

Reformbedarf des Bundeshaushalts – Die Rückkehr zur nachhaltigen Haushaltspolitik

Wirtschaftsrat der CDU e.V.

*Die Stimme der Sozialen
Marktwirtschaft*

Wirtschaftsrat der CDU e.V.
Luisenstr. 44
10117 Berlin

Ansprechpartner
David Martens
*Referent für Steuern und
Staatsfinanzen*
+49 30/240 87 – 224
d.martens@wirtschaftsrat.de

Berlin, 30. September 2020

Reformbedarf des Bundeshaushalts – Die Rückkehr zur nachhaltigen Haushaltspolitik

Die national und international ergriffenen Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie belasten die deutsche Wirtschaft und den Arbeitsmarkt in einem historischen Ausmaß. Aufgrund des damit verbundenen stark rückläufigen Steueraufkommens und der Kosten des Konjunkturpakets sah sich die Bundesregierung gezwungen, die Schuldenbremse zu lockern. Allein durch das Konjunkturpaket wird der Bundeshaushalt mit weiteren 130 Milliarden Euro belastet. Hinzu kommt der Finanzierungsanteil Deutschlands am Europäischen Wiederaufbaufonds. Zudem zeigt die Prognose des kürzlich veröffentlichten Haushaltsentwurfs für 2021 weiterhin ein deutlich rückläufiges Steueraufkommen auf. Das Vorkrisenniveau wird voraussichtlich erst im Jahr 2023 erreicht. Allein für den Bundeshaushalt 2021 besteht bereits ein Defizit in Höhe von 96 Milliarden Euro. Damit hat Deutschland ein Rekorddefizit erreicht, das noch über der Neuverschuldung in der Kanzlerschaft Gerhard Schröder liegt. Für die Jahre 2022 bis 2024 besteht ein weiterer Finanzierungsbedarf von 42 Milliarden Euro. Daher müssen jetzt ambitionierte Gegenmaßnahmen ergriffen werden, um die Sanierung der öffentlichen Haushalte in den nächsten Jahren zu ermöglichen, statt noch höhere Sozialausgaben zu Lasten der jungen Generation zu tätigen und Investitionen in Zukunftsfelder zu vernachlässigen. Vordringlich sind die Rückkehr zu der Schuldenbremse im Jahr 2022 sowie die Vornahme von strukturellen Änderungen im Bundeshaushalt. Die Bundesregierung muss den Ausstieg aus dem Krisenmodus noch in dieser Legislaturperiode einleiten und darf die Probleme nicht der nächsten Bundesregierung überstülpen.

1. Schnellstmögliche Rückkehr zur Schuldenbremse und einer niedrigen Verschuldung!

Die Schuldenbremse hat maßgeblich dazu beigetragen, die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland zu reduzieren. So sind die deutschen Staatsschulden im Jahr 2019 um 16 Milliarden Euro gesunken – zum Jahresende betragen sie 2.053 Milliarden Euro. Die Schuldenquote fiel von 72,1 Prozent (2015) auf 59,8 Prozent (2019) und unterschritt erstmals seit 2002 den Referenzwert des Maastricht-Vertrages von 60 Prozent. Konkret bedeutet dies, dass sich Deutschland nur aufgrund der Haushaltsdisziplin der letzten Jahre einen Anstieg der Staatsschuldenquote auf 75% im Jahr 2020 leisten kann. Damit die Tragfähigkeit des deutschen Staatshaushalts auch in Zukunft erhalten bleibt, ist die Rückkehr zur Schuldenbremse im Jahr 2022 und einer niedrigen Verschuldung notwendig.

Eine weitere Lockerung oder sogar die Abschaffung der Schuldenbremse würde einen Angriff auf die Zukunftsfähigkeit des Standorts Deutschland und auf die junge Generation darstellen, die all diese Schulden irgendwann zurückzahlen muss. Umso bizarrer erscheinen die konkreten Planungen von Bundesfinanzminister Scholz, trotz der historischen Neuverschuldung für das laufende Jahr in Höhe von 217,8 Milliarden Euro, im Jahr 2021 eine weitere Neuverschuldung von 96 Milliarden Euro in Kauf zu nehmen, statt die notwendige Umstrukturierung des Bundeshaushalts vorzunehmen und die sogenannte Flüchtlingsrücklage in Höhe von 48 Milliarden Euro bereits im Jahr 2021 aufzulösen. Daneben ist aufgrund der positiven Konjunkturerwartungen des Bundesfinanzministers fraglich, ob eine Aussetzung der Schuldenbremse im Jahr 2021 überhaupt rechtlich legitimiert ist.

Seit dem Jahr 2014 sind die Ausgaben des Bundeshaushalts von 296 Milliarden Euro auf 508,5 Milliarden Euro im Jahr 2020 angestiegen – gleichzeitig sind die Steuereinnahmen aufgrund der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 auf 264,4 Milliarden Euro eingebrochen. Daher muss eine mutige Haushaltskonsolidierung zum Gütesiegel der Regierung werden. Neue Ausgabenwünsche können wir uns nicht leisten. Notwendig ist ein Moratorium für ausgabensteigernde Leistungsgesetze. Das muss vor allem für den Sozialbereich gelten, insbesondere mit Blick auf den Bundeszuschuss zur Rentenversicherung, der im Jahr 2020 bereits 100 Milliarden Euro beträgt.

Zudem muss der ausufernde Staatsapparat durch mehr Transparenz, Effizienz und Wettbewerb fit für die Zukunft gemacht werden. Der Staat ist verpflichtet, die Steuermittel sparsam, zielgerichtet und wirkungsvoll einzusetzen. Dazu bedarf es der Modernisierung des Rechnungswesens sowie der Verankerung von Benchmarking-Grundsätzen in den Verwaltungen aller Gebietskörperschaften. Wenn die erwerbstätige Bevölkerungszahl schrumpft, muss auch der Staatsapparat verkleinert werden.

2. Mittelverwendung auf den Prüfstand stellen, Zukunftsinvestitionen tätigen!

Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sollten grundsätzlich über die Ausgabenseite erfolgen. Internationale Vergleichsstudien haben vielfach belegt, dass Budgetsanierungen nur über Steuereinnahmen nicht zum Ziel führen. Insbesondere angesichts der historisch wachsenden Ausgabenseite des Bundeshaushalts ist es notwendig, das Ausgabenwachstum deutlich zu begrenzen.

Während die Sozialausgaben des Bundes über alle Ministerien hinweg bereits im laufenden Jahr mit 255 Milliarden Euro ca. 50,14 Prozent der Haushaltsmittel binden, wird die Sozialquote im Jahr 2021 sogar auf ca. 51 Prozent ansteigen. Aus Sicht des Wirtschaftsrates ist es daher vordringlich die Sozialausgaben zu senken. Auf rein parteipolitische Prestigeobjekte, wie die Grundrente, die trotz erheblicher Mängel beschlossen wurde, hätte zugunsten der jungen Generation verzichtet werden müssen, da sie weder das Wirtschaftswachstum noch die Generationengerechtigkeit fördert. Die Konsolidierungspolitik muss deshalb top down stattfinden, das heißt wie in nordeuropäischen Ländern oder der Schweiz müssen zunächst die Eckwerte, also z.B. das Ausgabenvolumen vereinbart werden, schließlich muss die Regierungsspitze nach politischer Abwägung die Budgets für die einzelnen Politikbereiche festlegen. Innerhalb dieser Budgets müssen dann die Prioritäten, Posterioritäten und Effizienzprojekte definiert werden. Nach wie vor funktioniert Haushaltspolitik in weiten Teilen stattdessen bottom up. Zunächst werden die Ausgabenwünsche formuliert und politisch zementiert. Anschließend stellt man fest, dass das Wünschenswerte und vermeintlich politisch Notwendige nur mithilfe neuer Schulden finanzierbar ist.

Die vorhandenen Mittel müssen in Wachstumsbereiche wie Verkehr und Digitale Infrastruktur sowie Wissenschaft, Forschung und Bildungswesen investiert werden. Im Bundeshaushalt war für das laufende Jahr für den Bereich Verkehr und digitale Infrastruktur noch ein Etat von ca. 36,78 Milliarden Euro vorgesehen, im Jahr 2021 sinkt dieser Etat um 7,3 Prozent auf ca. 34 Milliarden Euro. Für den Industriestandort wie die Exportnation Deutschland ist jedoch eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur einer der zentralen Standortfaktoren. Sie ist entscheidend für das wirtschaftliche Ökosystem und die Prosperität in den Regionen. Ohne funktionierende Logistik ist unsere Wohlstandsgesellschaft, sind Industrieproduktion und Handel und damit die Steuereinnahmen und Sozialabgaben zur Finanzierung unseres Sozialstaates nicht denkbar.

Auch stellt sich der Wirtschaftsrat gegen weitere Entlastungen der Kommunen aus Bundesmitteln. Zunächst ist es nicht die Aufgabe des Bundes und ist daher im Grundgesetz nicht vorgesehen. Daneben würde die Entlastung zu einem weiteren deutlichen Anstieg der Belastung des Bundeshaushalts führen. Unter dem Deckmantel der Corona-Epidemie jetzt klammern Kommunen mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt zu helfen, wäre daher ein ordnungspolitischer Tabubruch. Außerdem zeigen Länder wie Hessen, dass eine Finanzierung von Altschulden auch ohne Bundesmittel möglich ist.

3. Mit einer entschlossenen Exit-Strategie raus aus den Staatsbeteiligungen!

Die ordnende Hand des Staates spielt als Brückenbauer in der Krise eine wichtige Rolle. Doch jetzt gilt es rechtzeitig den Absprung zu schaffen und zur bewährten Aufgabenteilung zwischen Privat und Staat zurückzukehren, denn der Staat ist nicht der bessere Unternehmer. Beispielsweise wurden 1,8 Milliarden Euro Haushaltsmittel dazu verwendet eine Beteiligung an der Commerzbank zu erwerben, die in der Corona-Krise zeitweise auf einen Wert von rund 600 Millionen Euro gestürzt ist. Zudem ist es der Bundesregierung in den vergangenen Jahren nicht gelungen, den Umfang der Bundesbeteiligungen zu reduzieren. Daher sollte die Bundesregierung den verblieben Anteil des 100 Milliarden Euro schweren Wirtschaftsstabilisierungsfonds, der dazu gedacht ist, Staatsbeteiligungen zu erwerben, für eine Reduzierung der geplanten Neuverschuldung verwenden.

Darüber hinaus sollte die Bundesregierung die Notwendigkeit und rechtliche Legitimation ihrer ca. 537 unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen überprüfen und durch den Verkauf der Beteiligungen, die nicht notwendig sind und nicht rechtlich legitimiert sind, die geplante Neuverschuldung für das Jahr 2021 senken.

4. Rückkehr zur EU-Stabilitätsgemeinschaft!

Die Corona-Krise und der 750-Mrd.-Euro-Wiederaufbaufonds haben schmerzhaft verdeutlicht, dass die EU ohne strukturellen Reformen ein Schönwettersystem bleibt. Wir brauchen in Europa dringend die Verständigung auf eine wirtschaftspolitische Koordinierung, die zum Schuldenabbau führt und zugleich Innovationen und Investitionen mobilisiert. Als Leitplanken brauchen wir eine neue Stabilitätskultur mit wirksamen Sanktionsmechanismen und die konsequente Bewahrung des Prinzips, dass kein Land für die Schulden eines anderen Landes einzustehen hat. Oberstes Gebot muss bleiben, dass jedes Land die positiven und negativen Konsequenzen seiner Haushaltspolitik selbst trägt. Eine Transfergemeinschaft lehnt der Wirtschaftsrat ab. Die Schuldenkrise darf keinesfalls Einfallstor sein für eine dirigistische Brüsseler Wirtschaftsregierung mit zentralistischer Wirtschafts-, Finanz- und Lohnpolitik. Stattdessen sollte die EU durch eigene Zurückhaltung einen Beitrag zur Stabilität der Finanzen leisten. Es kann nicht sein, dass ausufernde Verwaltungs- und

Personalausgaben die EU-Ausgaben im Vergleich zu den nationalen Budgets regelrecht explodieren lassen. Die EU muss ein eigenes Konsolidierungskonzept erarbeiten. Nur dann kann sie den Mitgliedstaaten ein glaubwürdiger Partner bei den nationalen Konsolidierungsaufgaben sein.

Der Wirtschaftsrat empfiehlt daher folgende Maßnahmen:

- Es ist eine wirtschaftspolitische EU-Strategie zu entwickeln, die die wirtschaftlichen Schwächen beseitigt, ohne die Stärken zu bremsen.
- Jede Verletzung von Reformen muss künftig automatisch einen finanziellen und politischen Preis haben, wie z.B. Stimmrechtsentzug oder Einbehaltung von Mitteln aus dem Wiederaufbaufonds.
- Schuldenbremsen sind in die Verfassungen aller Länder der Eurozone aufzunehmen.
- Zusätzlich sind Maßnahmen zur Schuldenrestrukturierung oder Teilabschreibung für überschuldete Staaten notwendig.
- Eine eigene Steuer- oder Verschuldungskompetenz der EU ist strikt abzulehnen.
- Stattdessen ist die EU aufgefordert, ihren Haushalt zu modernisieren und zugunsten von Zukunftsinvestitionen in Forschung und Innovationen auszurichten!

5. Keine Steuererhöhungen!

Auch wenn die Konsolidierung der Haushalte in den nächsten Jahren Priorität hat, sind durchgreifende Vereinfachungen des Steuersystems möglich und dringend notwendig. Die Steuerbürokratie ist dringend abzubauen, um Unternehmen zu entlasten. Ausnahmetatbestände im Unternehmen- und Einkommensteuerrecht sind rigoros abzuschaffen. Das Streben nach Einzelfallgerechtigkeit führt in der Summe zu einem ungerechten Steuersystem. Unerwartete Steuerermehreinnahmen müssen ausschließlich für den Abbau der Verschuldung verwendet werden, damit der Defizittrend umgekehrt wird. Ziel muss es sein, den Schuldenstand kontinuierlich wieder bis unter die 60 %-Marke zu drücken. Das schafft Vertrauen in der Bevölkerung und Respekt in Europa!

Die von Bundesfinanzminister Scholz vorgeschlagenen Steuererhöhungen, um die Einnahmenseite des Bundeshaushalts zu stärken, lehnt der Wirtschaftsrat kategorisch ab. Bereits vor COVID-19-Pandemie lagen Deutschland und seine Unternehmen im internationalen Vergleich an der Spitze der OECD-Steuerstatistik. Gerade in diesen Zeiten werden mittelständische Familienunternehmer und Leistungsträger mehr denn je gebraucht. Es bedarf daher einer unterstützenden Steuerpolitik und keinen weiteren Griff in die Tasche des Mittelstands.

Richtig ist, dass die Besteuerung in Deutschland nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip erfolgt. Eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags aus dem Jahr 2018 zeigt, dass die oberen 10 Prozent – dazu zählen alle Steuerpflichtigen mit Einkünften über 75.296 € - 65,7 Prozent an den gesamten Einkommensteuer-Einnahmen und 38 Prozent an allen Steuereinnahmen tragen. Die oberen 20 Prozent – dazu zählen alle Steuerpflichtigen mit Einkünften über 52.739 € - tragen sogar 73,1 Prozent aller Einkommensteuer-Einnahmen und 54,9 Prozent aller

Steuereinnahmen. Die oberste Belastungsgrenze ist somit längst erreicht, weitere Steuererhöhungen würden das Vertrauen in die Politik stark erschüttern und der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland immens schaden.

In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass Schätzungen zur Folge, dem deutschen Fiskus durch Steuerhinterziehungen jährlich Steuereinnahmen in Höhe von 125 Milliarden Euro verloren gehen. Dies entspricht ca. $\frac{1}{4}$ des gesamten Bundeshaushalts 2020 inklusive beider Nachtragshaushalte. Allein durch Umsatzsteuerbetrug, wie beispielsweise durch das sogenannte Umsatzsteuerkarussell, gehen dem Fiskus jährlich 15 Milliarden Euro Steuersubstrat verloren. Daher sollte der Fiskus mit effizienteren Instrumenten zur Bekämpfung von Steuerhinterziehungen ausgestattet werden, statt den ehrlichen Steuerzahler weiter zu belasten. Zur Bekämpfung der Umsatzsteuerkarusselle sollte ein weiterer Ausbau des Reverse-Charge-Verfahren vorangetrieben werden und der europäische Informationsaustausch zwischen den Länderfinanzbehörden muss gestärkt werden.

Der Wirtschaftsrat fordert folgende ambitionierte Schritte, um zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik zurückzukehren:

- 1. Rückkehr zur Schuldenbremse 2022 und einer niedrigen Verschuldung;**
 - 2. Mittelverwendung auf den Prüfstand stellen;**
 - 3. Der ausufernde Staatsapparat muss durch mehr Transparenz, Effizienz und Wettbewerb fit für die Zukunft gemacht werden;**
 - 4. Mit einer entschlossenen Exit-Strategie raus aus den Staatsbeteiligungen;**
 - 5. Erhöhung der Investitions- und Senkung der Sozialausgabenquote der öffentlichen Haushalte;**
 - 6. Rückkehr zur EU-Stabilitätsgemeinschaft;**
 - 7. Keine Steuererhöhungen;**
 - 8. Effektivere Bekämpfung von Steuerhinterziehungen.**
-