

***Wer sich wandelt, der bleibt sich treu***  
***– Für eine neue bundesstaatliche Finanzarchitektur***

**Rede**  
**von Bundesminister**  
**Dr. Wolfgang Schäuble**  
**vor der Mitgliederversammlung des**  
**Instituts „Finanzen und Steuern“**  
**am 5. Juli 2007 in Berlin**

I.

Zwölf Jahre ist es her, dass ich vor Ihrer Mitgliederversammlung als Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zum Thema „Finanzpolitik heute – Verantwortung für die Zukunft“ sprechen durfte und Ihnen dabei zum Stichwort bundesstaatliche Finanzverfassung aus Sicht des Bundes eine längerfristige Stärkung der Finanzautonomie der Länder und der Kommunen in Aussicht stellte.

Zwölf lange Jahre sind seither vergangen, in denen sich die Welt um uns herum stark gewandelt und verändert hat. Diese Entwicklungen führten bekanntlich auch dazu, dass sich Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat im

Jahr 2003 zur Reform und Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung entschlossen und im Juni 2006 mit der Föderalismusreform I und der in ihr verbrieften umfassendsten Grundgesetzänderung seit 1949 die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbesserten und die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher und eindeutiger zuordneten.

Mit dieser ersten Stufe der Föderalismusreform sind aber bei weitem nicht alle Probleme gelöst. Daher haben Bund und Länder eine zweite Stufe der Reform des deutschen Föderalismus begonnen, die sich mit den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern beschäftigt. Die Schwierigkeiten dieser zweiten Stufe sind allen Beteiligten bekannt. Es geht ums liebe Geld, und da hört die Gemütlichkeit bekanntlich auf.

Die meisten kritischen Beobachter gehen davon aus, dass kein Land nach der Reform weniger haben darf und der Bund auch nicht mehr zahlen kann, so dass der Spielraum für eine Reform eher begrenzt ist – es sei denn, es gelänge, durch neue Bündelung und Zuordnung von Aufgaben Synergieeffekte zu erschließen. Aber mit der Verkürzung auf diese Perspektive wird die Bedeutung unterstrichen, die das staatliche Finanzwesen für den politischen Prozess hat, der Außenstehenden zuweilen

als zäh, langwierig, erschöpfend und undurchsichtig erscheint.

Der Nationalökonom Josef Schumpeter beschreibt dies trefflich in seinem berühmten, 1918 veröffentlichten Aufsatz „Die Krise des Steuerstaats“, in dem er zum Wesen des staatlichen Finanzgebarens schrieb:

„Der unmittelbar formende Einfluß der Finanzbedürfnisse und der Finanzpolitik der Staaten [...] auf die Entwicklung der Volkswirtschaft und damit auf alle Lebensformen und Kulturrinhalte erklärt in manchen Geschichtsperioden so ziemlich alle großen Züge der Dinge und in den meisten sehr viel davon – nur in wenigen nichts.“

Ich will heute den Versuch unternehmen, anlässlich der bereits erfolgten vier Sitzungen der gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen meine eigenen, ganz privaten und noch keineswegs abgeschlossenen Überlegungen zur bundesstaatlichen Finanzarchitektur darzulegen – darum wissend, dass ich hier nicht alleine zuständig bin und dass wir gemeinsam, schrittweise und ergebnisoffen vorgehen müssen. Dies will ich vorab ausdrücklich betonen, um nicht anschließend unnötig Ärger zu bekommen.

Ich möchte mich dabei auf die Geschichte der bundesdeutschen Finanzverfassung seit 1949 beschränken und einen Schwerpunkt auf die Herausforderungen für eine neue Finanzarchitektur durch die Entwicklungen seit 1990 legen.

Damit spare ich Ausführungen zu den ebenfalls in der Kommission erörterten Themen Haushalt und Schulden einerseits und Verbesserung der staatlichen Aufgabenerfüllung im Bereich der Verwaltung von Bund und Ländern sowie Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern aus, die ebenfalls Gegenstand der Föderalismusreform II, aber eben nicht meines heutigen Referates sind.

II.

Eine ökonomische Analyse der Finanzbeziehungen zwischen Teileinheiten eines föderativ gegliederten Staates wie der Bundesrepublik Deutschland hat ihren Ausgangspunkt in der Theorie des Fiskalföderalismus. Ausgangspunkt aller Überlegungen ist hierbei, dass die Zuweisung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverantwortlichkeiten auf gebietskörperschaftliche Einheiten stets dem Prinzip fiskalischer Äquivalenz folgen sollte.

Mit anderen Worten: Man erreicht immer dann eine höhere finanzpolitische Effizienz durch Kompetenzzuweisung auf eine untere Ebene, wenn auf dieser unteren oder dezentralen Ebene Informationsvorteile bei der Ermittlung der Bürgerpräferenzen existieren. Wenn dann noch die zusätzliche Nebenbedingung der eigenverantwortlichen Bestimmung von Ausgaben und Einnahmen erfüllt ist, können aus Sicht des fiskalischen Föderalismus durch vertikale und horizontale Finanzausgleichszahlungen Effizienzgewinne erzielt werden.

Soweit die volkswirtschaftliche Theorie. Wie aber sieht die Praxis der Finanzbeziehungen im deutschen Föderalismus aus? Sollen und können sie reformiert werden? Für die Beurteilung des Sachverhaltes ist ein Blick auf die Entwicklung des deutschen Fiskalföderalismus wichtig.

Das Bonner Grundgesetz von 1949 sah auf der Einnahmenseite zunächst weit reichende Länderkompetenzen vor. Nach Art. 106 Abs. 2 GG a. F. erhielten die Länder die Ertragskompetenz u. a. für die Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Vermögensteuer und die Erbschaftsteuer. Dem Bund standen die Erlöse aus der Umsatzsteuer, den Verbrauchsteuern und den Zöllen sowie Finanzmonopolen zu.

Was die Steuerverteilung anbelangt, war damit von den Verfassern des Grundgesetzes weitgehend ein Trennsystem verwirklicht. Wettbewerb sollte zwischen den Gebietskörperschaften horizontal auf der Basis der ihnen verfassungsmäßig zugewiesenen Steuern und Aufgaben erfolgen. Finanzwissenschaftler sprechen hier auch von einem auf der Ideenwelt der Westalliierten beruhenden Modell eines regulierten Wettbewerbsföderalismus, der in einem Spannungsverhältnis zu unitarischen Zielvorstellungen des Parlamentarischen Rates stand, die letztlich ihren Niederschlag in den Formulierungen der Art. 72 Absatz 2, Art. 107 und Art. 125 GG (in der Fassung von 1949) fanden.

Es ist daher auch nicht verwunderlich, dass dann bereits ab 1951 das Trennsystem unterlaufen wurde, indem der Bund mehrfach Teile des Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens für sich beanspruchte. Im Rahmen des Finanzverfassungsgesetzes von 1955 wurden beide Steuern formal zu Gemeinschaftssteuern, deren Aufkommen nach festen Quoten zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wurde. Damit war der „kleine Steuerverbund“ verankert.

Mit der großen Finanzreform von 1969 wurde schließlich auch die Umsatzsteuer in den „großen Steuerverbund“

einbezogen und faktisch ein Verbundsystem geschaffen, bei dem die Länder über den Bundesrat mitentscheiden konnten – aber nur noch über bundeseinheitliche Lösungen. In knapp zwanzig Jahren war damit das Modell des auf Länderautonomie beruhenden Wettbewerbsföderalismus in ein nahezu einheitsstaatliches Modell des kooperativen Föderalismus umgewandelt worden.

Warum entschied sich die Politik zum Beschreiten dieses Weges? Ich halte die von manchen Politikwissenschaftlern und Politischen Ökonomen vertretene These der politischen Kartellbildung auf Länderebene für wenig zutreffend.

Diese These besagt, dass die Länderregierungen sehenden Auges einer Zentralisierung der Finanzgesetzgebung auf der Ebene des Bundes zugestimmt hätten, weil ihnen vereinheitlichte Steuern vor dem Hintergrund des Gebots der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ die Rechtfertigung einer länderspezifischen Finanz- und Wirtschaftspolitik erspart hätten. Diese Erklärung greift meines Erachtens zu kurz. Ich denke, dass die Betrachtung der makroökonomischen Erklärungs- und Steuerungsansätze zum Verständnis der Vergangenheit wie als Wegweiser für die vor uns liegenden Aufgaben ergiebiger ist.

Politisch war die Schaffung des Steuerverbundes und der Finanzausgleichssysteme deshalb gewollt, weil sie dem wirtschaftswissenschaftlichen Rat entsprachen, der in den späten sechziger Jahren im Banne der keynesianischen Globalsteuerung stand. Wichtigste Wirkungsvoraussetzung war eine bewusste Verschränkung und Verflechtung der öffentlichen Hände zur Sicherstellung eines bundesweiten, den ganzen öffentlichen Sektor umfassenden Investitionsverhaltens.

Dazu muss angemerkt werden, dass Ende der 1960er Jahre das Paradigma der „geschlossenen Volkswirtschaft“ mit ihren Wirkungsweisen und der daraus abgeleiteten Wirtschafts- und Finanzpolitik vorherrschend war. Dass dieses Wirtschafts- und Finanzmodell bereits 1973 mit der Ölkrise obsolet geworden war – die dem Konzept der Globalsteuerung eigentlich den Todesstoss versetzte –, hat die Politik letztlich bis 1989 – als dem Eintrittsjahr der ungebremsten und unbremssbaren Globalisierung – nie richtig wahrhaben wollen. Es ist nicht vermessen, wenn man behauptet, dass die Bundesrepublik Deutschland seit bald 40 Jahren mit einem Fiskalföderalismus lebt, der eigentlich bereits Mitte der 1970er Jahre in seiner Wirkung eingeschränkt war.



Vielleicht haben uns ja der Glücksfall der Wiedervereinigung und die daraus herrührende Beschäftigung mit uns selbst davon abgehalten, die Welt um uns herum richtig wahrzunehmen. Sonst wäre uns vielleicht aufgefallen, dass seit dem Ende des Kalten Krieges und der weiteren Verdichtung der weltweiten Beziehungen zwischen Menschen und Nationen, zwischen Volkswirtschaften und Gesellschaften, zwischen Technologien und Kulturen – dem Phänomen Globalisierung schlechthin – eine fundamentale Bedeutungsverschiebung zwischen Makroökonomie und Mikroökonomie stattgefunden hat.

Die Zeiten der Globalsteuerung sind vorbei. Staaten und ihre Regierungen können nur noch sehr eingeschränkt autonom agieren – und dies umso weniger, je mehr wir uns dem Bereich der Wirtschaft nähern.

Ich beklage dies überhaupt nicht, denn der Gewinn an Freiheit für Individuen und Unternehmen gleichermaßen wiegt letztlich den Verlust an alleiniger staatlicher Handlungsautonomie auf. Gerade dies ist der Kern freiheitlicher Systeme und gerade diesen Zugewinn an persönlicher Freiheit haben sich die Menschen Osteuropas vor zwanzig Jahren nicht nur für sich, sondern für uns alle mutig erkämpft.

Nun gilt es aber, sich in den wesentlichen Beziehungen zwischen Bürgern und Staat auf diesen Wandel einzustellen und das Staatswesen entsprechend weiterzuentwickeln. Und da Regelungen der Finanzverfassung die Beziehungen zwischen Staat und Bürger ganz wesentlich betreffen – manche sprechen davon, dass es ohne Steuern keinen *modernen* Staat und ohne *modernen* Staat keine Steuern gebe –, ist die Zielsetzung der zweiten Föderalismusreform so wichtig.

An der bestehenden Mechanik der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern erkennt man sehr schnell, weshalb Bund und Länder ohne eine Entflechtung der Finanzbeziehungen keine wirkliche Föderalismusreform betreiben können.

Betrachtet man die aktuelle vertikale Verteilung des Steueraufkommens auf der Grundlage von Art. 106 GG, so ist nur rund ein Viertel aller Steuern exklusiv einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen zugewiesen. Der Anteil der Gemeinschaftssteuern macht dagegen rund 75 Prozent der gesamten Steuereinnahmen aus. Da mit dem Ausbau des Verbundsystems auch eine Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen verbunden war, kann im Ergebnis der Entwicklung seit 1969 nicht mehr von einer Länderautonomie hinsichtlich der Steuerkompetenzen

gesprächen werden. Dies erklärt die **vertikale** Verteilung von Bund und Ländern, die auch durch die vorliegende erste Stufe der Föderalismusreform nur partiell behoben werden konnte.

### III.

Aber auch die Finanzbeziehungen zwischen den Ländern sind für den Erfolg einer zweiten Stufe der Föderalismusreform relevant. Die Finanzverfassung von 1949 sah lediglich einen horizontalen Ausgleich zwischen reichen und armen Ländern vor. Die im Wesentlichen ebenfalls in den Jahren 1967 und 1969 eingeführten Mechanismen des Länderfinanzausgleiches wurden 1995 durch das Finanzausgleichsgesetz auf die Erfordernisse der Folgen der Deutschen Einheit angepasst.

Der Länderfinanzausgleich ist gekennzeichnet durch eine sehr hohe „Ausgleichsintensität“, das heißt die Abhängigkeit der „ärmeren“ Ländern wird nicht durch eine Stärkung dieser Länder überwunden, sondern durch die Zwangsfinanzierung durch die „reicheren“ Länder perpetuiert – und bedingt somit eine **horizontale** Verteilung der Länder untereinander.

Eine Beschreibung der bestehenden Finanzverfassung wäre auch nicht vollständig ohne die Beobachtung, dass es nur sehr wenige Experten gibt, die sämtliche Einzelheiten dieses hochkomplexen Regelungskreises kennen, verstehen und Dritten zu erklären vermögen.

Es hat wohl auch niemanden erstaunt, dass das Bundesverfassungsgericht 1999 das Verfahren des Länderfinanzausgleichs in einer euphemistischen Urteilsbegründung dazu ermahnte, zukünftig Zuweisungen nach abstrakten, planmäßig und rational abgeleiteten Maßstäben erfolgen zu lassen. Ob die daraufhin im Jahre 2001 erlassenen Gesetze – Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz – die Not lindern konnten, überlasse ich der Beurteilung durch die Fachleute.

#### IV.

Warum sollen diese Finanzbeziehungen im deutschen Föderalismus reformiert werden? Entscheidend ist die Einsicht, dass die Praxis des bundesdeutschen Finanzausgleichs von einer Vielzahl von Ineffizienzen geprägt ist und die Erwartungen der Beteiligten nicht mehr zu erfüllen vermag.

Das gilt zunächst ganz grundlegend für die Verteilung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen. Denn es zeigt sich, dass es sowohl auf der Einnahmenseite über das Verbundsystem als auch auf der Ausgabenseite des Budgets über die Bedürfnisklausel sowie die Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen zu einer weithin intransparenten Vermischung von Bundes- und Länderkompetenzen gekommen ist.

Wichtiger noch ist die Beobachtung, dass die seit bald 40 Jahren herrschende Praxis keine Früchte wirtschaftlicher und politischer Art abwirft: Weder besteht eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, noch herrscht ein nachhaltiges gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht.

Gerade die im internationalen Vergleich auch heute noch anhaltend hohe strukturelle Arbeitslosigkeit ist ein Beleg für die Ineffizienz des Finanzausgleichs als Mittel zur Überwindung sowohl regionaler (horizontaler Finanzausgleich) wie konjunktureller (vertikaler Finanzverbund) Beschäftigungslosigkeit. Das gilt sowohl für die alten Bundesländer als auch in besonderem Maße für die Entwicklung zwischen den alten und neuen Ländern.

Ein komplexes, aufwändiges und teures System an föderalen Finanzbeziehungen, das an vielen Stellen wirkungs-

los ist, sollte daher reformiert und in seiner Wirkungsweise verbessert werden. Die Umsetzung einer solchen normativen Entscheidung hängt aber von der faktischen Möglichkeit einer Reform ab. Kann das deutsche fiskalföderalistische System überhaupt noch reformiert werden, oder sind die eingangs geschilderten Kosten-Nutzen-Kalküle der Beteiligten – kein Verlust bei den Ländern und keine Mehrkosten für den Bund – ein unüberwindbares Hindernis?

V.

Was sich zunächst skeptisch anhört – die vermeintliche Nichtreformierbarkeit des deutschen Fiskalföderalismus – kann meines Erachtens durch den seit 1990 vermehrt spürbaren Druck der Globalisierung und die zunehmende Mobilität des Faktors Arbeit letztlich doch überwunden werden.

Hierzu einige wenige Anhaltspunkte:

Steuer- und Abgabensysteme als Materialisierungen jeder Finanzverfassung sind Produkte wirtschaftlicher Abgrenzung, sie sind zugleich Voraussetzung und Folge des nationalen Territorialstaates. Die Geschichte des Steuerstaates ist die Geschichte der geschlossenen

Volkswirtschaften. Schranken und Grenzen zwischen Nationalstaaten waren immer auch solche zwischen nationalen Märkten und nationalen Steuer- und Abgabensystemen.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges begann die Welt sich zu „ent-grenzen“, sie überwand Grenzen und begann sich vielfältig zu verflechten. Und schon bald entstanden für die unterschiedlichen Finanzverfassungen der beteiligten Nationalstaaten Herausforderungen und Probleme – zwischenstaatlich wie innerstaatlich.

Wer erinnert sich schon noch an den „Steuerstreit“ von 1953 zwischen Deutschland und Frankreich in der Frühzeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl? Unterschiedliche Besteuerungssätze und Besteuerungsverfahren behinderten die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen beider Länder.

Mit den wachsenden Güterströmen zwischen den Nationalstaaten wuchsen die Devisen- und Kapitalströme. Die Folge davon waren internationale Verlagerungen im Unternehmenssektor zur Verkürzung nationaler Steuerzahlungen mittels Ausnutzung unterschiedlicher Steuer- und Abgabensysteme. Der Steuerwettbewerb setzte ein und mit ihm das Phänomen der Ent-Nationalisierung oder

auch der Trans-Nationalisierung der Bemessungsgrundlagen.

Der Idealfall jeder Steuerverwaltung ist und bleibt die eindeutige und unumkehrbare territoriale Zuordnung steuerpflichtiger Sachverhalte, da diese die Frage der Besteuerungshoheit erheblich erleichtern. Internationale Produktion und globaler Handel verbunden mit internationalen Unternehmensstrukturen haben den Idealfall aber zur Fiktion werden lassen.

Die sich abzeichnende jüngste Entwicklung hin zu einer Transnationalisierung der privatrechtlichen Rechtsformen dürfte *à la longue* auch steuerliche Implikationen haben.

Wenngleich Unternehmen wie die prominenten DAX 30-Mitglieder Siemens, BASF oder Fresenius, die den Weg aus der deutschen Aktiengesellschaft in die europäische Gesellschaft SE (*societas europeae*) angetreten bzw. schon absolviert haben, bislang steuerliche Motive für ihren Rechtsformwechsel aufgrund der bestehenden steuerrechtlichen Lage ausgeschlossen haben, so braucht man über keine prophetischen Fähigkeiten zu verfügen, um die aus Brüssel zu vernehmenden Bestrebungen zu deuten.



## VI.

Steuer- und Abgabensysteme sind somit in der Welt der Globalisierung keine autonomen, geschlossenen Regelungsbereiche mehr. Vielmehr unterliegen sie einem ständigen Anpassungs- und Wandlungsdruck, der letztlich auch nicht vor den binnenstaatlichen Regelungen und Wirkungsweisen bundesstaatlicher Finanzverfassungen Halt macht.

Die Tendenz zur Absenkung der Unternehmenssteuersätze und die damit in Verbindung stehenden parallelen Absenkungen der privaten Einkommensteuern sind hierfür genauso Beleg wie die verstärkt in den Vordergrund tretende Besteuerung des Konsums. In einem Verbundsystem wie dem der Bundesrepublik haben solche Veränderungen in der Steuersystematik und der Bedeutung unterschiedlicher Steuersubstrate unweigerlich Auswirkungen auf die Effizienz der Finanzverfassung.

Ich will Sie hier nun nicht mit den hinlänglich bekannten Statistiken und Parametern der Globalisierung langweilen. Dennoch ist es bemerkenswert, dass laut einer im Dezember 2006 von der Deutschen Bundesbank veröffentlichten Studie mit dem Titel „Deutschland im Globalisierungsprozess“ keine andere Wirtschaftsnation so in die

Weltwirtschaft integriert ist – man könnte auch sagen: von der Globalisierung abhängig ist – wie die Bundesrepublik Deutschland.

Ich möchte daher Ihre Aufmerksamkeit auf Veränderungen im Verhalten der Menschen in Deutschland lenken, die teils als Unternehmer, teils als Arbeitnehmer auf diese Globalisierung reagieren und durch ihre Handlungen die Wirkungsweise der Finanzverfassung gleichsam wie mit einer „unsichtbaren Hand“ beeinflussen und die Politik zu Veränderungen zwingen.

Lassen Sie mich Ihnen hierzu drei auf jahrzehntelangen Beobachtungen in meinem politischen Umfeld beruhende Thesen vortragen:

- Die Länder sind immer wieder bestrebt, einen zwischen ihnen möglichen Steuerwettbewerb zu vermeiden. Im europäischen Binnenmarkt wird dies aber immer sinnloser. Selbst wenn zwischen Bayern und Baden-Württemberg kein Steuerwettbewerb herrscht, kann er zwischen Bayern und Österreich oder zwischen Baden-Württemberg und Frankreich nicht vermieden werden.

Gerade die Vermeidung eines Wettbewerbs um unternehmerische Körperschaften, die ja zunehmend Träger der Wertschöpfung und einer auf ihr basierenden Besteuerung sein sollten, ist hier von rein akademischem Wert. Es herrscht de facto ein europaweiter Steuerwettbewerb, und dem sollten gerade die „ärmeren“ Länder in der Bundesrepublik sich stellen dürfen.

Ich plädiere hier also für deutlich weniger Angst in den Ländern vor Steuerwettbewerb. Denn was spricht zum Beispiel gegen unterschiedliche Hebesätze für die Einkommenssteuer? Ich würde sogar – unter der strikten Prämisse, dass ich hier nur meine ganz persönlichen und unabgeschlossenen Überlegungen entfalte – noch weiter gehen und fragen, ob es unter Umständen nicht sogar sinnvoll sein könnte, die Höhe der Sozialleistungen zu einem Gegenstand des Wettbewerbs unter den Ländern zu machen.

Das hieße eine Abkehr vom herrschenden „großen Steuerverbund“ zurück in Richtung des im Grundgesetz ursprünglich angelegten Trennsystems, das den horizontalen Wettbewerb begünstigt, wie wir es heute ausgeprägt in der Schweiz verfolgen können.

Dass uns eben dieses Trennsystem gerade einen Steuerstreit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union beschert, verrät vielleicht ein unterschiedliches Wettbewerbsverständnis, bei dem ich mir – nach Abschluss der deutschen Ratspräsidentschaft darf ich das, wenn auch ganz leise, sagen – nicht immer ganz sicher bin, wer hier wirklich die besseren Argumente hat.

- Die Wanderungsbewegungen großer Bevölkerungsteile aus den ländlichen in die städtischen Gebiete einerseits und aus dem Osten Deutschlands in den Westen andererseits werden ohnehin zu einem stärkeren Wettbewerb der Gebietskörperschaften führen.

Sowohl der Länderfinanzausgleich als auch das Binnengefüge der Länder werden sich wandeln müssen. Darüber hinaus könnten die Kommunen bestrebt sein, ihren Anteil am Kuchen allein schon wegen der demografischen Effekte (Zuwanderung in die Stadt, Alterung der städtischen Bevölkerung) und der zunehmenden Urbanisierung der Gesellschaft zu erhöhen.

- Die Tendenzen in der Privatwirtschaft werden den Wettbewerb der Gebietskörperschaften noch verstärken. Die zunehmend kapitalintensivere Produktionsweise der deutschen Industrie und die Arbeitsmobilität im europäischen Binnenmarkt mit der Folge eines Lohnwettbewerbs im Dienstleistungssektor werden zu einem Wettbewerb der Gebietskörperschaften um Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer führen; die Bedeutung der privaten Einkommensteuer wird sich relativieren.

Die Bedeutung des Konsums als Quelle indirekter Steuern wird gegenüber der Bedeutung des Einkommens zunehmen, wovon wiederum räumlich verdichtete Gebietskörperschaften wie die Kommunen profitieren werden. Handel lebt von Ballung, der ländliche Raum als solcher könnte seine Bedeutung für die Wertschöpfung noch stärker verlieren.

## VII.

Vor diesem Hintergrund ist für eine „große“ zweite Stufe der Föderalismusreform im Bereich der Finanzverfassung aus meiner Sicht heute, das heißt vorläufig, festzuhalten:

Erstens: Bund und Länder sollten behutsam die Optionen einer partiellen Auflösung oder Reform des Steuerverbundes angehen und sie sollten dabei auch umfangreiche Vorarbeiten mit unterschiedlichsten Planrechnungen nicht scheuen. Die jüngst von Professor van Suntum vorgelegte Studie zur Neuordnung der Bund-Länder-Einnahmenverteilung ist hierfür ein erstes Beispiel, dem hoffentlich noch einige alternative Konzepte folgen werden.

Zweitens: Die unterschiedlichen Optionen zur Reform des Steuerverbundes sollten konzeptionell immer auch eine nachhaltige Abschichtung von Bundeskompetenzen auf die Länder und Kommunen beinhalten. Wir werden den Föderalismus als Organisationsprinzip staatlichen Handelns nur dann überzeugend auch in Zukunft vertreten können, wenn wir als Bundesebene den Mut haben, uns auf zentrale, länderübergreifende Aufgaben zu beschränken.

Drittens: Man sollte die politische Gestaltungskraft der Länder nicht unterschätzen und sie im Rahmen der zu erarbeitenden Reformvorschläge zu eigenständigem Handeln ermutigen. Es gibt hier zum Teil sehr weitgehende Ideen, die auch von der Länderseite in die Kommissionsarbeit eingebracht wurden.

Der vom Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft, Professor Hüther, vorgelegte Vorschlag, es den 11 finanzschwächeren Ländern zu ermöglichen, freiwillig und für einen auf fünf bis sieben Jahre beschränkten Zeitraum für den Verzicht auf Teilnahme am Länderfinanzausgleich bei gleichzeitiger Rückgewinnung der vollen Steuereinnahmenautonomie zu optieren („Optionsmodell“), sollte zumindest von den betroffenen Ländern ernsthaft geprüft werden.

Ich habe aber Zweifel, ob dieser Vorschlag nicht die Risiken zu einseitig auf den Bund verschiebt. Jedoch sollte ernsthaft darüber nachgedacht werden, ob nicht der Finanzausgleich langfristig so ausgestaltet werden kann, dass ein wirtschaftlich erfolgreiches Land von den erzielten Mehreinnahmen einen größeren Anteil behalten kann, als dies im derzeitigen System mit nur 5 bis maximal 10 Prozent der Fall ist.

Am bedeutsamsten aber erscheint mir das Gebot der Unbegrenztheit des Denkens bei der Arbeit der Kommission zu sein. Wir haben eine Fülle von kreativen und renommierten Wirtschaftswissenschaftlern, Staats- und Steuerrechtsexperten in der Bundesrepublik Deutschland, von denen viele in der Lage sein sollten, Deutschland

eine neue und für die vor uns liegenden Herausforderungen tragfähige Finanzarchitektur zu entwerfen.

Wandel und der Ruf nach Wandel müssen in der Politik mit festen und erreichbaren Zielen versehen werden. Denn nur so verstehen Menschen, welche Anforderungen auf sie zukommen und welche Belohnungen am Ende eines mit Belastungen verbundenen Weges warten. Politiker sind daher dazu bestimmt, den Menschen die Unausweichlichkeit des Wandels wieder und wieder zu verdeutlichen – und dabei das Bleibende im Wandel hervorzuheben. Es ist ja eine paradoxe, aber wahre menschliche Erkenntnis, dass nur der sich Wandelnde sich selbst treu bleibt.

Nachdem ich mit Josef Schumpeter eingeleitet habe, möchte ich mit einem Zitat dieses Wissenschaftlers, der auch das Schicksal hatte, Politiker sein zu dürfen, zum Ende kommen:

„Das Wichtigste von allem ist der Blick, den uns die Vorgänge, welche die Finanzgeschichte erzählt, sowohl in die Gesetze sozialen Seins und Werdens und in die treibenden Faktoren der Völkerschicksale wie in die Art und Weise tun lassen, in der konkrete Zustände, besonders Organisationsformen, werden und vergehen. Die Finanzen sind einer der besten



Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders, aber nicht ausschließlich, des politischen.“