

Steuern

Nachhaltig stabiler Bundeshaushalt und neue Schuldenbremse

vbw

Position

Stand: November 2022

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Haushaltspolitik des Bundes dauerhaft handlungsfähig halten

Bund und Länder sind finanzpolitisch derzeit ganz außerordentlich gefordert. Energiekosten müssen umfassend gesenkt und Unternehmen muss vielfach durch die derzeitigen Krisen geholfen werden. In einem hochgradig unsicheren Marktumfeld gilt es, Innovationen und klimapolitisch bedingte Transformationsaufgaben zu unterstützen. Standortbedingungen müssen schnell verbessert werden – Mobilität, digitale Infrastruktur und das E-Government sind dafür nur Beispiele. Auch Privathaushalte sind ungewöhnlich breit auf entlastende Maßnahmen angewiesen.

Die Bundesregierung reagiert darauf mit kreditfinanzierten Leistungen und bringt den Mut auf, trotz Schuldenbremse auf diesem Weg auch für die nächsten Jahre Vorsorge zu treffen.

Diese Entscheidungen müssen in dreierlei Hinsicht ergänzt werden:

Erstens muss Ausgabendisziplin ein zentrales Element der Haushaltspolitik bleiben. Dazu gehört es auch, Aufgaben zu hinterfragen und ineffiziente sowie wirtschaftlich nicht mehr tragfähige Strukturen zu reformieren.

Zweitens müssen die schon seit Jahren aufwachsenden Haushaltsmittel für wirtschaftspolitisch wichtige Aufgaben auch schnell und umfassend eingesetzt werden. Dafür sind schnellere und stärker digitalisierte Verwaltungsverfahren unerlässlich.

Drittens brauchen wir eine dauerhaft belastbare Nachfolgelösung für die Sonderfonds, mittels derer über die nächsten Jahre Transformations- und Verteidigungsaufgaben finanziert werden. Die vbw empfiehlt dazu die „Schuldenbremse Plus“, die Bund und Ländern neue, zukunftsorientierte Investitionsspielräume eröffnet.

Bertram Brossardt
15. November 2022

Inhalt

1	Herausforderungen für den Bundeshaushalt	1
1.1	Stabilitätsorientierte Haushaltspolitik bleibt erforderlich	1
1.2	Haushaltsperspektiven sind von hohen Risiken geprägt	1
1.3	Probleme und Perspektiven im aktuellen Bundeshaushalt	1
2	Zentrale haushaltspolitische Optionen	3
2.1	Stärker auf Ausgabeneffizienz setzen	3
2.2	Innovationsorientierte Haushaltsmittel deutlich schneller einsetzen	3
2.3	Subventionen mit offenem Blick für ihren Wert überprüfen	4
2.4	Dauerhaft belastbare Nachfolgelösung für Sonderfonds finden	4
2.5	Schuldenbremse zur Schuldenbremse Plus weiterentwickeln	4
	Ansprechpartner / Impressum	6

1 Herausforderungen für den Bundeshaushalt

In unsicheren Zeiten Handlungsfähigkeit bewahren

1.1 Stabilitätsorientierte Haushaltspolitik bleibt erforderlich

In den Jahren vor dem Ausbruch der Corona-Krise kam der Bundeshaushalt ohne zusätzliche Nettokreditaufnahme aus. Dank dieser stabilen Ausgangslage kann der Bund die aktuell krisenbedingt notwendigen kreditfinanzierten Sonderausgaben stemmen, krisenbedingte Einnahmeausfälle verkraften und auf Zukunftsfeldern weiter Innovationsimpulse setzen. Das wirkt im von extremen Unsicherheiten geprägten Umfeld stabilisierend.

Allerdings sind etliche Herausforderungen nicht nur vorübergehender Natur und der Bund kann sie auf Dauer nur bewältigen, wenn der Haushalt einnahme- wie ausgabenseitig wieder konsequent stabilisiert und konsolidiert wird. Die Aufgaben sind groß. Schwerpunkte bilden die Kosten des demografischen Wandels, der Ausbau der Standortqualitäten, anspruchsvolle Transformationsaufgaben einschließlich der notwendigen Investitionen in Innovationen und Digitalisierung sowie die Verteidigungsfähigkeit unseres Landes.

1.2 Haushaltsperspektiven sind von hohen Risiken geprägt

Die Steuerschätzung vom November 2022 weist für das Steueraufkommen der Jahre 2023 bis 2027 einen positiven Trend aus. Die Zahlen sind allerdings wenig belastbar: Erstens berücksichtigen sie schon geplante und notwendige Entlastungen nicht. Zweitens steigen mit der Inflation zwar die Einnahmen, aber auch die Kosten. Drittens sind die konjunkturellen Erwartungen, auf denen die Schätzung aufbaut, aus aktueller Perspektive allzu positiv.

Die wirtschaftliche Entwicklung ist von einer Fülle an wachstumshemmenden, den Standort belastende Faktoren und Unsicherheiten geprägt. Die im Jahr 2022 zum dritten Mal aufgelegte vbw Studie *Internationale Risiken für bayerische Unternehmen* belegt, dass diese Risiken in Summe seit Jahren zunehmen. Das schlägt naturgemäß belastend auf Wachstumsperspektiven und öffentliche Haushalte durch.

1.3 Probleme und Perspektiven im aktuellen Bundeshaushalt

Die vbw Studie *Wirtschaftspolitisches Monitoring des Bundeshaushaltes* bestätigt einerseits bereits bekannte Probleme im Bundeshaushalt und zeigt andererseits, dass auf einigen Feldern schon länger wichtige Weichen richtig gestellt wurden:

- Einerseits bleiben das Volumen der Sozialausgaben und seine Entwicklung besorgniserregend. Steigende Zinslasten kommen als bedeutende Belastung dazu.
- Andererseits wurden seit einigen Jahren sowohl die Investitionsvolumina als auch andere Zukunftspositionen spürbar nach oben entwickelt. Das betrifft das Bauen und

[Herausforderungen für den Bundeshaushalt](#)

Wohnen, Bildung und Forschung, die Digitalisierung und die Verteidigung ebenso wie Transformationsaufgaben auf den Feldern Klima und Mobilität. Allerdings werden diese Positionen für die nächsten Jahre in beachtlichen Maß aus teilweise kreditfinanzierten Sonderhaushalten finanziert. Wenn Mittel aus den jetzt – mit ausgesetzter Schuldenbremse – dafür aufgenommenen Kredite erschöpft sind, entstehen also Finanzierungslücken, falls keine entsprechenden Finanzierungsoptionen im Haushalt geschaffen werden.

Schließlich wird deutlich, dass andere Länder wichtige Aufgabenfelder – etwa Bildung und oder öffentliche Investitionen – teilweise spürbar höher ausfinanzieren als Deutschland. Das ist für unseren Standort auf Dauer nicht hinnehmbar.

2 Zentrale haushaltspolitische Optionen

Ausgabeneffizienz, Wachstumsimpulse und neue Spielräume

2.1 Stärker auf Ausgabeneffizienz setzen

Sorgsame Haushaltspolitik setzt konsequent auf Ausgabeneffizienz. Dem dienen – neben wirtschaftlich tragfähigen, also Zuschussbedarf mindernden sozialen Sicherungssystemen – vor allem Aufgabenkritik, Abbau übermäßig bürokratischer Strukturen, Digitalisierung und engere Kooperation mit privaten Unternehmen. Wissenschaftliche abgesicherte Vergleiche zeigen, dass Deutschland bei der effizienten Verwendung öffentlicher Mittel für Investitionen im internationalen Vergleich vorne liegt, aber sowohl im allgemeinen Verwaltungswesen als auch im Gesundheitswesen deutlich hinter den Spitzenreitern Schweiz bzw. Dänemark hinterherhinkt. Hier liegen Effizienzpotenziale, die konsequent gehoben werden müssen. Mehr dazu findet sich in der ZEW-Studie *Lassen sich Zukunftsinvestitionen ohne Schulden finanzieren?*. Weitere strukturelle Aufgaben, etwa auf dem Feld der Altersvorsorge, liegen auf der Hand.

2.2 Innovationsorientierte Haushaltsmittel deutlich schneller einsetzen

Der Bundeshaushalt kann nur aus Problemen herauswachsen, wenn bekannte ebenso wie künftige Risiken beherrschbar sind, vermeidbare Hemmnisse für wirtschaftliche Entwicklungen effektiv abgebaut werden und haushaltspolitisch finanzierbare Innovationsimpulse schnell und umfassend zum Tragen kommen. Diese Herausforderung geht weit über die Haushaltspolitik hinaus.

Die Studie *Wirtschaftspolitisches Monitoring des Bundeshaushaltes* zeigt, dass ausgerechnet die haushaltspolitisch schon möglich gemachten Innovationsimpulse noch nicht hinreichend zum Tragen kommen. Zusätzlich verfügbare Mittel werden bisher zu einem erheblichen Teil nicht zeitnah eingesetzt. Das gilt insbesondere dort, wo es um neue Transformationsaufgaben geht.

Hier muss deutlich zugelegt werden. Vor allem geht es um den Abbau bürokratischer Lasten, schnellere Planungs-, Genehmigungs- und bei Förderung Bewilligungsverfahren sowie die Beschleunigung von Verwaltungsprozessen durch Digitalisierung. Zudem müssen übermäßige Steuer- und Abgabenlasten, derzeit etwa auf dem Energiesektor, zurückgenommen werden, wo sie Investitionen am Standort im Weg stehen.

2.3 Subventionen mit offenem Blick für ihren Wert überprüfen

Ein Daueranliegen an effiziente Ausgabenpolitik betrifft den Abbau von Subventionen. Allerdings zeigt sich gerade aktuell, wie wichtig Subventionen als Kriseninstrument und Innovationsimpuls sein können. Auch generell dienen Subventionen wichtigen Zielen:

- Sie vermeiden in bestimmten Bereichen nicht tragbare Belastungen, etwa für energieintensive Unternehmen.
- Sie ermöglichen es, ohne Unterstützung nicht finanzierbare Chancen zu ergreifen. So rechtfertigen sich etwa Forschungs- und Transformationsförderungen.
- Sie beugen Wettbewerbsnachteilen vor, die sich aus konkreten Standortgegebenheiten ergeben – das ist etwa in der Luftfahrt oder der Landwirtschaft ein wichtiges Motiv.
- In besonderen Fällen wie den derzeitigen Krisen halten sie solide Unternehmen, die aufgrund externer Umstände vorübergehend in Schwierigkeiten kommen, am Leben.

Solange Subventionen diesen Zielen hinreichend effizient dienen, bringen sie volkswirtschaftlich und haushaltspolitisch mehr Vor- als Nachteile. Soweit das nicht der Fall ist, müssen sie in Frage gestellt werden. Das sollte auch soziale Leistungen einbeziehen.

2.4 Dauerhaft belastbare Nachfolgelösung für Sonderfonds finden

Wesentliche Zukunftsaufgaben auf den Feldern Klima- und Sicherheitspolitik sichert der Bund derzeit über teilweise kreditfinanzierte Sonderfonds ab. Diese Lösung ist politisch richtig, denn sie sichert Handlungsfähigkeit über einige Jahre ab und schützt die Mittel vor anderweitiger Verwendung. Gleichzeitig zeigt etwa jüngste Kritik des Bundesrechnungshofes, dass die Bundesregierung den rechtlichen Rahmen, den die Schuldenbremse dafür setzt, mittlerweile weitgehend ausgereizt hat. Das ist als dauerhafter Weg nicht hinreichend belastbar und mit der Schuldenbremse in ihrer derzeitigen Konstruktion nicht vereinbar. Zudem gewinnen die Ländern so nicht die dort ebenfalls erforderlichen eigenen Handlungsspielräume. Hier müssen neue Spielräume eröffnet werden, die auch ohne Ausnahmesituation mit einer effizienten Schuldenbremse vereinbar sind. Das gelingt mit Hilfe einer investitionsorientierten Schuldenbremse Plus.

2.5 Schuldenbremse zur Schuldenbremse Plus weiterentwickeln

An einer harten Schuldenbremse muss festgehalten werden. Sie ist zur Stabilisierung der öffentlichen Haushalte und für die Disziplinierung der Haushaltspolitik unerlässlich. Allerdings ist die heutige Schuldenbremse nicht darauf ausgerichtet, Staatsausgaben gezielt auf Zukunftsanforderungen und die Entwicklung der Infrastruktur auszurichten.

An dieser Stelle sollte nachgesteuert werden. Dafür bietet sich das von der vbw schon im Jahr 2020 entwickelte Konzept der Schuldenbremse Plus an. Danach werden öffentliche Investitionskredite dann erlaubt, wenn sie das öffentliche Aktivvermögen (die Kameralistik spricht von Kapitalstock) im Bestand mehren. Damit ließen sich für einen Teil des

außerordentlich hohen Finanzierungsbedarfs für die oben genannten Ausgaben ein zusätzlicher, haushaltspolitisch nachhaltig belastbarer Finanzierungsweg erschließen.

Abschätzung zum Deckungspotenzial einer Schuldenbremse Plus

Die oben bereits zitierte ZEW-Studie beziffert den ungedeckten Investitionsbedarf der öffentlichen Hand zum Stand Mitte 2022 auf jährlich insgesamt 60 Milliarden Euro über zehn Jahre. Davon dürften mindestens 40 Prozent auf Infrastrukturen im Sinne des Kapitalstocks entfallen (34 Prozent kommunale Infrastruktur / Ausbau ÖPNV, vier Prozent Ausbau Fernstraßen, zwei Prozent Ausbau Ganztageschulen). Aufgrund der Preisentwicklung wird der Mittelbedarf sicher deutlich höher ausfallen als noch vor einigen Monaten geschätzt.

Auch wenn es sich hier nur um stark pauschalierende Annahmen handelt, zeigt sich, dass die Schuldenbremse Plus im Rahmen solider Haushaltspolitik einen beachtlichen Beitrag zur Finanzierung notwendiger Ausgaben leisten kann.

Im Einzelnen gilt für die Schuldenbremse Plus:

- Investitionen, die den Kapitalstock mehren, können per Kredit finanziert werden.
- Diese Kredite werden, wie aktuell Krisenkredite, mit verbindlichen Tilgungsplänen verbunden, also innerhalb der typischen Nutzungsdauer der finanzierten Objekte und orientiert an linearer Abschreibung aus dem laufenden Haushalt getilgt. Im Ergebnis werden damit nur Nettoinvestitionen kreditfinanziert.
- Kreditfinanzierte Investitionszuschüsse zwischen Gebietskörperschaften werden hinsichtlich des Verschuldungspotenzials und der Tilgungslast den Zuschussgebern zugerechnet.

In der Vermögensrechnung, die in der Haushaltspolitik einen sehr viel höheren Stellenwert bekommen muss, entwickelt sich der Kapitalstock so auf der Aktiv- und der Passivseite gleichmäßig – wie es kaufmännische Sorgfalt gebietet. Unter dem Strich stehen aufgenommenen Schulden also immer konkrete Werte gegenüber.

Sofern die Investitionen zukunftsgerecht erfolgen und den Projekten auch hinreichende Betriebsmittel zur Verfügung stehen, steigt auf diesem Weg das Potenzialwachstum. Dadurch entstehen neue öffentliche Einnahmenspielräume.

Diese Finanzierungsoption sollte Bund und Ländern gleichermaßen zugänglich gemacht werden, zumal eine Konzentration entsprechender Möglichkeiten allein beim Bund dessen subsidiäre Verantwortung gegenüber den Ländern übermäßig ausdehnt.

Zudem muss die Schuldenbremse Plus europarechtlich abgesichert werden. Die EU sucht derzeit sowieso neue Finanzierungsspielräume. Ihr würde mit der Schuldenbremse Plus ein haushaltspolitisch nachhaltig belastbares Angebot gemacht.

Ansprechpartner/Impressum

Dr. Benedikt Röchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252
benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw
Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw November 2022