



VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE

VhU-Position

Erwartungen der hessischen Wirtschaft an die Politik nach der Landtagswahl in Hessen 2023

Beschluss Nr. 2 des VhU-Präsidiums vom 16.05.2022

Haushalt

Steuern



3. Haushalt

Nicht auf Pump leben

Für eine stabile Haushaltspolitik

Solide öffentliche Finanzen zählen zu den wichtigsten Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit von Staat und Kommunen. Nur mit ausreichender und sicherer Finanzierung können hoheitliche Aufgaben erfüllt, öffentliche Güter hergestellt und wichtige Dienstleistungen erbracht werden. Viele Leistungen des öffentlichen Dienstes sind Voraussetzungen für das Funktionieren des Unternehmenssektors und der Marktwirtschaft. Deshalb hat die hessische Wirtschaft ein überragendes Interesse an einem solide finanzierten Gemeinwesen – auch auf Ebene des Landes Hessen.

Erfreulicherweise haben sich Bund und Länder im Jahr 2009 nach Jahrzehnten der Verschuldungspolitik auf eine stabilitätsorientierte Haushaltspolitik verständigt und sie mit der Schuldenbremse in Grundgesetz und Landesverfassung verankert. Die Schuldenbremse, die unter dem Eindruck der damaligen Finanzkrise und der beginnenden Euro-Staatsschuldenkrise bis heute eine breite politische Mehrheit in Bevölkerung und Parlamenten findet, darf im Zuge der Corona-Pandemie, des russischen Krieges in der Ukraine und angesichts großer Herausforderungen wie Demographie, Digitalisierung und Klima nicht infrage gestellt werden. Denn ein finanziell stabiles Gemeinwesen wird seine Aufgaben besser bewältigen können als ein Land, das sich aus kurzfristigem politischem Opportunismus verschuldet und schon mittelfristig seine Handlungsfähigkeit durch Zins- und Tilgungslasten einbüßt. Für Stabilitätspolitik sprechen im Wesentlichen vier Gründe:

Erstens erzeugt Stabilitätspolitik auch auf Landesebene zu einem Teil Selbstfinanzierungseffekte, zumal, wenn alle Politikfelder konsequent auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet sind: Haushaltsstabilität und Wachstumsorientierung begünstigen einander: Solide Landesfinanzen erhöhen die private Investitionsbereitschaft und so das Steueraufkommen an einem Wirtschaftsstandort, der durch niedrigere Steuern und Abgaben attraktiver wird. Auch im Wettbewerb der übrigen deutschen und europäischen Wirtschaftsstandorte kann ein Land mit soliden öffentlichen Finanzen punkten, da Stabilitätskultur ausländische Investoren anlockt.

Zweitens sind solide Landesfinanzen erforderlich, um große Wirtschaftskrisen besser meistern zu können, wie etwa die Finanz- und Euro-Staatsschuldenkrise nach 2008 oder die Corona-Pandemie seit 2020. Grundsätzlich gilt: Die Kosten der Bewältigung einer Krise müssen von jeder Generation selbst getragen werden. Außerhalb von Krisenjahren müssen die Landesetats strukturell ausgeglichen sein, und die Schuldenstandsquoten müssen wieder sinken. Der Landtag darf die Last der Krisenbewältigung nicht mittels langlaufender Kredite auf die nächste Generation verschieben. Eine Lastverschiebung verstößt gegen die Generationengerechtigkeit, denn auch kommende Generationen werden eigene Krisen zu bewältigen haben.

Drittens ist eine Verschuldungspolitik eine riskante Wette auf die Bonität des Landes am Kapitalmarkt. Niemand kann wissen, ob eine Zinswende kommt, die den Landesetat erheblich belasten würde.



Viertens reduziert jeder Zugriff des Staates auf das Kapital im privaten Sektor das Potential für private Investitionen („crowding out“) – sei es durch Besteuerung oder Kreditaufnahme.

Weil die VhU den Erhalt der Stabilität der Landesfinanzen als oberste Maxime anerkennt, stehen alle in dieser VhU-Position genannten Anliegen unter einem Finanzierungsvorbehalt. Priorität hat – wie in den folgenden Unterkapiteln näher ausgeführt – die weitere Sanierung der Landesfinanzen durch

- (a) schnelle Tilgung der Corona-Schulden,
- (b) Reduktion der impliziten Verschuldung bei Pensionen und Beihilfen mittels mehr Rücklagenbildung sowie
- (c) Erhalt des öffentlichen Sachvermögens zumindest in bilanzieller Hinsicht durch Erhöhung der Investitionen auf das Niveau der Abschreibungen, wie zurecht in der neuen Landeshaushaltsordnung vorgesehen.

Erst danach kann Neues finanziert und gebaut oder eingerichtet werden, sobald Etatspielräume geschaffen wurden. Vorrang haben dabei aus Sicht der Wirtschaft Ausgabenzuwächse in den zwei Bereichen „Digitalisierung der öffentlichen Infrastrukturen und Verwaltungen“ und „Investitionen in Bildungs-, Hochschul- und Forschungseinrichtungen“ vor vielen anderen, ebenfalls wünschenswerten zusätzlichen Ausgaben des Landes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen am Standort Hessen und vor dem Wunsch der Wirtschaft nach Steuersenkungen auf allen föderalen Ebenen.

Klar ist: Auch in Zeiten strenger Etatkonsolidierung finden öffentliche Investitionen und Wirtschaftsförderung in Milliardenhöhe durch eine grundsätzlich auf Wachstum ausgerichteten Politik statt, nur müssen Mehrausgaben zunächst weitestgehend zugunsten der Sanierung der Finanzen unterbleiben.

An Schuldenbremse festhalten

Landtag und Landesregierung müssen an der Schuldenbremse festhalten. Sie erzeugt einen heilsamen Druck zur kritischen Überprüfung staatlicher Aufgaben, zur besseren Prioritätensetzung, zur strengeren Ausgabenkontrolle und zur effektiveren Vermeidung von Geldverschwendung.

Es ist zu begrüßen, dass der Hessische Staatsgerichtshof mit seinem Corona-Urteil 2021 die Schuldenbremse in der hessischen Verfassung vor einer Aushöhlung geschützt hat. Das sog. „Corona-Sondervermögen“, mit dessen Hilfe es der Landesregierung bis zum Ende der Legislaturperiode ermöglicht worden wäre, Notlagenkredite außerhalb des Kernhaushalts aufzunehmen, ist mit der Verfassung unvereinbar. Daher musste es aufgelöst und durch eine verfassungskonforme Lösung ersetzt werden. Das Urteil zeigt: Umgehungsversuche der Schuldenbremse können auch künftig vor den Staatsgerichtshof gebracht werden und dort verboten werden.

Für einen strukturell ausgeglichenen Haushalt – konjunkturelle Verschuldung transparent berechnen

Landtag und Landesregierung müssen nach Bewältigung der Corona-Pandemie den Landesetat ohne strukturelle Nettoneuverschuldung aufstellen. Die Schuldenbremse lässt allerdings



weiterhin Kreditaufnahmen zu, um konjunkturelle Schwankungen auszugleichen. Dieses Instrument schafft Flexibilität – es darf aber nicht als Einfallstor für eine unkontrollierte Kreditaufnahme missbraucht werden. Konjunkturelle Verschuldung darf nur möglich sein, wenn es tatsächlich bei einbrechender Konjunktur notwendig ist. Solche Kreditaufnahmen müssen konsequent bei konjunktureller Erholung zurückgezahlt werden. Um dies zu gewährleisten, muss transparent geregelt werden, wie die Landesregierung die konjunkturelle Verschuldungsmöglichkeit berechnet.

Notlagenkredite nur in wirklichen Notlagen aufnehmen

Zu Beginn der Corona-Krise hat sich die Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung als krisentauglich erwiesen. Mit Zustimmung aller Fraktionen des Landtags wurde im März 2020 für den ersten Nachtragshaushalt zutreffend festgestellt, dass eine Notlage besteht, die Notlagenkredite rechtfertigt. Auch im weiteren Verlauf der Pandemie hätte die Krise auf diesem Weg bewältigt werden können. Das Verschuldungsverbot hätte bis zur Überwindung der Notlage immer wieder ausgesetzt werden können, solange dies erforderlich gewesen wäre.

Auch wenn aus heutiger Sicht (Mitte 2022) nicht absehbar ist, wie lange die Corona-Pandemie noch dauern wird, zeigt bereits das nun bekannte Ergebnis für den Landesetat im Jahr 2021, dass Hessen auch in der Pandemie in der Lage war, ohne neue Schulden auszukommen. Dank der wirtschaftlichen Erholung wäre das Land wohl im Haushalt 2022 ohne einen weiteren „Notlagenbeschlusses“ zur abermaligen Aussetzung der Schuldenbremse ausgekommen.

Die Feststellung einer Notlage zur Aussetzung der Schuldenbremse darf künftig nur die „ultima ratio“ sein. Andernfalls droht die Schuldenbremse „ad absurdum“ geführt zu werden. Bereits die frühere „Goldene Regel“ zur Schuldenbegrenzung hatte sich u.a. deshalb als untauglich erwiesen, da sie viel zu schnell wegen einer angeblichen „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ ausgesetzt wurde.

Corona-Schulden schnell tilgen

Der Landtag hatte der Regierung zurecht als Ausnahme im Rahmen der Schuldenbremse erlaubt, neue Schulden in großer Höhe aufzunehmen, um Corona-bedingte Steuermindererinnahmen auszugleichen und um zusätzliche Ausgaben rund um Corona zu tätigen. Bis Ende 2022 wird die Landesregierung voraussichtlich Corona-Schulden in Höhe von rund 4,3 Mrd. Euro aufgenommen haben. Erfreulicherweise hat die Regierungskoalition den Tilgungszeitraum von 30 auf 22 Jahre verringert. Allerdings stellt ein so langer Tilgungszeitraum 22 Jahre immer noch eine bedenkliche Lastverschiebung in die Zukunft dar, die zu korrigieren ist. Der Landtag sollte eine Tilgung binnen 10 Jahren beschließen: Falls noch in 2023 Kredite aufgenommen werden müssten, sollten bis Ende 2033 alle neuen Corona-Kredite wieder getilgt werden. Wenn Tilgungsraten von jährlich 430 Mio. Euro dem Landtag als zu hoch erscheinen, dann sollte er zumindest beschließen, zusätzlich zu den geplanten jährlichen Tilgungsraten (200 Mio. Euro) die Verbesserungen aus dem Haushaltsvollzug, die sich am Jahresende ergeben, zur Schuldentilgung zu verwenden.

(Belastung des Haushalts pro Jahr gegenüber heute im Land: 230 Mio. Euro)

Eine kurze Tilgungsdauer ist nötig, damit das Land auch künftig einen größeren finanziellen Handlungsspielraum hat. Denn nach den Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte ist zu erwarten, dass es in den nächsten 22 Jahren zwei bis drei weitere große Krisen mit massiven



Steuerausfällen geben wird, für die das Land – wie alle öffentlichen Haushalte – vorsorgen muss. Ganz zu schweigen von unvorhersehbaren kleineren oder mittleren Zusatzbedarfen, wie etwa die Aufnahme von mehr als hunderttausend Flüchtlingen aus Syrien nach 2015 in Hessen oder wie die notwendige Hilfe nach der Unwetterkatastrophe in der Eifel 2021 gezeigt haben. Auch die Folgen des russischen Kriegs in der Ukraine werden voraussichtlich zu erheblichen Belastungen des hessischen Landesetats führen.

Allgemeine Schulden: Schuldentilgungsplan gesetzlich verankern

Zusätzlich zur Tilgung der Corona-Schulden (2,7 Mrd. Euro Ende 2020) muss der Landtag zur Tilgung der allgemeinen Landesschulden zurückkehren, die Ende 2020 gut 42,6 Mrd. Euro betragen. Hinzu kamen Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse in Höhe von 6,7 Mrd. Euro, so dass die hessischen Staatsschulden Ende 2020 bei gut 52,0 Mrd. Euro lagen.

Den Weg der Netto-Tilgung der allgemeinen Schulden hatte der Landtag bereits in den Jahren 2016 bis 2019 in Höhe von jeweils 200 Mio. Euro etwas zaghaft eingeschlagen. Dazu sollte er einen Schuldentilgungsplan für jede Legislaturperiode gesetzlich verankern.

Vermeintliche „Zinssicherung“ durch Derivate muss künftig unterbleiben

Der Beschluss der Landesregierung, künftig keine vermeintliche „Zinssicherung“ durch den Einsatz von Forward-Payer-Swaps mehr zu praktizieren, war überfällig. Schon jetzt ist eine Steuergeldvernichtung in Milliardenhöhe durch Derivategeschäfte der vergangenen Jahre nicht ausgeschlossen. Auch ohne Derivate kann ein Land durch die Ausgabe von festverzinslichen Anleihen Zinsänderungsrisiken begegnen.

Optionsgeschäfte, wie sie vom Finanzministerium in der Vergangenheit auch abgeschlossen wurden, waren zu keinem Zeitpunkt ein probates Mittel der Schuldenverwaltung. Bei Swap-Optionen sowie bei einseitigen Kündigungsrechten von Investmentbanken ist das Land Stillhalterpositionen eingegangen und hat dafür Prämien kassiert. Solche Geschäfte waren hochspekulativ und niemals gerechtfertigt, weil ein Land nicht systematisch langfristig „bessere“ Zinsen erzielen kann als der Durchschnitt des Kapitalmarktes. Solche Geschäfte müssen künftig unterbleiben.

Für riesige Pensions- und Beihilfelasten höhere Rücklagen bilden

Zu den expliziten Kreditschulden des Landes kommt eine noch größere implizite Verschuldung hinzu: Die Zahlungsverpflichtungen für Pensionen und für Beihilfen an Beamte und Pensionäre. Dank der vorbildlichen Transparenz des hessischen Finanzministeriums, das jährlich einen Geschäftsbericht in doppischer Darstellungsweise veröffentlicht, ist diese implizite Verschuldung Hessens seit langem sichtbar: Ende 2020 beliefen sich die Verpflichtungen für künftige Pensionen und Beihilfen für rund 185.000 Beamte und Pensionäre auf 96 Mrd. Euro (sog. „Barwert“), was die Landesregierung in ihren Geschäftsberichten als bilanzielle Rückstellungen seit Jahren transparent ausweist. Diese Verpflichtungen liegen weit über dem hierfür vom Land gebildeten Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ in Höhe von nur 4,1 Mrd. Euro.

Im Jahr 2021 wurden 186 Mio. Euro regulär der Versorgungsrücklage des Landes zugeführt und nochmal derselbe Betrag von 186 Mio. Euro dank Verbesserungen im Etat in Folge des



Haushaltsvollzugs. Der Betrag der regulären jährlichen Dotierung steigt bisher nur um 2 Prozent pro Jahr. Landtag und Landesregierung müssen diesen Prozentsatz deutlich anheben und so schneller als bisher höhere Rücklagen für die künftigen Zahlungsverpflichtungen für Pensionen und Beihilfen bilden.

Zudem muss der Landtag die Landesregierung verpflichten, für jeden neu einzustellenden Beamten versicherungsmathematisch ausreichend hohe Rücklagen ab der Verbeamtung zu bilden. Dadurch wird verhindert, dass Pensionslasten in die Zukunft verschoben werden.

(Belastung des Haushalts pro Jahr gegenüber heute im Land: 400 Mio. Euro)

Öffentliches Sachvermögen sichern: Investitionen in Höhe der Abschreibungen

Die Sperrung und Sprengung der Autobahnbrücke der A66 in Wiesbaden (Salzbachtal) im Jahr 2021 hat die Auswirkungen einer unzureichend intakten Verkehrsinfrastruktur offenbart. Die Autobahnsperrung seit Juni 2021 beeinträchtigt die heimischen Betriebe und den überregionalen Verkehr massiv. Auch an vielen anderen Infrastrukturen und zahlreichen Baustellen ist der hohe Investitionsbedarf in die öffentliche Infrastruktur ablesbar.

Der Landtag muss daraus endlich die Lehre ziehen, mehr in den Erhalt des öffentlichen Sachvermögens des Landes zu investieren, um deren Funktionsfähigkeit zu gewährleisten und um unnötig höhere Folgekosten zu vermeiden. Die Investitionen müssen schrittweise zumindest rechnerisch auf das Niveau der bilanziellen Abschreibungen angehoben werden – ebenso wie die dazu erforderlichen Planungsressourcen. Dadurch wird zunächst nur rechnerisch eine Lastverschiebung in die Zukunft vermieden – das ist noch keine Ausweitung oder digitale Modernisierung der Infrastruktur, die aus Sicht der Wirtschaft zusätzlich wünschenswert ist.

Klar ist auch: Nicht alle Infrastrukturen, die in der Vergangenheit bedeutsam waren, sind zukunftsrelevant. Landtag und Landesregierung dürfen und müssen bei der Zusammensetzung des öffentlichen Sachvermögens knappe Landesmittel neu priorisieren – beispielsweise können einzelne Investitionen in den Erhalt alten Sachvermögens zurück gestellt werden zugunsten dringenderer Investitionen in neue Infrastrukturen, etwa rund um die Digitalisierung der Verwaltung. Das erfordert auch nochmaliges Durchdenken und ggf. Zurücksetzungen: Nicht jede einzelne Landesstraße und jedes Hochschulgebäude hat automatisch Vorrang, nur weil sie zum Bereich Verkehrswege bzw. Hochschule gehören.

(Mehrausgaben pro Jahr gegenüber heute im Land: in einzelnen Fachkapiteln angegeben)

Ausgabenbremse: Nullrunden ab 2024 für alle Ausgaben

Um die Landesfinanzen zu sanieren und um Spielraum für Schuldentilgung, Rücklagen und Infrastrukturerhaltung zu schaffen, muss der Landtag – unter anderem – eine Ausgabenbremse beschließen: Er sollte die Gesamtausgaben des Landes sowie grundsätzlich die Höhe der Ausgaben jedes Ministeriums auf dem Stand des Jahres 2023 einfrieren. In den Jahren ab 2024 dürfen die Gesamtausgaben und grundsätzlich die Ausgaben der Ministerien nicht ansteigen. Das gilt für alle Arten an Ausgaben: für Personalausgaben wie für Sachausgaben. Für Investitionen und Subventionen genauso wie für Sozialtransfers. Das bedeutet voraussichtlich mindestens zwei oder drei Nullrunden für alle Ausgaben (nicht nur für Personalausgaben).



Flexibilität sollte aber weiter gegeben sein: Innerhalb eines Ressorts können im Vollzug Mehrausgaben durch Minderausgaben finanziert werden – allerdings ist das politisch nur in einem begrenzten Umfang zu erwarten. Ebenso kann der Landtag in Ausnahmen auch zwischen Ministerien Umschichtungen vornehmen, sofern die Gesamtausgaben stabil bleiben.

Durch zu erwartendes, ganz gewöhnliches Wirtschaftswachstum werden die Steuereinnahmen des Landes wieder wachsen und einen finanziellen Spielraum entstehen lassen. Erst wenn eine jährliche Tilgungsleistung von einem Zehntel der gesamten Corona-Schulden erreicht ist, wenn mehr Rücklagen für Pensionen und Beihilfen gebildet und mehr Erhaltungsinvestitionen getätigt werden, darf der Landtag wieder Ausgabensteigerungen der Ressorts im Haushalt planen und von der Landesregierung vollziehen lassen.

(Minderausgaben pro Jahr gegenüber heute im Land: 1 Mrd. Euro)

Aufgaben und Ausgaben kritisch hinterfragen und ggf. streichen

Die Sanierung der Landesfinanzen und die Schaffung von Haushaltsspielräumen für neue Aufgaben werden voraussichtlich überwiegend, aber nicht allein durch Steuermehreinnahmen infolge von Wirtschaftswachstum und hoher Beschäftigung gelingen. Deshalb müssen Aufgaben und Ausgaben in jedem Ministerium und in jeder Landesbehörde hinterfragt und ggf. auch gestrichen werden. Dazu gehört, auch den Rotstift bei Sozial- und Personalausgaben sowie bei Subventionen für Unternehmen und private Haushalte anzusetzen. Insbesondere den quasi regelmäßig stattfindenden Stellenaufwuchs im Landesdienst – und vor allem in den Ministerien – muss der Landtag stoppen.

Hierzu hat die Landesregierung Vorschläge zu unterbreiten. Allein die Landesregierung verfügt über das erforderliche Personal im Finanzministerium und in den einzelnen Ressorts von zusammen schätzungsweise mehr als 50 Fachleuten, um einen Überblick über die bereinigten Gesamtausgaben von jährlich rund 33 Mrd. Euro zu haben, der in einem Haushaltsplan im Umfang von über 4.000 Seiten abgebildet ist. Auch die Landtagsfraktionen sollten Vorschläge entwickeln.

Keine Umgehung der Schuldenbremse

Landtag und Landesregierung dürfen keine Schattenhaushalte zur Umgehung der Schuldenbremse neu beschließen oder fortführen. Erst recht sind alle Bestrebungen abzulehnen, die die Schuldenbremse in der hessischen Verfassung uminterpretieren, relativieren oder gar abschaffen wollen.

Die mit dem Land verbundenen Einrichtungen wie die WI-Bank dürfen nicht zwischengeschaltet werden, um eine höhere Nettokreditaufnahme zu verschleiern – auch nicht für wichtige Ziele wie die Klimafolgenanpassung oder die Sanierung kommunaler Haushalte wie z.B. die Programme „Kommunaler-Schutzschirm“ oder „Hessenkasse“. Die Finanzen des Landes müssen klar verständlich und transparent geführt werden.

Keine expansive Fiskalpolitik zur Konjunkturstimulierung

Im gewöhnlichen Auf und Ab der Wirtschaft sollten Landtag und Landesregierung keine expansive Fiskalpolitik mit dem Ziel einer Konjunkturstimulierung betreiben. Auch in schweren Wirtschaftskrisen sollten Landespolitiker nicht behaupten, sie könnten dies wirksam tun, wie



von Vertretern von Regierung und Opposition in Hessen in der Corona-Pandemie und im letzten Jahrzehnt vorgetragen.

Mehrere Gründe sprechen dagegen: Erstens ist der Landeshaushalt für Konjunkturimpulse in Hessen zu klein – wie auch die Summe der Länderhaushalte für ganz Deutschland. Zweitens kommt eine Ausweitung staatlicher Ausgaben regelmäßig zu spät in der Wirtschaft an, um als Konjunkturstimulus wirken zu können. Denn der staatliche Haushaltsprozess sowie Planungen und Umsetzungen zusätzlicher Investitionen werden erst nach mehreren Quartalen wirksam (sog. „time lags“), wenn eine gewöhnliche Abschwungphase schon wieder vorbei ist. Drittens reichen die automatischen Stabilisatoren (insb. Lohn- und Einkommensteuer und Sozialversicherungen), um die Folgen eines normalen Konjunkturabschwungs abzufedern. Und viertens dienen Konjunkturzyklen und die wettbewerbliche Selbststeuerung auf Märkten dazu, die Innovationsdynamik sowie die allokativen Effizienz von Märkten durch einen – mitunter für einzelne Betriebe sehr harten – Ausleseprozess zu erhöhen. Der Staat sollte in Phasen eines gewöhnlichen Konjunkturabschwungs nicht mit Hilfen strukturkonservierend eingreifen – anders als in Ausnahmesituationen wie in einer Pandemie, wenn durch staatliche Anordnungen Unternehmen direkt oder indirekt gezwungen sind, den Geschäftsbetrieb einzustellen.

Investitionsquote erhöhen, sobald es haushaltspolitisch möglich ist.

Sobald haushaltspolitische Spielräume geschaffen wurden, sollten Landtag und Landesregierung nicht dabei stehen bleiben, die öffentlichen Investitionen auf das Niveau der Abschreibungen zu steigern, sondern sie sollten die Investitionen darüber hinaus erhöhen. Denn höhere öffentliche Investitionen sind eine Voraussetzung für ein höheres Potenzialwachstum der Volkswirtschaft.

Damit dauerhaft mehr öffentliche Investitionen in E-Government, Bildungseinrichtungen oder Infrastruktur fließen, muss der Landtag die Haushaltsstruktur schrittweise ändern: Die Investitionsquote muss steigen. Dazu sollte der Landtag beschließen, das Wachstum der investiven Ausgaben zu steigern und das der konsumtiven Ausgaben zu drosseln. Die Landesregierung sollte nach erfolgter Sanierung des Landeshaushalts relativ mehr Geld ausgeben für Breitbandanschlüsse, Wissenschaft und Forschung sowie Verkehrswege als bisher – und nicht immer mehr für Sozialausgaben oder Wahlgeschenke für die eigene politische Klientel. Die Investitionen sollten schrittweise, verlässlich und deutlich erhöht und dann verstetigt werden. *(Mehrausgaben pro Jahr gegenüber heute im Land: 200 Mio. Euro)*



4. Steuern

Unternehmen entlasten, sobald haushaltspolitisch möglich

Hochsteuerland Deutschland

Je nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sollen die privaten Haushalte und Unternehmen zur Finanzierung der allgemeinen Aufgaben des Staates beitragen. Starke Schultern können und sollen mehr tragen als schwache Schultern. Diese Grundsätze einer steuerlichen Umverteilung bilden sich schon heute in unserem steuerlichen Regelwerk ab und werden von den hessischen Unternehmern uneingeschränkt geteilt. Beispielsweise werden 55 Prozent des Aufkommens der Einkommensteuer von nur 10 Prozent der Steuerpflichtigen gezahlt.

Aber das Steuersystem muss auch so klug ausgestaltet sein, dass Menschen bereit sind, unternehmerische Risiken einzugehen und mit ihrem privaten Kapital zu haften. Privatpersonen und Unternehmen investieren nur, sofern ihnen von den erhofften, aber stets unsicheren Gewinnen in den Folgejahren ein angemessener Anteil verbleibt. Die Entwicklung in Deutschland und damit auch in Hessen zum Hochsteuerland wirkt sich zunehmend problematisch auf den Wirtschaftsstandort aus, weil Hessen aus steuerlicher Sicht für inländische und ausländische Investoren immer weniger attraktiv wird.

Gewinne von Personengesellschaften (z.B. KG, OHG), die die Mehrzahl der Unternehmen in Hessen darstellen, werden in der Regel fast zur Hälfte wegbesteuert, da sie der Einkommenssteuer und zumeist auch dem sog. „Solidaritätszuschlag“ unterliegen. Auch Kapitalgesellschaften (z.B. GmbH, AG) zahlen mit über 30 Prozent deutlich mehr Gewinnsteuern (Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer), als es konkurrierende Standorte im Ausland verlangen. Vom ausgeschütteten Rest ist dann noch Einkommensteuer zu zahlen, wenn die Anteilseigner natürliche Personen sind.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass seit Jahren die privaten Investitionen in Deutschland und Hessen nur noch ein niedriges Niveau aufweisen und so die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts begrenzen. Landtag und Landesregierung müssen alles daran setzen, dass ein höheres Wirtschaftswachstum und dadurch ein höheres Steueraufkommen erzielt werden. Nur so können die riesigen Verpflichtungen finanziert werden, die von der Politik zu Lasten der Staatshaushalte und der Sozialkassen in der Vergangenheit eingegangen wurden. Die zurückliegenden Jahrzehnte haben gezeigt: Ein zwar nicht kurzfristiger, aber doch mittelfristig wirksamer Ansatz zu mehr Wachstum und zu Steuermehreinnahmen sind steuerliche Entlastungen für private Haushalte und für Unternehmen.

Steuererhöhungen vermeiden

Steuerliche Mehrbelastungen durch den Landtag müssen strikt vermieden werden. Ebenso darf die Politik der Landesregierung nicht zu indirekten Steuererhöhungen bei den Kommunen führen. Im Bundesrat sollte die Landesregierung etwaige Steuererhöhungen des Bundes, dem die meiste Regelungskompetenz in der Steuerpolitik zukommt, ablehnen. Auf EU-Ebene und im Bundesrat sollte sich die Landesregierung beispielsweise gegen eine EU-Digitalsteuer und gegen eine EU-Finanztransaktionsteuer aussprechen.



Auch sonstige neue Abgaben müssen unterbleiben: Beispielsweise darf der Landtag den sog. „Wassercent“, der 2003 in Hessen zurecht abgeschafft wurde, nicht wieder einführen. In anderen Ländern zeigt sich, dass ein großer Teil des Aufkommens von Gebühren zur Entnahme von Grund- oder Oberflächenwasser allein für die Verwaltungskosten zur Erhebung und Verteilung verwendet wird.

Steuersenkungen bis 2029 umsetzen, sofern es die Konsolidierung zulässt

Sobald die Corona-Pandemie bewältigt ist und sobald es die erheblichen Erfordernisse zur Sanierung der Landesfinanzen erlauben, sollten Landtag und Landesregierung die Unternehmen steuerlich entlasten, um den Standort Hessen für Investitionen attraktiver zu machen. Dieses, mit einem haushaltspolitischen Vorbehalt verbundene Ziel sollte im Koalitionsvertrag der nächsten Landesregierung verankert und möglichst im Laufe der 21. Legislaturperiode des Hessischen Landtags (2024 – 2029) umgesetzt werden. Da ein Land direkt nur die Höhe der Grunderwerbsteuer bestimmen kann, betrifft dieses Ziel vor allem das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat bzgl. der großen Gemeinschaftssteuern, deren Aufkommen auch den Ländern zufließen. Die Landesregierung sollte dafür im Bundesrat werben.

Unternehmenssteuern im Bund: Senken, sobald haushaltspolitisch möglich

Die Landesregierung sollte im Bundesrat einer vollständigen Abschaffung des sog. „Solidaritätszuschlags“ zustimmen. Ferner sollte sich die Landesregierung im Bundesrat dafür einsetzen, die Unternehmensbesteuerung auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau von maximal 25 Prozent zu senken sowie die steuerliche Forschungszulage auszubauen und für den Mittelstand vorteilhafter zu gestalten. Zudem sollte sich die Landesregierung für Entlastungen bei der Einkommensteuer und für den Abbau der „kalten Progression“ stark machen.

Für diese wirtschaftspolitisch sinnvollen Senkungen der Steuern muss allerdings zunächst der Bund die haushaltspolitischen Spielräume durch eine Haushaltsstrukturreform unter Einhaltung der Schuldenbremse schaffen. Mittelfristig ist zu erwarten, dass die Steuersenkung ein höheres Wirtschaftswachstum bewirkt und dass so das Steueraufkommen erheblich steigen wird. Ab wann genau sich eine Unternehmenssteuersenkung für die öffentliche Hand „rechnen“ wird, lässt sich vorab nicht sagen. In den Anfangsjahren ist mit Steuermindereinnahmen zu rechnen.

(Mindereinnahmen pro Jahr gegenüber heute im Bund: 500 Mio. Euro nur in Hessen)

(Mindereinnahmen pro Jahr gegenüber heute im Land: 250 Mio. Euro)

(Mindereinnahmen pro Jahr gegenüber heute in den hessischen Kommunen: 250 Mio. Euro)

Grunderwerbsteuer: Schrittweise senken, um Aufkommen zu deckeln

Sobald es die Sanierung der Landesfinanzen zulässt, sollte der Landtag den Steuersatz der Grunderwerbsteuer in zwei Schritten von je 0,5 Prozentpunkten im Laufe der Legislaturperiode senken. 2010 betrug das Aufkommen noch 403 Millionen Euro, für 2022 sind 1,78 Mrd. Euro als Aufkommen angesetzt. Im selben Zeitraum wurde die Grunderwerbsteuer von 3,5 Prozent auf 6 Prozent angehoben. Das Aufkommen ist also rund auf das Viereinhalbfache gestiegen, während der Steuersatz „nur“ knapp verdoppelt wurde.



Ziel einer schrittweisen Senkung ist es, das Aufkommen an Grunderwerbsteuer in Hessen auf dem derzeitigen hohen Niveau zumindest in etwa zu deckeln und einen weiteren Anstieg zu verhindern. Denn die Marktentwicklung lässt erwarten, dass die Immobilienpreise in den vielerorts angespannten Wohnungsmärkten in Hessen noch einige Jahre weiter anziehen werden. Damit dürfte auch die Bemessungsgrundlage für die Grunderwerbsteuer größer werden. Eine schrittweise Steuersatzsenkung ist gerechtfertigt und geboten, damit das Land Hessen keine übermäßigen Einnahmen, die überwiegend auf Inflation im Immobiliensektor beruhen, zu Lasten des Privatsektors erzielt. 0,5 Prozentpunkte entsprechen derzeit einem Aufkommen von 150 Mio. Euro.

Hingegen lässt sich eine Steuersatzsenkung auf angespannten Wohnungsmärkten nicht mit dem wohnungspolitischen Ziel begründen, die Immobilienpreise für die Käufer zu verringern. Denn aufgrund des Angebotsmangels sind die Verkäufer tendenziell in der Lage, ihre Preise im Umfang der Steuersatzreduktion zu erhöhen (geringe Preiselastizität der Nachfrage). Deshalb sollte der Landtag nach einer etwaigen Änderung des bundesrechtlichen Rahmens der Grunderwerbsteuer auch darauf verzichten, die Grunderwerbsteuer für Personen, die erstmalig ein selbstgenutztes Eigenheim erwerben, zu reduzieren – sei es durch einen Freibetrag, sei es durch einen gesondert reduzierten Steuersatz. Denn in angespannten Wohnungsmärkten profitiert von einer Steuersatzsenkung weitestgehend der Verkäufer und nicht etwa die junge Familie als Ersterwerber. Den Nachfragern würde vor allem eine Angebotserhöhung, die zu einer Dämpfung der Immobilienpreisentwicklung führen würde, helfen.

(Mindereinnahmen pro Jahr gegenüber heute im Land: 300 Mio. Euro)

Grunderwerbsteuer: Stundung erlauben

Um die finanzielle Belastung des Erwerbs von Wohneigentum zu verringern, sollte der Landtag Möglichkeiten zur Stundung der Grunderwerbsteuer über mehrere Jahre einführen. Die finanzielle Belastung soll zum Zeitpunkt des Eigentumserwerbs deutlich verringert werden. Stark steigende Boden- und Immobilienpreise machen die Kaufnebenkosten für viele Menschen zu einer immer größeren Hürde bei der Wohneigentumsbildung. Das Eigenkapitalproblem, insbesondere vieler junger Menschen, könnte durch die Stundung der Grunderwerbsteuer gemildert werden.

Grundsteuer: Nicht weiter verschärfen

Das Aufkommen der Grundsteuer in Hessen belief sich auf 1,26 Mrd. Euro im Jahr 2020. Der Landtag sollte auf eine Verschärfung des im Dezember 2021 beschlossenen hessischen Grundsteuergesetzes verzichten. Insbesondere ein Wechsel zum bürokratischen Bundesmodell muss ausgeschlossen bleiben. Zurecht hat der Landtag eine weitestgehend bürokratiefreie Regelung getroffen.

Nach zwei Jahren der Anwendung der Neuberechneten Grundsteuer – im Jahr 2027 – sollte die Landesregierung eine Evaluation vornehmen, um die effektive Belastungswirkung der Steuerreform zu überprüfen. Bei der Berechnung der Grundsteuer werden durch den Lagebezogenen Faktor gute Grundstückslagen stärker belastet als einfache Lagen, was unnötigerweise eine zusätzliche Umverteilung im Steuersystem bewirkt. Der Exponent des Lage-Faktors bestimmt dabei den Grad der Umverteilung; eine Erhöhung des Exponenten zulasten guter Grundstückslagen muss ausgeschlossen bleiben.



Grundsteuer C wieder abschaffen

Der Landtag sollte die Möglichkeit für Kommunen, eine Grundsteuer C für baureife Grundstücke einzuführen, noch vor dem erstmaligen Anwendung im Jahr 2025 umgehend wieder abschaffen. 2021 wurde den hessischen Kommunen die Möglichkeit der Einführung einer Grundsteuer C für baureife Grundstücke ab dem Jahr 2025 gegeben. Wenn baureife Grundstücke nicht bebaut werden, liegt das jedoch nur selten an Immobilienspekulation, sondern meist an Erbstreitigkeiten, finanziellen Engpässen, ausstehenden Baugenehmigungen oder ähnlichen Problemen. Eine zusätzliche Baulandsteuer würde nur das Konfliktpotenzial erhöhen. Die Grundsteuer C ist bereits in der Vergangenheit gescheitert und würde kaum dazu beitragen, Bauland für dringend benötigten Wohnungsbau zu mobilisieren.

Einfuhrumsatzsteuer reformieren: Verrechnungsverfahren einführen

Die Landesregierung sollte sich über den Bundesrat dafür einsetzen, dass das System der Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer so angepasst wird, dass die derzeitige Benachteiligung des heimischen Logistikstandorts gegenüber benachbarten EU-Staaten abgebaut wird. Dies sollte durch die Einführung des innerhalb der EU bereits mehrheitlich praktizierten Verrechnungsverfahrens erfolgen.

Erbschaftsteuer: Nicht erhöhen, Familienunternehmen fair besteuern

Die Erbschaftsteuer bzw. die Schenkungsteuer fließt den Ländern zu, weshalb einige Landespolitiker gelegentlich höhere Steuersätze verlangen. In Hessen betrug ihr Aufkommen 785 Mio. Euro im Jahr 2020. Die Gesetzgebungskompetenz liegt beim Bund. Die Landesregierung sollte im Bundesrat solchen Forderungen mit Nachdruck entgegenreten. Und sie muss entschieden alle Vorhaben, eine Vermögensteuer wieder zu erheben, ablehnen. Denn beide Steuern sind – je nach Konzept – unabhängig vom Gewinn zu zahlen, was gravierende negative Folgen hätte: Je nach Ausgestaltung würde das Eigenkapital des Unternehmens direkt oder indirekt verringert, so dass die Bereitschaft, am Heimatstandort weiter zu investieren, sinkt. Zudem widerspricht eine übermäßige Besteuerung der unternehmerischen Lebensleistung dem wirtschaftspolitischen Ziel, die Nachfolgeregelung in Familienunternehmen zu erleichtern und junge Menschen zur Übernahme von unternehmerischer Verantwortung zu animieren.

Stattdessen sollte die Landesregierung bei einer etwaigen künftigen Reform dafür eintreten, dass Familienunternehmen bei der Erbschaftsteuer fair behandelt werden, indem u.a. das begünstigte Betriebsvermögen sachgerecht abgegrenzt wird und Schwellenwerte für die Verschonungsbedarfsgrenze erhöht werden. Zudem müssen gesellschaftsrechtliche Verfügungsbeschränkungen und Abfindungsregelungen sowie Beschränkungen bei Gewinnentnahmen bei der erbschaftsteuerlichen Bewertung berücksichtigt werden, um realitätsnahe Verkehrswerte der Besteuerung zugrunde zu legen.

Gewerbsteuer: Substanzbesteuerung verringern oder abschaffen

Einkommen, Gewinne und Erträge von Unternehmen sollen besteuert werden, nicht ertragsunabhängige Größen wie Grundstücke, Maschinen oder anderes Vermögen. Deshalb sind Substanzsteuern wie die Grundsteuer und die Erbschaftsteuer problematisch und dürfen keinesfalls erhöht werden.



Die Landesregierung sollte sich im Bundesrat dafür einsetzen, bei der Gewerbesteuer die ertragsunabhängige Hinzurechnung von Zinsen, Mieten, Pachten, Lizenzen und Leasingraten zu streichen. Die hessischen Gewerbesteuereinzahlungen betragen im Jahr 2021 rund 6,2 Milliarden Euro.

(Mindereinnahmen pro Jahr gegenüber heute in den hessischen Kommunen: 200 Mio. Euro)

Regeln im Steuer-, Sozial- und Handelsrecht besser abstimmen

Unnötiger Bürokratieaufwand in Unternehmen entsteht, weil im Steuerrecht oft andere Regeln gelten als im Sozial- oder Handelsrecht. Dies ist bei der Abrechnung von Löhnen problematisch: Wenn unterschiedliche Fristen für die Fälligkeit von Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen bestehen, verursacht dies beim Arbeitgeber doppelten Abrechnungsaufwand. Wird im Handelsrecht anders gerechnet als im Steuerrecht, so führt dies zu unterschiedlichen Ansätzen in der Steuer- und in der Handelsbilanz. Die Landesregierung sollte sich im Bundesrat für eine bessere Abstimmung des Steuerrechts mit anderen Rechtsgebieten einsetzen.

Steuerrecht vereinfachen

Die Landesregierung sollte sich über den Bundesrat und die Bund-Länder-Fachgremien kontinuierlich für eine Vereinfachung des Steuerrechts einsetzen. Denn das Steuerrecht ist zu kompliziert, und viele Regeln sind bürokratisch oder schwer verständlich.

Das Finanzministerium muss noch besser gewährleisten, dass Bürger und Unternehmer Texte rund um die Steuern verstehen. Häufig stehen in Gesetzestexten und Steuerbescheiden Begriffe, die im heutigen Sprachgebrauch nicht mehr vorkommen. Dies führt zu Unsicherheiten und Nachfragen oder verursacht Einsprüche. Das kann durch eine einfachere Sprache in den Gesetzen vermieden werden. Auch die Steuerbescheide selbst bereiten Schwierigkeiten. Ob winzige Schrift, umständliche Erläuterungen oder Zahlenkolonnen: Die Steuerbescheide müssen verbessert werden, damit der Steuerzahler Rechenwege nachvollziehen kann und Hinweise des Finanzamtes leichter versteht.

Finanzämter weiter modernisieren

Hessen ist mit der Modernisierung der Finanzämter gut vorangekommen. Insbesondere die Digitalisierung und die Software ELSTER haben für deutlich mehr Bürgerfreundlichkeit gesorgt. Das hessische Finanzministerium sollte diesen Weg weiter beschreiten.

Steuerkriminalität weiter konsequent bekämpfen

Die Initiativen des hessischen Finanzministeriums zur Verbesserung der Kontrollen und der Verfolgung von systematischer Steuerkriminalität sind zu begrüßen. Bandenmäßig durchgeführte Umsatz- oder Verbrauchsteuerhinterziehung oder Verbrechen wie die „Cum-Ex“-Vergehen einzelner Banken müssen streng verfolgt und geahndet werden. Sollten weitere rechtliche Verschärfungen erforderlich erscheinen, sollte das Finanzministerium weitere Schritte prüfen und dazu unter anderem Wirtschaftsverbände konsultieren.