

STANDPUNKT

Die Finanzen des Krisenstaats – was sind die Folgen?



Quelle: privat

Prof. Dr. Gisela Färber

Senior Fellow, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung; ehemalige Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; ehemaliges Mitglied des Nationalen Normenkontrollrats und des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Die letzten beiden Krisen – Corona und Ukrainekrieg bzw. Energiepreiskrise – haben den Konsolidierungspfad, auf dem sich alle öffentlichen Haushalte während der langen Wachstumsphase zwischen 2013 und 2019 befanden, unterbrochen, wenn nicht gar ihm ein Ende gesetzt. Denn neben dem höchstens mit der Phase nach der deutschen Vereinigung vergleichbaren Anstieg der Staatsverschuldung ist auch festzustellen, dass zunehmend nicht nur die Ziele der 2009 verabschiedeten Schuldenbremse, sondern auch die Beschränkungen staatlicher Kreditfinanzierung an sich infrage gestellt werden. Besonders kritisch ist dabei nicht nur das Wachstum der Staatsschulden in den Kernhaushalten zu sehen, sondern in der zunehmenden Zahl von deklarierten Nebenhaushalten, zu denen auch der schuldenfinanzierte Wiederaufbaufonds der EU im Umfang von 750 Milliarden Euro zählt. Hinzu kommen ebenfalls wachsende Schulden weiterer öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die Ende 2021 knapp 750 Milliarden Euro betragen, 133 Milliarden Euro mehr als 2017. Stellvertretend für diese Entwicklung wuchs die Staatsschuld des Bundes seit Ende 2018 um 473 Milliarden Euro oder 44 Prozent, der Anteil der Nebenhaushalte stieg von 6 auf 12 Prozent!¹ Das Sondervermögen für die Bundeswehr ist in dieser Statistik noch nicht enthalten und wird noch dazukommen.

Die Risiken dieser Verschuldung liegen nicht so sehr in den Tilgungszahlungen, die sich zum Teil über sehr lange Zeiträume erstrecken. Budgetäre Risiken entspringen den Zinszahlungen bei seit Kurzem wieder wachsenden Zinssätzen, die sich mit jeder Refinanzierung auslaufender Kredite auch in der Verzinsung der Bestände niederschlagen. Zwar sind gut 53 Prozent der Bundesschulden längerfristig – heißt: länger als vier Jahre – finanziert, aber auch 24,4 Prozent auf eine Laufzeit von einem bis vier Jahren und immerhin 22,3 Prozent kurzfristig auf unter einem Jahr. Statt Einnahmen zu generieren, wie dies in der Niedrigzinsphase wegen der exzellenten Bonität deutscher Staatspapiere

möglich war, sind wieder Zinszahlungen aus den staatlichen Einnahmen aufzubringen. Der Anstieg der Zinszahlungen des Bundes im Jahr 2022 von 2,6 auf 16,2 Milliarden Euro ist nur ein Vorgeschmack dessen, was die öffentlichen Haushalte angesichts der Rekordschuldenstände selbst dann, wenn die Zinssätze nicht mehr das Niveau der 1990er-Jahre erreichen werden, zu erwarten haben. Derzeit kann sich der Bund noch mit Zinssätzen von um die 2,5 Prozent refinanzieren,² 14-jährige Anleihen kosten allerdings schon 4,25 Prozent. Und die bereits angekündigten weiteren Zinsanhebungen der EZB werden die Refinanzierungsbedingungen weiter verteuern. Angenommen, der Durchschnittszins auf die Bundesschulden, der 2022 noch 1,1 Prozent auf den Schuldenstand zum Jahresende 2021 betrug, stiege auf 2,5 Prozent an, wären 39 Milliarden Euro für Zinszahlungen fällig, wobei 1,2 Milliarden Euro auf die zusätzliche Staatsschuld aus 2022 und 21,4 Milliarden Euro auf die gestiegenen Zinssätze zurückzuführen wären. Das haushalterische Risiko liegt also in den Zinssätzen und dem hohen Gesamtvolumen der Staatsverschuldung.

Länder und Kommunen haben zwar in der Summe weniger Schulden akkumuliert und vor allem die zweite Hälfte der 2010er-Jahre in Vorbereitung auf den Geltungsbeginn der Schuldenbremse ab 2020 zum Teil kräftig konsolidiert. Die Krise und die neuen Restriktionen der Schuldenbremse, die den Ländern jegliche Kreditaufnahme außer zur Bekämpfung von wirtschaftlichen und anderen Krisen untersagen, haben jedoch auch hier zu besonderen Staatsschulden geführt. Die hohen Ausgaben zur Bekämpfung vor allem auch der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie wurden überwiegend in besonderen Nebenhaushalten verbucht, die sehr lange Tilgungsstrecken – zum Teil über 50 Jahre – aufweisen. Wie auch beim Bund wurde allerdings oft nicht das gesamte Finanzierungsvolumen benötigt, sondern häufig auf „Reserve“ geparkt. Der Bund hat seine unverbrauchten Coronamittel, statt sie zu tilgen, sogar dezidiert zu Mitteln zur Bekämpfung der Klimakrise umgewidmet.

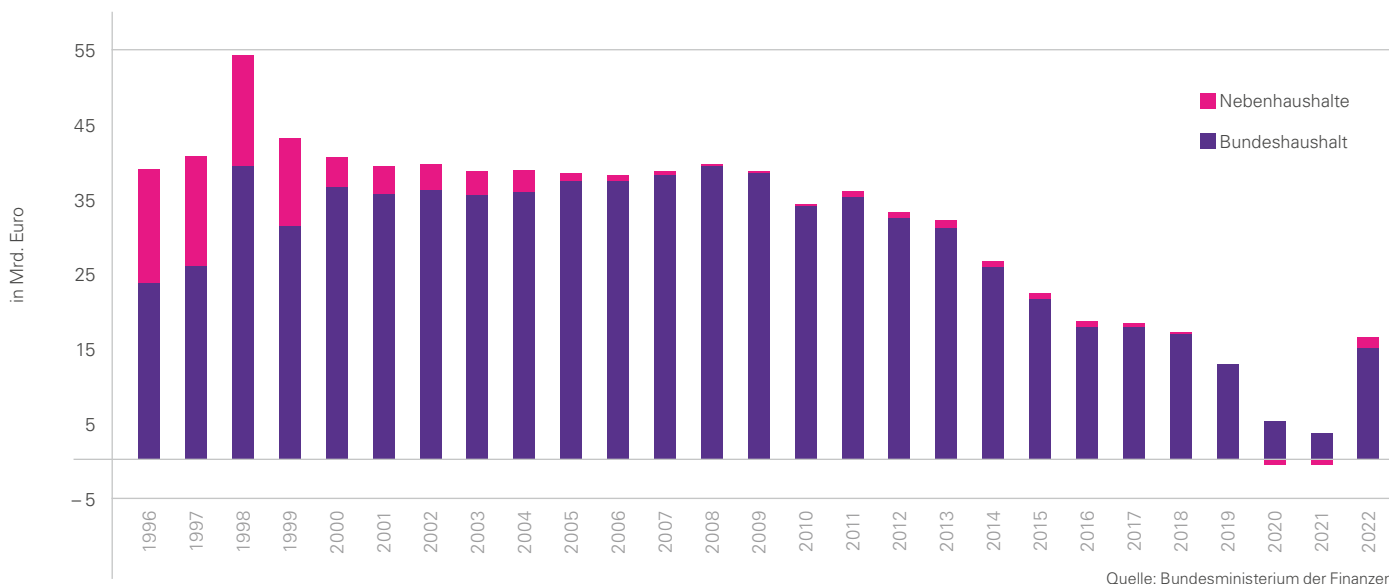
Während die Mehrzahl der Länder ihre Kernhaushalte 2022 jedoch konsolidieren konnte,³ verbuchten Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Bremen erneut Nettokreditaufnahmen. Sie gingen erneut Sonderwege, indem sie Sonderfonds einrichteten – NRW ein Krisenbewältigungs-

² Vgl. Deutsche Finanzagentur: Bundesanleihen (unter: <https://www.deutsche-finanzagentur.de/bundeswertpapiere/bundeswertpapierarten/bundesanleihen>; Download: 23.2.2023)

³ Vgl. BMF: Die Einnahmen, Ausgaben und Kernhaushalte der Länder bis Dezember 2022 (unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/02/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-2-04-einnahmen-ausgaben-und-kernhaushalte-laender.html>; Download: 24.2.2023)

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Fachserie 14.4, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen.

Abbildung: Entwicklung der Zinszahlungen des Bundes in Haupt- und Nebenhaushalten 1996 bis 2022



Sondervermögen über fünf Milliarden Euro⁴, das Saarland einen Transformationsfonds über drei Milliarden Euro, der allerdings aus Zuführungen aus dem Landeshaushalt alimentiert wurde^{5,6}. Das führt – unter Berücksichtigung der kommunalen Schulden und der Kassenkredite – zu Schuldenständen je Einwohner, die – nach Berechnung auf vorläufigen Daten – in NRW bei 158 Prozent des Länderdurchschnitts liegen, im Saarland bei 260 Prozent und in Bremen bei etwa dem Vierfachen des Länderdurchschnitts. Das sind schon wieder Dimensionen, die bei steigenden Zinsen zu Haushaltsnotlagen führen werden, die es eigentlich zu vermeiden gilt. Zumindest bei Bremen hat dies der Stabilitätsrat auch festgestellt.⁷

Bei den Ländern macht sich der Zinsanstieg 2022 noch nicht wirklich bemerkbar, dürfte aber in den nächsten Jahren insbesondere bei den hoch verschuldeten Ländern zu klaren Ausgabensteigerungen und damit zur Verdrängung anderer Ausgaben führen.

Die Gemeinden schließlich, deren Ausgabenanstieg und Einnahmehausfälle in der Coronakrise von Bund und Ländern kompensiert wurden, werden von der Inflation und den hohen Energiepreisen in besonderem Maße betroffen. Schulden zur Investitionsfinanzierung dürfen sie bei ergebnispositiven Haushalten weiterhin aufnehmen; die Schuldenstände wuchsen 2022 moderat. Ungelöst sind weiterhin die hohen Kassenkredite in NRW und Rheinland-Pfalz,

wobei immerhin ein kleiner Rückgang zu verzeichnen ist. Da aber die Kommunen die Mehrzahl der öffentlichen Einrichtungen, darunter vor allem auch die Schulen, unterhalten und mit ÖPNV und Stadtwerken energiekostenintensive bzw. -risikoreiche Bereiche finanzieren müssen, sind viele Haushaltsabschlüsse gefährdet. Hinzu kommen die wachsenden Kosten der Unterbringung von Flüchtlingen aus der Ukraine und aus anderen Krisengebieten der Welt. Schließlich stehen zusätzliche Personalbedarfe als Folge des Vollzugs von Bundesgesetzen und ein nicht ganz moderater Tarifabschluss ins Haus. Dafür sind die kommunalen Einnahmen nicht ausgelegt. Hier drohen 2023 größere Probleme, zumal wenn auch der kommunale Beteiligungsbesitz seine Defizite ausweist.

Krisenbewältigungen sind für die deutschen öffentlichen Haushalte nicht neu. Sofern die Konjunktur nicht einbricht, wird das wie in der Vergangenheit zu schaffen sein. Es ist aber an der Zeit, das exzessive Ausgabenwachstum zu beenden, die Stellenzahl in den Haushalten auf das zu beschränken, was auch besetzbar ist, und vor allem die Schulden in den Nebenhaushalten zu konsolidieren und „Kreditreserven“ zu unterbinden. Die Schuldenbremse hat exzessives Schuldenwachstum nicht unterbunden, sondern erst möglich gemacht, weil sie die Flucht in die Schattenhaushalte und Nebenfinanzierungen forciert. Sie ist deshalb als gescheitert anzusehen. Insoweit wird das Haushaltspostulat der Klarheit durch die derzeitige Finanzpolitik so stark verletzt wie selten zuvor. Intransparente Schuldenpolitik vergrößert zudem verdeckt die vertikalen Ungleichgewichte zwischen den föderalen Ebenen und generiert sowohl Eingriffe in die Aufgaben der nachgeordneten Ebenen als auch Begehrlichkeiten auf die Steuereinnahmen der anderen. Dies gilt umso mehr, als die Zinssätze wieder ansteigen und die Folgen der aufgenommenen Kredite auf die Ausgabenspielräume durchschlagen. |

4 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Krisenbewältigung (NRW-Krisenbewältigungsgesetz), Drucksache 18/1951

5 Vgl. Saarland: Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft: Mittelfristige Finanzplanung des Saarlandes 2022–2026, Saarbrücken 2022 (unter: https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfe/Finanzplan/Finanzplan_des_Saarlandes_2022-2026.pdf?__blob=publicationFile&v=1; Download: 23. 2. 2023)

6 Bremen hatte Anfang 2021 bereits Kassenkredite aus dem Jahr 2020 in Höhe von rund zehn Milliarden Euro in einen Sonderfonds umgebucht.

7 Vgl. Beschluss vom 16.12.2022 (unter: [PUBLIC GOVERNANCE Frühjahr 2023](https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20221216_26.Sitzung/Sitzung20221216_node.html;jsessionid=D2958D929E8F6379F6E214C17030C35F.internet0622; Download: 24. 2. 2023)</p>
</div>
<div data-bbox=)