verkehrstechnisch für den Verein von so großer Bedeutung, daß finanzielle Zugeständnisse von der Generalkonferenz gutgeheißen wurden. Im übrigen wurden wirtschaftspolitische Ziele von den Zollvereinsinstanzen mit der Einnahmeverteilung nicht ausdrücklich angestrebt; die Mitglieder verwendeten die Einnahmen nach eigenem Ermessen; Gesichtspunkte einer umfassenden, auf die gleichmäßige Ent-

(1) Henderson, aaO. S. 120

(2) Henderson, aaO. S. 215

wicklung der Regionen gerichteten Wirtschafts-, Struktur- und Sozialpolitik standen im 19. Jahrhundert noch nicht zur Debatte.

b) Die Schweiz und die USA (1)

Die konkurrierende Inanspruchnahme gleicher Steuerquellen durch Bund und Kantone bzw. Einzelstaaten schränkte die Steuerbefugnisse der letzteren ein und bewirkte gewisse Einnahmeausfälle, die in der Schweiz und in den USA auf unterschiedliche Weise ausgeglichen bzw. gemildert werden.

Auf der Grundlage der revidierten Verfassung von 1874 werden die Kantone durch Anteile an den schweizerischen Bundessteuern für Einnahmevermindierungen entschädigt. Die bedeutendsten dieser Anteile sind die an der Kriegs- und Kriegsgewinnsteuer, der Krisenabgabe, der Wehrsteuer, den Wehropfern I und II - Steuern, die in die Zeit vom ersten bis nach dem zweiten Weltkrieg fielen. Die Kantone konnten über diese Überweisungen frei verfügen. In der Regel wurden bestimmte Anteilquoten festgesetzt, jedoch wurden auch andere Verteilungsschlüssel angewandt, so:

- 1) die befristete Garantie ehemals kantonaler Einnahmen beim Übergang des Alkoholmonopols auf den Bund, bei der Übertragung der Stempelsteuern auf den Bund und bei der Errichtung der Schweizerischen Nationalbank an Stelle kantonaler Noteninstitute (1880), siehe auch Ziffer 4),
- 2) Kostenvergütungen für die Mitwirkung der kantonalen Finanzverwaltungen bei der Veranlagung und Erhebung der Bundessteuern. Die tatsächlichen Kosten sind nicht exakt feststellbar, sie werden auf 2 bis 5 % des Steuerertrags geschätzt. Für die Erhebung der Militärpflicht-Ersatzsteuer ist eine Kostenentschädigung von 8 % des Einkommens vorgesehen, ein reichlicher Anteil, der zu sorgfältiger Verwaltung anspornen mag.
- 3) Verteilung nach dem kantonalen Steueraufkommen (Quoten) bei der Kriegs-, Kriegsgewinn-, Wehrsteuer und den Wehropfern,
- 4) Verteilung nach der Bevölkerungszahl bei den Anteilen am Alkoholmonopol, den Stempelabgaben und dem Reingewinn der Nationalbank.

In den Vereinigten Staaten wird ein Ausgleich auf indirekte Weise herbeigeführt, der daher nicht so klar quantifiziert werden kann wie im Falle der Schweiz. Hier werden die Möglichkeiten der Abzugsfähigkeit und der An-

(1) Otto, Frieda, aaO.

rechenbarkeit geboten. So sind alle - unterschiedlichen - Einkommensteuern der Staaten bei der Bundeseinkommensteuer abzugsfähig. Die einzelstaatliche Erbschaftsteuer ist auf die Bundeserbschaftsteuer - allerdings nur die basic estate tax - bis zu 80 % der letzteren anrechenbar; daneben gibt es noch eine Bundeserbschaftsteuer, bei der die Anrechnung nicht möglich ist. Die finanzielle Bedeutung der erbschaftsteuerlichen Regelung dürfte gering sein. Wichtiger ist die entsprechende Anrechnung bei den Sozialversicherungsabgaben; hier besteht eine 90 % credit-clause zu Lasten des Bundes.

Neben der unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an Bundessteuern stehen Überweisungen und Subventionen des Bundes an die Gliedstaaten.

Während die - nicht zweckgebundenen - Überweisungen sich entweder an der Bevölkerungszahl der Gliedstaaten oder am dortigen Steueraufkommen (matching system) orientieren oder auch, wie z.B. in den USA, nach dem equalisation system, d.h. variabel gemäß dem Bedarf und der Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft gestaltet werden, gelten für die zweckgebundenen Subventionen vielfach besondere, dem Zweck entsprechende Verteilungsschlüssel: So werden in der Schweiz die Kantonsanteile am Benzinzoll nach der Länge des kantonalen Straßennetzes, die finanziellen Beiträge zu kantonalen Hinterbliebenenversicherungen nach der Zahl der Alten, Witwen und Waisen, oder bei den Beiträgen zur Krisenhilfe die kantonale Steuerbelastung in Verbindung mit dem kantonalen Finanzbedarf zugrundegelegt. In den USA werden in bestimmten Fällen die Bodenfläche der Gliedstaaten, ihr spezieller Finanzbedarf, das Forstareal (bei Forstzuwendungen) oder der vom Staat selbst für einen bestimmten Zweck aufgewandte Betrag (so bei der Alters-, Blinden- und Kinderfürsorge sowie der Berufsausbildung) den Bundessubventionen zugrundegelegt.

Bei der Bemessung der Überweisungen des Reiches an die Gliedstaaten in der Weimarer Republik ging man in der Regel von festen Anteilsätzen der Länder am Aufkommen der einzelnen Beteiligungssteuern aus; im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer wurde jedoch die Leistungsfähigkeit der Länder insoweit berücksichtigt, als Ergänzungsausschüttungen ihnen ein Pro-Kopf-Aufkommen aus diesen Steuern garantierten, das 80 % des Reichsdurchschnitts nicht unterschritt. - Die differenzierten Finanzausgleichsregelungen der neuen bundesdeutschen Finanzverfassung sehen unterschiedliche Kriterien vor: feste und variable Beteiligungssätze von Bund und Ländern an den

Gemeinschaftssteuern, Aufteilung dieser Steuern auf die Länder teils nach der Bevölkerungszahl (Umsatzsteuer), teils nach dem örtlichen Aufkommen (Einkommen- und Körperschaftsteuer), dazu die gemeinsame Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben sowie die Möglichkeit von Finanzbeihilfen, die ausgabeorientiert sind.

Schlußfolgerungen

1) Vergleicht man Konzeption und bisherige Ausprägung der EWG mit den Frühstufen der USA, der Schweiz und des Deutschen Reiches, dem Zollverein, so ist die EWG zugleich mehr und weniger als die gewählten historischen Beispiele. Ihr Kern ist eine Zollunion der Mitgliedstaaten, die ebenfalls erklärter und wesentlicher Inhalt des Zollvereins war, jedoch de facto auch in den beiden anderen Bundesstaaten schrittweise verwirklicht wurde, wenngleich unter anderen Aspekten. Hatte der Zollverein wirtschaftliche Motive: Zollvereinheitlichung nach außen, Wegfall der Binnenzölle - so war er doch Instrument zu gemeinschaftlicher Erzielung auszusüchtender Einnahmen, während die Zolleinheit der Bundesstaaten auf der Zuwendung der Außenzölle an die Zentralinstanz beruhte, deren eigene Ausgaben zu decken waren, wobei die Aufhebung der Binnenzölle keineswegs zwangsläufig und daher - im Gegensatz zum Zollverein - auch schrittweise folgte. Die EWG sieht primär weder die Gemeinschaftlichkeit und nachfolgende Verteilung von Einnahmen noch die Zuwendung eigener Einnahmen vor, obwohl dieser letztere Schritt, im Hinblick auf den gemeinsamen Außenzoll, vertraglich in Art. 201 EWGV vorgesehen ist, allerdings vorbehaltlich einer besonderen Zustimmung des Ministerrats, d.h. der Mitgliedstaaten. Von der Einnahmeseite her steht also die EWG, zunächst ausschließlich auf Finanzbeiträge der Mitglieder angewiesen, an Selbständigkeit hinter Zollverein, Schweiz, USA und dem Deutschen Reich (bis 1919) zurück, wiewohl auch die USA und das Deutsche Reich bis 1919 auf Matrikularbeiträge angewiesen waren. Die neuere Entwicklung in der EWG allerdings soll dazu führen, daß - beginnend mit dem 1.1.1971 - schrittweise die Matrikularbeiträge der Mitglieder durch eigene Einnahmen der Gemeinschaft ersetzt werden, die ab 1.1.1975 den Haushalt der Gemeinschaft vollständig finanzieren sollen. Damit dürfte die EWG die finanzielle Selbständigkeit der genannten Bundesstaaten erreichen.

2) Im Aufgabenbereich nimmt die EWG seit ihrer Gründung eine Stellung ähnlich der der Bundesstaaten ein. Die ihr zugeordneten Koordinierungsaufgaben im Gesamtbereich der Wirtschaftspolitik können, je nach Handhabung und je nach dem Abstimmungsmodus im Ministerrat zu einer erheblichen tatsächlichen Kompetenzübertragung an die EWG und damit zu einer entsprechenden Einengung der einzelstaatlichen Souveränität führen - Folgen, die in den vergangenen 12 Jahren auch tatsächlich in etlichen Bereichen eingetreten sind. Diese dürften heute nicht geringer zu veranschlagen sein als die Übertragung anderer Souveränitätsrechte: Außenpolitik, oder gleicher Rechte: Außenhandelspolitik, an die Zentralinstanzen der jungen Bundesstaaten. Die Kompetenzen der EWG umfassen bereits Aufgaben, die jenen erst im Zuge der Entwicklung, insbesondere seit dem 1. Weltkrieg zugewachsen sind. Ferner darf die außenpolitische Bedeutung wirtschaftspolitischen Handelns nicht unterschätzt werden. Auch der Deutsche Zollverein machte zwangsläufig die Außenhandelspolitik zur gemeinsamen Angelegenheit, einige andere binnenwirtschaftspolitische Maßnahmen folgten, der Sachlogik gemäß, so die Münzvereinheitlichung und die Angleichung gewisser Verbrauchsteuern. Daß diese, dem 19. Jahrhundert entsprechend geringen wirtschaftspolitischen Auswirkungen des Zollvereins dennoch nicht gering geachtet werden dürfen, beweisen die heftigen Debatten um das Problem: Schutz Zoll oder Freihandel im Zollverein und das Fernbleiben Österreichs aus eben diesem Grunde. Die Aufgaben des Deutschen Reiches von 1871 entsprechen denen der beiden anderen Bundesstaaten; 1919 allerdings ergab sich eine Umschichtung der Gewichte zugunsten des Reiches insofern, als die Einnahmeverteilung der Weimarer Verfassung die Zentralinstanz zur Finanzierung gliedstaatlicher Aufgaben verpflichtete.

3) Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß eigene Einnahmen einer föderativen Behörde nur insoweit zuzugestehen sind, als diese ihr einverständlich übertragene Finanzierungsaufgaben im Interesse der Gliedstaaten als Gemeinschaft übernimmt. Solche Aufgaben sind der EWG zweifellos übertragen worden. Sie soll Umschulungs-, Umsiedlungs- und Übergangsbeihilfen im Rahmen des Sozialfonds, Investitionen in überseeischen Gebieten im Rahmen des Entwicklungsfonds, Arbeiterwohnungsbau, Umschulungs- und Umstellungsbeihilfen sowie Forschungsaufgaben im Rahmen der mit ihr zusammengeschlossenen EGKS, Investitionen und Forschungsvorhaben im Rahmen der ebenfalls eingegliederten EAG und - vor allen Dingen - die Maßnahmen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Agrarpolitik, insbesondere die Erstattungen bei Ausfuhren nach dritten

./.

Ländern sowie Interventionen zur Regulierung der Märkte und Investitionen zur strukturellen Anpassung finanzieren. Hinzu kommen die Kosten des durch die mannigfaltigen Aufgaben bedingten, nicht unbeträchtlichen Verwaltungsapparates.

Selbstverständlich können diese Ausgaben durch Finanzbeiträge gedeckt werden, wie es bisher allgemein geschehen ist: Allgemeiner Haushalt: Art. 200/1 EWGV, Art. 172/1 EAGV, Sozialfonds: Art. 200/2 EWGV, Europäischer Entwicklungsfonds/Art. 1 des Durchführungsabkommens zum EWGV, Forschung und Investitionen der EAG: Art. 172/2 EAGV. Auch bei der Schaffung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Verordnung Nr. 25 vom 4.4.62) wurden als Finanzierungsquelle Beiträge der Mitgliedstaaten (Art. 7) festgesetzt.

Lediglich die EGKS war aufgrund des ihr zustehenden Umlagerechtes (vgl. oben Seite 3) auf Finanzbeiträge nicht angewiesen, sondern verfügte von vornherein über eine eigene Einnahme.

4) Die Finanzierung durch Finanzbeiträge gewährleistet den Mitgliedstaaten ein größtmögliches Maß an Einfluß auf die Tätigkeit der Zentralinstanz. Angesichts der weitreichenden Wirkungen der modernen Wirtschaftspolitik auf die gesamte innere Politik der Staaten und auch auf deren Außenpolitik entspringt die durch den Finanzierungsmodus mögliche Kontrolle der Zentralinstanz einem begreiflichen Sicherheitsbedürfnis der Mitgliedstaaten, das auch in der Kompetenzverteilung zwischen Rat und Kommission der EWG seinen Ausdruck findet. Ob aber die Alimentation durch Matrikularbeiträge eine rationelle, dem Sinn einer Wirtschaftsunion angepaßte und der Funktionsfähigkeit der Zentralinstanz dienliche Finanzierungsform ist, darf aufgrund der Erfahrungen, die mit solchen Beiträgen in der Vergangenheit gemacht wurden, füglich bezweifelt werden. Nicht ohne Grund wurde vertraglich der Weg gewiesen, den gemeinsamen Außenzoll und die Abschöpfungen auf Agrarprodukte der EWG als eigene Einnahmen zuzuwenden, zumal die in Frage stehenden Mitgliedstaaten die Finanzierung durch eigene Einnahmen in der Montanunion bereits mit Erfolg erprobt haben.

5) Für die Übertragung der Zölle und Abschöpfungen an die EWG, die nunmehr durch Ratsbeschluß vom 21. 4. 1970 vom 1. 1. 1971 an verwirklicht werden soll, sprechen alle wirtschaftlichen Gründe. Der einheitliche Außenzoll macht das Gebiet gegenüber dritten Ländern zu einer Einheit; die Wahl der Ein-

fuhrplätze orientiert sich nicht mehr an der Nationalität. Mithin entspricht das Zollaufkommen an der Grenze eines Gliedstaates u.U. keineswegs seinem Verbrauch an Einfuhrgütern. Eine weitere Überwachung der Warenwege kann ernsthaft wohl kaum in Erwägung gezogen werden. Damit stehen theoretisch zwei Möglichkeiten offen: die Bildung einer gemeinsamen Zollkasse wie im Deutschen Zollverein, wobei ein geeigneter Aufteilungsschlüssel zur Ausschüttung der Einnahmen an die Gliedstaaten zu finden wäre, und die Zuweisung der Zolleinnahmen an die Zentrale, die eine solche Aufschlüsselung vermeiden und gleichzeitig die Finanzbeiträge ganz oder teilweise ersetzen würde. Die Erfahrungen, die im Deutschen Reich vor 1919 mit einem komplizierten System gegenseitiger Überweisungen von Reich und Ländern gemacht wurden, sprechen für die letztere Lösung, die denn auch im genannten Ratsbeschluß gewählt wurde. Ähnlich verhält es sich mit den Abschöpfungen auf landwirtschaftliche Einfuhren. Hier kommt hinzu, daß die Agrarpolitik der EWG neben der Einnahme- auch und vor allem eine bedeutende Ausgabeseite hat: den Abschöpfungen auf Einfuhren stehen - im Sinne der Preisregulierung folgerichtig - Erstattungen auf Ausfuhren gegenüber, die sinnvoll aus dem Ertrag der ersteren finanziert werden, ganz abgesehen vom Ausgabenkomplex für Maßnahmen zur Strukturverbesserung.

6) In der Vergangenheit haben sich Einfuhrabgaben als eine nicht immer zuverlässige Einnahmequelle der föderativen Instanzen erwiesen. Kriegerische Auseinandersetzungen in der übrigen Welt unterwarfen sie erheblichen Schwankungen; auch konjunkturelle Entwicklungen können solche Schwankungen zur Folge haben. Eine stabilisierende Ergänzung der Einnahmen aus Außenhandelsabgaben erscheint also geboten. Dies könnte, sofern solche Einnahmen als grundsätzlich hinreichend zur Deckung des Finanzbedarfs anzusehen sind, durch regulierende Bestimmungen erreicht werden. Bei Kassenfülle könnten Überweisungen an die Mitgliedstaaten, im umgekehrten Falle Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten vorgesehen werden, deren Berechnung durchaus einem einheitlichen Schlüssel folgen könnte. Es wäre auch, insbesondere bei regelmäßigen Einnahmeüberschüssen, ein vertikaler Finanzausgleich denkbar, wie er schon im Neumark-Bericht empfohlen wurde; fraglich bleibt, ob die Natur der Einnahmequelle diese Lösung begünstigt. Auch die Möglichkeit, Reserven zu bilden (etwa entsprechend den in der EGKS befolgten Grundsätzen), wäre zu erwägen. Schließlich bleibt als stabilisierende Ergänzung der Einnahmen aus Außenhandelsabgaben, den Zöllen und Abschöpfungen eine weitere Einnahme (oder Einnahmen) zur Seite zu stellen, die weniger anfällig für Aufkommensschwankungen ist.

./.

Dies empfiehlt sich insbesondere, wenn auch die fallweise Erhebung von Matrikularbeiträgen vermieden werden soll. Eine Erweiterung der EWG-eigenen Einnahmen über Zölle und Abschöpfungen hinaus ist ferner zwingend, wenn das Ausgabevolumen durch die Einnahmen aus Einfuhrabgaben grundsätzlich nicht gedeckt wird. Dann kommen, wenn einzelstaatliche Beiträge nicht erhoben werden sollen, zur Finanzierung nur mehr innere Abgaben in Frage, und es wird wichtig, die Einnahmewirtschaftlichkeit nicht allein am Ausgabevolumen, sondern auch an der Einnahmewirtschaftlichkeit zu orientieren. Auch in einem solchen Fall bieten sich bestimmte Steuern als besonders übertragungsgünstig an, so z.B. die allgemeine Umsatzsteuer, deren Harmonisierung in den Mitgliedstaaten ohnehin von vornherein unausweichlich war und sich nun der Vollendung nähert. Allerdings dürfte der Ertrag dieser Steuer als Ganzes zu hoch sein, um ganz der Zentralbehörde zuzufallen, jedenfalls zu hoch, als daß die Mitgliedstaaten auf ihn verzichten könnten. Außerdem erhebt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, die zentrale Instanz einer Staatengemeinschaft ausschließlich auf produktbezogene Abgaben zu verweisen, ob nicht vielmehr ein System gemischter Einnahmen auch im Interesse der Aufkommensstabilität günstiger wäre. In diesem Zusammenhang mag man den Vorschlag einer neuen Klassifikation der Steuern (1) zu Rate ziehen. Danach könnte, wenn der EWG innere Abgaben zugewiesen werden, eine Auswahl getroffen werden aus dem Katalog der als "dringend harmonisierungsbedürftig" bezeichneten Steuern, während die Steuern, die der einzelstaatlichen Finanzautonomie einen gewissen Spielraum bieten, den Einzelstaaten auch belassen werden sollten. Neben der Umsatzsteuer kämen dann noch die Körperschaftsteuer, die Gewerbesteuer sowie Grund- und Gebäudesteuern und ggfs. die Vermögensteuer, auch bestimmte Spezialverbrauchssteuern in Frage. Bei Gewerbesteuern sowie Grund- und Gebäudesteuern hat man sich daran gewöhnt, sie als gemeindliche und auch örtlich differenzierte Steuern zu sehen, deren Zweck es ist, die kommunalen Haushalte zu finanzieren. Die mit der Finanzverfassungsreform der Bundesrepublik verbundene Gemeindefinanzreform zeigt aber, daß diese Steuern nicht geeignet waren, die Gemeinden finanziell zu sichern; die neue Lösung (vgl. oben Seite 29) darf als eine erste Abkehr von dem Prinzip, diese Steuern seien ausschließlich kommunale Steuern, betrachtet werden. Folgerichtig könnten gerade hier auch "kleinere" Steuern zur Verfügung stehen, wenn es gilt, der EWG innere Einnahmequellen zuzuwenden.

(1) Die Verf.: Methoden und Möglichkeiten, die Steuern unter solchen Gesichtspunkten neu zu gliedern, die sich bei der Harmonisierung der Steuersysteme der Mitgliedstaaten der EWG ergeben. Studie 1967, Abschnitt IX a. ./.

7) Tatsächlich hat sich der Rat in der Frage einer die Einnahmen aus Außenhandelsabgaben ergänzenden inneren Steuer der EWG für die Heranziehung der Umsatzsteuer entschieden. Da bereits zu überblicken ist, daß das Aufkommen aus Zöllen und Abschöpfungen nicht hinreichen wird, um das Ausgabevolumen der EWG zu decken, hat er beschlossen, zugunsten der EWG eine mit einheitlichem Satz auf die einheitlich festgelegte Bemessungsgrundlage der (harmonisierten) Mehrwertsteuer angewandte Steuer zu etablieren. Damit hat der Rat erfreulicherweise auf die - immerhin denkbare und historischen Vorbildern entsprechende - problematische Finanzierung durch ergänzende Beiträge der Mitgliedstaaten verzichtet. Seine Entscheidung zugunsten einer gemeinschaftlichen Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer), die, von der gleichen Bemessungsgrundlage ausgehend, neben den nationalen harmonisierten Umsatzsteuern erhoben werden soll - soweit dies bisher erkennbar ist -, liegt dabei durchaus im Rahmen der geschichtlichen Parallelen. Allerdings ist die Gefahr nicht vermieden worden, die in der ausschließlichen Ausstattung einer übergeordneten Gebietskörperschaft mit produktbezogenen Steuern liegt. Die enge Konjunkturabhängigkeit solcher produktbezogener Steuern kann den Handlungsspielraum der EWG in unerwünschter Weise einengen, insbesondere insoweit sie nicht nur eine stetige, sondern weitergehend in Übereinstimmung mit der gemeinschaftlichen Konjunkturpolitik der Mitgliedstaaten stabilisierende Ausgabenpolitik verfolgen will oder soll. So sehr produktbezogene (Verbrauchs-)Abgaben als Einnahmequelle föderativer Instanzen stets im Vordergrund standen, so deutlich muß auch die Problematik dieser speziellen Einnahmen gesehen werden, die teils schon im 19. Jahrhundert erkennbar war, im übrigen aber erst in jüngerer Zeit mit dem Entstehen einer aktiven Konjunkturpolitik staatlicher Organe ganz deutlich wurde. Die Bestimmung, daß etwaige Haushaltsüberschüsse (nach vollständiger Verwirklichung des Ratsbeschlusses) ab 1975 auf das jeweils nächstfolgende Haushaltsjahr zu übertragen sind, könnte hier ausgleichend wirken; sie könnte auch die Grundlage zur Bildung von fallweisen Konjunkturausgleichsrücklagen sein.

Im Hinblick auf die einzelstaatliche Einnahmekompetenz kann die vom Ministerrat getroffene Entscheidung insofern als elegant bezeichnet werden, als es sich nicht um die Übertragung einer bestehenden, sondern um die Schaffung einer neuen, zusätzlichen Einnahme handelt. Dadurch wird auch die schrittweise Übertragung der Einnahme - wie sie im Fall der Zölle über einen Zeitraum von fünf Jahren vorgesehen ist und insofern zur einstweiligen Beibehal-

tung der Finanzbeiträge führt - vermieden. Allerdings muß berücksichtigt werden, daß die gemeinschaftliche Belastung der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage die Anspannung dieser Steuer seitens der Einzelstaaten einengt - eine Folge, die angesichts der Harmonisierung der Umsatzsteuern in der EWG jedoch als relativ unbedeutende Einbuße betrachtet werden dürfte.

8) Die Erhebung der Zölle und Abschöpfungen sowie der ergänzenden inneren Einnahmen sollte - und wird gemäß dem Beschluß des Rates - den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, die einen entsprechenden Verwaltungsapparat bereits besitzen. Diese Regelung ist im Zollverein und im Deutschen Reich sowie hinsichtlich der inneren Steuern auch in der Schweiz mit Erfolg verwirklicht worden. Es ergibt sich das Problem der Erhebungskontrolle; u.U. wären EWG-Beamte als Kontrolleure vorzusehen. Der Ratsbeschluß stellt die Verabschiedung einheitlicher Kontrollvorschriften in Aussicht. Zugleich wird eine Regelung zur Erstattung der Erhebungskosten an den jeweiligen Mitgliedstaat notwendig und auch nützlich sein (vgl. Zollverein, Schweiz), insbesondere dann, wenn sich die Einfuhren und damit die Verzollung auf einige Schwerpunkte konzentrieren sollten. Hier sieht der Ratsbeschluß die Erstattung von 10 % der abgeführten Zoll- und Abschöpfungserträge als Erhebungskostenvergütung vor. Für die gemeinschaftliche Umsatzsteuer ist ein solcher Satz bisher nicht genannt.

9) Die nunmehr der Verwirklichung nahe Finanzausstattung der EWG ist allerdings nicht vertretbar ohne eine wirksame Kontrolle sowohl des Einnahme- als auch des Ausgabeverhaltens dieser quasi-föderativen Behörde. Die Fragen, ob Ministerzert oder Kommission den Haushalt der EWG zu beschließen hat, ob der Rat oder das Parlament das Schwergewicht der Kontrollen übernehmen soll, sind vorab oder gleichzeitig zu klären. Für eine umfassende Kontrollbefugnis des Europäischen Parlaments spricht - abgesehen davon, daß die parlamentarische Kontrolle den Verfassungen aller Mitgliedstaaten selbstverständlich ist -, daß in ihm auch die nationalen Oppositionsparteien vertreten sind, eine Gegebenheit, die bei direkten Wahlen für dieses Parlament noch augenfälliger würde, während der Ministerrat lediglich von den jeweiligen Regierungen beschickt wird. So wünschenswert die Unabhängigkeit der EWG von Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten ist, so entscheidend wird zugleich das Problem einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle der Europa-Exekutive.

10) Mit dem nun vorliegenden Ratsbeschluß beschreitet die Europäische Gemeinschaft einen Mittelweg in der Finanzierung der föderativen Instanz und

ihrer Aufgaben. Sie ist, angesichts der teils wenig günstigen politischen Konstellation, erfreulich rasch von der Minimallösung der reinen Beitragsfinanzierung abgerückt und hat dabei das Stadium der aus Beiträgen und Eigenmitteln gemischten Finanzierung zu überspringen vermocht - die fünfjährige Übergangsphase ausgenommen -, um sogleich zur vollständigen Finanzierung aus eigenen Einnahmen überzugehen. Daß diese Einnahmen einseitig aus produktbezogenen Abgaben gewonnen werden, mag unter bestimmten Gesichtspunkten bedauert werden, muß aber die Tragfähigkeit der EWG-Finanzierung bei entsprechender Handhabung nicht beeinträchtigen. Zweifellos handelt es sich bei dem Ratsbeschluß vom 21.4.1970 um einen ganz wesentlichen Schritt zur Herstellung einer Wirtschafts-Föderation auf dauerhafter Grundlage. Dieser Erfolg darf jedoch nicht dazu verleiten, wesentliche andere Aspekte einer solchen Föderation - die parlamentarische Kontrolle der Europa-Exekutive, die am gemeinschaftlichen Interesse orientierte Gestaltung der Konjunktur- und Währungspolitik und den Ausbau der Wettbewerbspolitik - auch und vor allem auf steuerlichem Gebiet - aus den Augen zu verlieren.

Literaturverzeichnis

- Bickel, W. : Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band II, Tübingen 1956
- Büchner, Richard : Die Finanzpolitik und das Bundessteuersystem der Vereinigten Staaten von Amerika von 1879 bis 1926. Jena 1926
- : Geschichte des Zollvereins, Verfassung, Einführung in den Zolltarif usw. Edleffen-Leitbücher Band Ia, Hamburg 1926
- Festenberg-Packisch, Hermann von : Geschichte des Zollvereins mit besonderer Berücksichtigung der staatlichen Entwicklung Deutschlands, Leipzig 1869
- Gerloff, W. : Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschlands, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Aufl. Tübingen 1929
- Gerloff, W. : Die Finanz- und Zollpolitik des deutschen Reiches nebst ihren Beziehungen zu Landes- und Gemeindefinanzen von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zur Gegenwart. Jena 1913
- Henderson, W.O. : The Zollverein, 2nd edition, London 1959
- Higy, Camille : Staatshaushalt und Finanzsystem der Schweiz, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. III, Tübingen 1958
- Höfken, Gustaf : Der deutsche Zollverein in seiner Fortbildung. Stuttgart/Tübingen 1842
- Nebenius, C.F. : Der Zollverein, sein System und seine Zukunft. Karlsruhe 1835
- Otto, Frieda : Neuere Entwicklungstendenzen im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Diss. Frankfurt 1958, erschienen in der Bibliothek des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel.
- Reichsfinanzministerium, Hrsg. : Gedenkschrift zum 100. Jahrestag der Errichtung des Deutschen Zollvereins, Berlin 1934
- Schmölders, G. : Der deutsche Zollverein als historisches Vorbild einer wirtschaftlichen Integration in Europa, in: Aspects financiers et fiscaux de l'intégration économique internationale. Travaux de l'Institut International de Finances Publiques (1953)
- Shultz, W.J. und Harriss, C.L.: American Public Finance. 7. Aufl. 1959
- Sturmkoefel: Der Deutsche Zollverein. Ein geschichtlicher Rückblick. Berlin o.J. (1905) Reihe Handel, Industrie und Verkehr in Einzeldarstellungen, Bd. I
- Terhalle, W. : Geschichte der deutschen Finanzwirtschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl. Bd. I

- Weber, W. : Der Deutsche Zollverein, Geschichte seiner Entstehung und Entwicklung, Leipzig 1869
- Zellentin, Gerda : Budgetpolitik und Integration. Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, Heft 8, Köln o.J.
- sowie:
- Keding, Claus : Zur Neuordnung der Finanzverfassung. Der Betriebsberater, Heft 16, 24. Jahr, Seite 685-89.
-