

Auszug aus dem Jahresgutachten 2006/07

Föderalismusreform I
(Ziffern 456 bis 464)

als Ersatz für die geltenden, komplizierten Regelungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung des § 8a KStG in Betracht gezogen werden.

455. Eine Unternehmenssteuerreform, bei der die Reduzierung der Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften auf unter 30 vH mit einer generell gültigen Beschränkung der Abzugsfähigkeit von Finanzierungskosten oder Zinsschrankenregelungen und anderen Ungereimtheiten „erkauft“ wird, wird den im Koalitionsvertrag genannten Zielen in keiner Weise gerecht; sie sollte besser unterbleiben. Bevor man im System der Unternehmensbesteuerung größere Schäden anrichtet, sollte man sich bei einer Begrenzung des Entlastungsvolumens auf 5 Mrd Euro auf eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes um etwa fünf Prozentpunkte beschränken. Man würde dann zwar noch hinter die steuerpolitischen Beschlüsse des so genannten Job-Gipfels vom März 2005 zurück fallen, hätte gegenüber dem Status quo aber immerhin eine leichte Verbesserung erreicht.

Die endgültigen Beschlüsse zur Unternehmenssteuerreform stehen noch aus; insofern ist es für ein abschließendes Urteil zu früh. Dies hat eine gute und eine schlechte Seite. Die schlechte ist, dass der bisherige Verlauf der Diskussion über die Unternehmenssteuerreform ein irritierendes Maß an steuersystematischer Orientierungslosigkeit offenbart hat. Die gute ist, dass die Steuerpolitik der Bundesregierung doch noch auf den Pfad steuerpolitischer Tugend zurückfinden – und sich den Vorschlägen des Sachverständigenrates annähern – kann.

IV. Föderalismusreform: Ein Anfang ist gemacht

456. Der Sachverständigenrat hat in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen, dass er in der Ausgestaltung des Föderalismus in Deutschland ein wesentliches Hindernis für die Umsetzung grundlegender Reformen sieht (JG 2004 Ziffern 787 ff.; JG 2005 Ziffern 30 ff.). Regelmäßig bedurfte mehr als die Hälfte der in den vergangenen Wahlperioden im Deutschen Bundestag behandelten Gesetze der Zustimmung des Bundesrates; wichtige wirtschaftspolitische Vorhaben waren praktisch in jedem Fall an eine Zustimmungspflicht des Bundesrates gebunden. Vor allem bei unterschiedlichen politischen Kräfteverhältnissen im Deutschen Bundestag und im Bundesrat verzögerten sich durch die Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrates die Entscheidungsprozesse, und gerade in zentralen Fragen kamen Kompromisse häufig auf unsachgemäße und derart intransparente Weise zustande, dass die Verantwortung für einnahme- und ausgabenrelevante Entscheidungen kaum nachvollziehbar war. Kennzeichen des so genannten „kooperativen Föderalismus“ ist darüber hinaus, dass die Autonomie insbesondere der Kommunen und der Bundesländer in Bezug auf Entscheidungen auf der Einnahmeseite ihrer Haushalte stark eingeschränkt ist. Ohne eine solche Autonomie und die klare Zuordnung von Entscheidungskompetenzen kann ein föderatives System seinen eigentlichen Vorzug – die Bereitstellung eines eng an den Präferenzen der Bürger orientierten Angebots an öffentlichen Leistungen – aber gerade nicht entfalten. Der Rat hat sich deshalb für eine Entflechtung der Bund-Länder-Beziehungen durch eine klare Zuordnung von Entscheidungskompetenzen ausgesprochen. Darüber hinaus sollten unklare Verantwortlichkeiten sowohl auf der Ausgabenseite durch den **Abbau von Mischfinanzierungen** als auch auf der Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte durch ein größeres Maß an **Steuerautonomie** der staatlichen Ebenen verringert werden.

457. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer Föderalismusreform war in der Politik schon länger vorhanden. Im Jahr 2003 wurde eine **Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung** eingesetzt. Obwohl zentrale und naturgemäß besonders konflikträchtige Fragen im Bereich des Fiskalföderalismus gar nicht erst zum Untersuchungsauftrag der Kommission zählten, erklärten deren Vorsitzende das Vorhaben im Dezember 2004 für gescheitert. Die Ergebnisse der Kommissionsberatungen flossen allerdings in die Verhandlungen ein, die im Herbst 2005 zwischen CDU/CSU und SPD über die Bildung einer Großen Koalition geführt wurden. Letztlich wurde dem Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 ein umfangreicher Anhang angefügt, der die zwischen den Koalitionspartnern einerseits und zwischen Bund und Ländern andererseits vereinbarten Vorschläge für eine Änderung des Grundgesetzes enthielt. In nahezu unveränderter Form gingen diese Vorschläge in das **Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes** sowie in das **Föderalismusreform-Begleitgesetz** ein, die beide am 30. Juni 2006 vom Deutschen Bundestag beschlossen wurden; die Zustimmung des Bundesrates erfolgte am 7. Juli 2006.

458. Im Mittelpunkt der nunmehr vereinbarten Föderalismusreform steht eine **Entflechtung der Entscheidungsprozesse**. Insbesondere soll der Anteil der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Bundesgesetze durch eine Neuformulierung von Artikel 84 Grundgesetz reduziert werden, auf welchen bislang das Zustimmungserfordernis in ungefähr der Hälfte der zustimmungspflichtigen Gesetze zurückzuführen war (Burkhart und Manow, 2006).

Jedes Bundesgesetz zog gemäß Artikel 84 Absatz 1 Grundgesetz in seiner bisherigen Form die **Zustimmungspflicht des Bundesrates** nach sich, wenn das Gesetz auch Regelungen zu seiner Verwaltung und Ausführung – diese Aufgaben obliegen in Deutschland regelmäßig den Ländern – enthielt. Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes erstreckte sich die Zustimmungserfordernis in diesen Fällen allerdings eben nicht nur auf administrative Aspekte, sondern auch auf den politischen Inhalt der zu beschließenden Regelung. Dies eröffnete den Ländern weitgehende Einflussmöglichkeiten. Die Neufassung von Artikel 84 Absatz 1 Grundgesetz sieht demgegenüber vor, dass ein Bundesgesetz nunmehr zustimmungsfrei bleibt, wenn der Bund darin zwar auch die dazugehörigen Verwaltungsverfahren regelt, Abweichungen von diesen Verfahren in Form landesgesetzlicher Regelungen aber ausdrücklich zulässt. Der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze soll sich dadurch laut Gesetzesbegründung von bisher bis zu 60 vH auf etwa 35 vH bis 40 vH verringern. Ob es dazu kommt, bleibt abzuwarten: Die Zustimmungspflicht der großen Zahl an Gesetzen zu den Gemeinschaftssteuern (Artikel 105 Absatz 3 Grundgesetz) blieb durch die Reform unangetastet. Zudem wurde in Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz ein neuer Zustimmungstatbestand geschaffen, und zwar dann, wenn – etwas vereinfacht gesprochen – die Bundesgesetze mit einer Vergabe von Mitteln an Dritte aus den Länderhaushalten verbunden sind. Alles in allem ändern die genannten Vorbehalte allerdings nichts daran, dass dieser Teil der Föderalismusreform ausdrücklich zu begrüßen ist.

Positiv zu beurteilen ist ebenfalls die **Abschaffung der Rahmengesetzgebung** nach Artikel 75 Grundgesetz, in deren Bereich bislang zwei nacheinander geschaltete Gesetzgebungsverfahren auf der Ebene des Bundes und der Länder erforderlich waren. Die entsprechenden Aufgabenbereiche wurden im Rahmen der Reform zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Insbesondere wurden die Gesetzgebungskompetenzen für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und Landesrichter vom Bund auf die Länder überführt, in deren Haushalten die Personalausgaben eine große Rolle spielen und die in besonderem Maße von künftig stark steigenden Versorgungsausgaben betroffen sein werden. An die Stelle der Rahmengesetzgebung des Bundes im Hochschulbereich tritt eine auf die Regelung von Hochschulzulassung und Hochschulabschlüssen beschränkte konkurrierende Gesetzgebung, die mit einem Abweichungsrecht der Länder (Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz) verbunden ist. Allerdings kann die Dezentralisierung der Kompetenzen in einzelnen Bereichen auch kritisch gesehen werden. Auf dem Feld der Bildungspolitik beispielsweise fällt die

Organisation des Schulwesens zwar zurecht in den Aufgabenbereich der Länder, doch bedarf es weiterhin gemeinsamer, bundeseinheitlicher Leistungsstandards, an denen der in den einzelnen Ländern erzielte Bildungserfolg gemessen werden kann (JG 2004 Ziffern 588 ff.). Eine solche Festlegung zentraler Bildungsstandards kann im Prinzip durch die Kultusministerkonferenz der Länder erfolgen. Fraglich ist jedoch, ob sich die Kultusminister auf gleiche und in allen Ländern verbindliche Standards einigen können.

459. Wenig weit reichend fielen die Neuregelungen im Bereich des Fiskalföderalismus aus, die eher als erste Schritte in Richtung einer umfassenden Entflechtung der Beziehungen zwischen Bund und Ländern zu verstehen sind. Ganz überwiegend bezogen sich diese Schritte auf einzelne Mischfinanzierungstatbestände auf der Ausgabenseite der Haushalte von Bund und Ländern, darunter die Abschaffung zweier mit der Finanzreform der Jahre 1969 und 1970 eingeführter **Gemeinschaftsaufgaben** (GA) nach Artikel 91a Grundgesetz (die GA „Bildungsplanung“ sowie vor allem die GA „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“). Ökonomisch lässt sich eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder dann begründen, wenn länderübergreifend positive externe Effekte vorliegen und die entsprechenden öffentlichen Leistungen durch das einzelne Land deshalb in einem gesamtwirtschaftlich zu geringen Umfang bereitgestellt würden. Zweckgebundene Transfers des Bundes, die zudem wie die GA-Mittel mit einer obligatorischen Eigenbeteiligung der Länder verbunden sind, können in solchen Fällen ein geeignetes Instrument sein, das Angebot dieser öffentlichen Leistungen und die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen. Sofern eine solche Konstellation beim Hochschulbau allerdings darin gesehen wurde, dass die Studierenden eines Landes auch aus anderen Bundesländern stammen können, wird diese Begründung dadurch relativiert, dass in einer Reihe von Ländern mittlerweile zu einer partiellen Gebührenfinanzierung der Lehre übergegangen wurde. Im Hinblick auf die Grundlagenforschung ist dagegen von der Existenz externer Effekte auszugehen. Es ist deshalb konsequent, dass ein Anteil von rund 30 vH der bisher vom Bund global für den Hochschulbau bereitgestellten Mittel nunmehr für überregionale Fördermaßnahmen im Bereich der wissenschaftlichen Forschung unter anderem an Hochschulen (Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz) zur Verfügung stehen soll. Wenig konsequent ist hingegen, dass die beiden anderen in Artikel 91a Grundgesetz aufgezählten Gemeinschaftsaufgaben – die zum weit überwiegenden Teil den ostdeutschen Ländern zugute kommenden Mittel zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Zuweisungen des Bundes laut Haushaltsplan 2006: 694 Mio Euro) ebenso wie die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Bundesanteil laut Haushaltsplan 2006: 615 Mio Euro) – beibehalten wurden, obwohl gerade diese sich ganz überwiegend nicht durch die Existenz externer Effekte rechtfertigen lassen.

Ein bezeichnendes Licht auf die Schwierigkeiten, die ausgabenseitigen Verflechtungen von Bund und Ländern zu entwirren, wirft die Vereinbarung äußerst langfristiger Kompensationszahlungen (ohne die eine Zustimmung der Länder zum gesamten Reformpaket nach Lage der Dinge schwer vorstellbar gewesen wäre). Die **Kompensation der Länder** für den Wegfall der beiden Gemeinschaftsaufgaben wurde im so genannten „Entflechtungsgesetz“ geregelt. Den Ländern stehen in den Jahren 2007 bis 2019 konstante jährliche Beträge aus dem Bundeshaushalt zu, deren Höhe sich an den im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 durchschnittlich gewährten Mitteln bemisst. Mit Blick auf die bisherige Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ fließt den Ländern nunmehr beispielsweise ein Anteil von 70 vH des entsprechenden Betrags in Höhe von insgesamt 993 Mio Euro, also 695 Mio Euro im Jahr, als Festbetrag aus dem Haushalt des Bundes zu. Die länderweise Aufteilung dieses Betrags, für den bis zum Jahr 2013 eine Zweckbindung an Investitionen im Hochschulbau besteht, ergibt sich aus dem Durchschnittsanteil eines Landes an den gesamten Beihilfungen im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2003. Positiv ist zu bewerten, dass dadurch die um-

ständige, intransparente, kostspielige und letztlich dennoch einen über Jahre hinweg praktisch konstanten Verteilungsschlüssel zwischen den Ländern ergebende Rahmenplanung, die mit der Bewilligung bislang einherging, entfallen kann. Problematisch ist hingegen, dass die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Länder nun ausgehend von der Situation in den Jahren 2000 bis 2003 – und damit unabhängig etwa von der Entwicklung der Einwohnerzahl sowie des Zustands der Hochschulen im jeweiligen Land – über einen sehr langen Zeitraum hinweg festgeschrieben wird.

460. Ebenfalls beendet werden zum 1. Januar 2007 zwei bedeutende **Finanzhilfen des Bundes**, nämlich die Hilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden sowie für die soziale Wohnraumförderung. Wie bei den weggefallenen Gemeinschaftsaufgaben erhalten die Länder die bisher bereitgestellten Bundesmittel (rund 1,3 Mrd Euro beziehungsweise 518 Mio Euro jährlich) im Zeitraum bis zum Jahr 2019 in pauschaler und zunächst zweckgebundener Form. In beiden Fällen bezogen sich die Finanzhilfen auf genuine Aufgabenbereiche der Länder und ihrer Gemeinden, bei denen überregionale externe Effekte nicht zu erkennen sind; ihre Abschaffung kann man deshalb nur begrüßen. Unklar bleibt jedoch auch hier, warum die Reform auf halbem Wege stehen blieb und etwa die mit überregionalen externen Effekten ebenso wenig begründbaren Zuwendungen des Bundes im Bereich des Städtebaus beibehalten wurden (Bundesanteil laut Haushaltsplan 2006: rund 500 Mio Euro). Auch ließ die Föderalismusreform die verfassungsrechtliche Begründung für die Gewährung von Finanzhilfen unangetastet. Wie bisher sind Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und Gemeinden dann zulässig, wenn diese „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ als erforderlich angesehen werden (Artikel 104b Absatz 1 Grundgesetz). Zwar sind Finanzhilfen des Bundes nun ausgeschlossen, wenn es sich um Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder handelt; eine Neuauflage des Ganztagschulprogramms, in dessen Rahmen der Bund bis zum Jahr 2008 insgesamt 4 Mrd Euro bereitstellen wird, wäre deshalb nicht zulässig. In allen anderen Bereichen sind die Voraussetzungen zur Gewährung von Finanzhilfen aber weiterhin derart allgemein, dass sich mit ihnen Förderungstatbestände praktisch beliebiger Art rechtfertigen lassen. Fraglich ist schließlich, ob die neu in das Grundgesetz eingefügte Vorschrift, Finanzhilfen nur befristet zu gewähren, degressiv auszugestalten und regelmäßig zu überprüfen (Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz), einen Beitrag zum Abbau der Mischfinanzierungen leisten können wird.

461. Im Hinblick auf die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte nahm die Föderalismusreform lediglich eine Änderung vor. Durch eine Neuformulierung von Artikel 105 Absatz 2a Grundgesetz wurde den Ländern das Recht eingeräumt, die **Steuersätze der Grunderwerbsteuer** festzulegen. Weil der bundesstaatliche Finanzausgleich eine im Vergleich der Bundesländer unterschiedliche Höhe der Steuereinnahmen je Einwohner – die in diesem Fall nun ja auch durch unterschiedlich hohe Steuersätze bedingt sein kann – nahezu vollständig neutralisiert, war gleichzeitig eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes erforderlich. Bei der Grunderwerbsteuer werden nun nicht mehr die tatsächlichen Einnahmen, sondern die durch Anwendung eines durchschnittlichen Steuersatzes auf die tatsächliche, weiterhin bundeseinheitlich festgelegte Bemessungsgrundlage ermittelten Einnahmen in den Ausgleichsmechanismus einbezogen, um andernfalls resultierende Anreize zu ineffizient niedrigen Steuersätzen einzelner Länder auszuschließen. Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer belief sich im Jahr 2006 auf rund 5,8 Mrd Euro, was einem Anteil von weniger als 4 vH an den gesamten Steuereinnahmen der Länder vor Finanzausgleich entsprach. Dies zeigt die vergleichsweise geringe Bedeutung dieses Reformschritts, der für sich genommen jedoch zu

begrüßen ist – zumal gerade bei einer immobilen Bemessungsgrundlage kein Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung besteht. Grundsätzlich sollten die Länder in jedem Fall über die Gesetzgebungshoheit über diejenigen Steuern verfügen, deren Aufkommen ausschließlich ihnen und ihren Gemeinden zusteht. Vorzuziehen wäre allerdings eine grundsätzliche Reform der Finanzverfassung, die zusätzlich bei Einkommensteuer und Körperschaftsteuer den Ländern und Gemeinden das Recht einräumt, ausgehend von einer bundeseinheitlichen Bemessungsgrundlage und innerhalb einer Bandbreite eigenständig Zuschläge oder Abschläge auf den bundeseinheitlichen Tarif vorzunehmen (JG 2003 Ziffern 513 ff.). Weitere Schritte, um den Spielraum von Bundesländern und Gemeinden bei der Bestimmung der im jeweiligen Gebiet geltenden Steuersätze zu erweitern, sind im Rahmen der geplanten Fortsetzung der Föderalismusreform in jedem Fall angezeigt. Damit einher geht die Notwendigkeit zu einer Reform des Länderfinanzausgleichs, die die negativen Anreizwirkungen des gegenwärtigen Systems reduziert und die Vorteile einer größeren Steuerautonomie der Länder nicht sofort wieder neutralisiert (JG 2004 Ziffern 799 ff.).

462. Schließlich regelt ein neu geschaffener Artikel 109 Absatz 5 Grundgesetz, auf welche Weise die Kosten möglicher **Sanktionszahlungen an die Europäische Union** infolge eines übermäßigen öffentlichen Defizits auf Bund und Länder aufgeteilt werden. Gemäß Artikel 104 EG-Vertrag können solche Sanktionen zunächst in unverzinslichen Einlagen und daran anschließend in Geldbußen bestehen. Zusammen mit den Regelungen des gleichzeitig verabschiedeten Sanktionszahlungsaufteilungsgesetzes wurde der Anteil des Bundes auf 65 vH und der Anteil der Länder auf 35 vH der Strafe festgelegt. Der Anteil der Länder wiederum verteilt sich zu 35 vH nach der Einwohnerzahl und zu 65 vH nach dem Verursachungsbeitrag, das heißt nach dem Anteil des Finanzierungsdefizits an der Summe der Defizite aller Länder in dem Jahr, das dem entsprechenden Beschluss des Ecofin-Rates vorangeht. Länder mit ausgeglichenem oder positivem Finanzierungssaldo bleiben bei der Berechnung des aggregierten Finanzierungsdefizits der Länder außen vor und haben auch keinen Verursachungsbeitrag zu leisten.

Weder die vorgenommene vertikale Aufteilung der Sanktionszahlungen auf Bund und Länder noch die Bemessung von Solidar- und Verursachungsbeitrag bei der horizontalen Aufteilung auf die einzelnen Länder lassen sich ökonomisch ohne Weiteres begründen. In Bezug auf die vertikale Aufteilung ließe sich allenfalls argumentieren, dass sich der Anteil des Bundes (einschließlich der Sozialversicherung) am gesamtstaatlichen Defizit im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2005 auf rund 61 vH und derjenige der Länder (einschließlich der Gemeinden) auf rund 39 vH belief. In diesem Zeitraum wurde der Referenzwert des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts durchgängig überschritten. Die vertikale Aufteilung einer gegebenenfalls verhängten Sanktion wäre einer Art Verursacherprinzip damit wahrscheinlich recht nahe gekommen.

Auf einem anderen Blatt steht, dass Bund und Länder bereits im Jahr 2002 im Finanzplanungsrat beschlossen hatten, die im Vertrag von Maastricht festgelegte Obergrenze für das öffentliche Defizit in den Jahren 2003 bis 2006 im Verhältnis 45 vH zu 55 vH zwischen Bund und Ländern aufzuteilen (JG 2003 Ziffern 430 ff.). Streng genommen müsste sich die Aufteilung möglicher Sanktionszahlungen folgerichtig an der Verletzung dieser – freilich nicht verbindlichen – Grenzen orientieren. Auch läuft die Etablierung eines an der jeweiligen Einwohnerzahl orientierten und von der tatsächlichen Defizitentwicklung unabhängigen „Solidarbeitrags“ der einzelnen Länder naturgemäß dem Verursachungsprinzip und dem Versuch zuwider, auf Seiten der Länder Anreize zur Vermeidung übermäßiger Defizite zu verankern.

463. Der Sachverständigenrat hat sich in der Vergangenheit regelmäßig für die Schaffung eines **nationalen Stabilitätspakts** ausgesprochen, um die Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und

Wachstumspakts zu ergänzen, die Bundesländer (einschließlich ihrer Gemeinden) stärker als bisher in die Verpflichtung zu einer Reduktion des gesamtstaatlichen Defizits einzubinden und eine Einhaltung der europäischen Regeln wie der nationalen Grenzen für die Neuverschuldung dauerhaft und nachhaltig zu gewährleisten (zuletzt JG 2005 Ziffer 32). Die Verteilung von Sanktionszahlungen an die Europäische Union als Konsequenz übermäßiger öffentlicher Defizite stellt ein notwendiges, aber keineswegs das zentrale Element eines solchen Pakts dar. Stattdessen muss es vornehmlich darum gehen, die Entstehung übermäßiger Defizite von vornherein zu verhindern.

464. Wie die Erfahrung zeigt, ist dies innerhalb eines föderalen Staatsgebildes wie der Bundesrepublik alles andere als eine einfache Aufgabe. Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz bestimmt, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. In der Folge beschränkt der „kooperative Föderalismus“ damit zwar einerseits die Autonomie der Länder auf der Einnahmeseite ihrer Haushalte, weil die Höhe der Steuereinnahmen durch das einzelne Land nur sehr beschränkt beeinflusst werden kann, und gesteht dem Bund in vielen ausgabenrelevanten Entscheidungen der Länder ein Mitspracherecht zu. Bezüglich der Gestaltung des Haushaltsausgleichs, das heißt insbesondere in der Verschuldungspolitik, handeln Bund und Länder demgegenüber aber trotzdem weitgehend autonom. Zwar wird die Aufnahme neuer Kredite durch Artikel 115 Grundgesetz sowie durch vergleichbare Bestimmungen in den Verfassungen der Länder begrenzt. Ausnahmeregelungen, die sich auf konjunkturelle Sondersituationen beziehen und für deren Interpretation sich der Gesetzgeber selbst einen weiten Spielraum zubilligt, sind einer strikten Einhaltung dieser Neuverschuldungsgrenzen in der Realität aber offensichtlich nicht förderlich. Auch ist eine direkte Sanktionierung möglicher Verfehlungen nicht vorgesehen. So kam es sowohl beim Bund als auch bei der Mehrzahl der Länder in den vergangenen Jahren regelmäßig zu einer weitgehend unbeanstandeten Überschreitung der jeweiligen Regelgrenzen. Schließlich haben im Jahr 2005 beschlossene Modifikationen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts die Wirkung, dass die europäischen Regelungen an Durchschlagskraft verloren haben (JG 2005 Ziffern 657 ff.). All dies sind Belege dafür, dass es der Schaffung wirksamer Grenzen für die Neuverschuldung auf der Ebene der Haushalte von Bund und Ländern noch immer dringend bedarf (Ziffern 390 ff.).

V. Eine andere Meinung

465. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, teilt nicht die in diesem Kapitel von der Mehrheit vorgeschlagene finanzpolitische Konzeption. Zum einen wird vorgeschlagen, Artikel 115 Grundgesetz zu schärfen und wegen der „noch immer kritischen Situation der öffentlichen Haushalte“ (Ziffer 381) eine weitere Verminderung der laufenden Defizite anzustreben. Zum anderen wird für das Modell einer Dualen Einkommensteuer geworben, die – je nach Ausgestaltung – zu Einnahmeausfällen in einer Größenordnung von 17 Mrd Euro bis 27 Mrd Euro führen würde.

Handlungsspielraum der Finanzpolitik würde stark eingeschränkt werden

466. Ein wichtiges Element der von der Mehrheit geforderten Modifikation von Artikel 115 Grundgesetz ist eine Neufassung des Investitionsbegriffs, bei dem die Ersatzinvestitionen herausgerechnet werden. Der aus mittelfristiger Perspektive geforderte Übergang zu einem Netto-Konzept bei den Investitionen hätte für den Bund unter den gegebenen Verhältnissen zur Folge, dass er