

Ungebremst

Eine Bestandsaufnahme der Belastungen für die nächste Generation

DOROTHEA SIEMS

Geboren 1963 in Berlin, promovierte Volkswirtin und Journalistin, 2010 bis 2019 Chefkorrespondentin für Wirtschaftspolitik und seit 2019 Chefökonomin der „Welt“-Gruppe, Berlin.

Der Kontrast könnte nicht größer sein: Als Wolfgang Schäuble 2017 aus dem Amt des Bundesfinanzministers schied, galt er als Garant der „schwarzen Null“. Denn seit 2014 war der Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung ausgekommen. Über ein halbes Jahrhundert lang hatte dieses Kunststück keiner

von Schäubles Vorgängern vollbracht. Olaf Scholz hingegen wurde als Bundesfinanzminister zum Schuldenkönig. Zwar hatte der Sozialdemokrat 2018 und 2019 auch ausgeglichene Etats verantwortet. Doch dann kam die Coronakrise und trieb die Neuverschuldung in Rekordzeit auf ein Allzeithoch.

Die künftige Bundesregierung übernimmt somit ein schweres Erbe. So richtig es war, dass der Staat in der schweren Rezession die Folgen für die Bürger und Unternehmen abgefedert hat, so notwendig ist es nun, die Haushaltskonsolidierung ebenso energisch anzugehen. Und es bedarf großer Kraftanstrengungen und auch unpopulärer Maßnahmen, um die Staatsfinanzen wieder zu sanieren. Anders als nach der Weltfinanzkrise vor einem Jahrzehnt kann die Politik dabei nicht mit dem Rückenwind durch weiter sinkende

Zinsen rechnen, der damals dem Finanzminister die Konsolidierung erleichtert hat. Auch die einnahmesteigernden Beschäftigungsrekorde, die Deutschland vor der Pandemie erlebt hatte, werden sich nicht wiederholen lassen. Vielmehr droht infolge der rasanten Alterung der Gesellschaft die Erwerbsbevölkerung in den kommenden Jahren zu schrumpfen.

Der Kassensturz nach der Bundestagswahl muss allerdings noch viel mehr umfassen als nur die Finanzlage des Bundes. Denn die Gesamtverschuldung des Staates schließt auch die Verbindlichkeiten von Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen mit ein. Im laufenden Jahr ist die Staatsverschuldung Deutschlands erstmals über 2,2 Billionen Euro geklettert. Auf jeden einzelnen Bürger, ob Rentner oder Baby, entfällt damit rechnerisch eine Hypothek von fast 27.000 Euro.

Hatte die Schuldenquote 2019 noch knapp sechzig Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen, übersteigt sie nun mit gut 75 Prozent deutlich die im Stabilitätspakt der Europäischen Union (EU) festgeschriebene Höchstgrenze von sechzig Prozent der Wirtschaftsleistung. Im internationalen Vergleich schneidet Deutschland damit allerdings immer noch gut ab. In der Eurozone übersprang die Schuldenquote erstmals die Hundert-Prozent-Marke, wobei einige Länder wie Griechenland oder Italien ein weit höheres Niveau melden. Vor allem die südeuropäischen Staaten machen deshalb Druck, die Stabilitätsregeln dauerhaft aufzuweichen. Und das, obwohl die EU-Kommission erstmals im großen Stil selbst Schulden aufnimmt, um den in der Krise beschlossenen EU-Wiederaufbaufonds im Umfang von 750 Milliarden Euro zu füllen. Auch wenn diese gemeinsamen EU-Schulden nicht auf den nationalen Schuldenstand der Mitgliedstaaten angerechnet werden, sondern extra laufen, dürfen sie ehrlicherweise nicht vergessen werden, wenn man den Bürgern ein Gesamtbild des Schuldenberges aufzeigen will. Denn Deutschland haftet schließlich für 27 Prozent der Gesamtsumme, also gut 200 Milliarden Euro.

Beim Bund, der den Löwenanteil der Corona-Hilfen für die Wirtschaft und die Bürger finanziert und überdies die krisenbedingten Löcher in den Sozialkassen mit hohen Steuerzuschüssen stopft, stiegen die Schulden besonders rapide: Für die Haushalte der Jahre 2020 bis 2022 summiert sich die Kreditaufnahme auf 470 Milliarden Euro. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse, die im Normalfall einen ausgeglichenen Etat vorsieht, musste für die Jahre 2020 bis 2022 ausgesetzt werden. Eine Notfalloption erlaubt in außergewöhnlichen Krisen kurzfristig die hohe Kreditaufnahme. Allerdings verlangt die Regelung, dass die Corona-Schulden nach einem festen Tilgungsplan wieder zurückgezahlt werden. Der Schuldenabbau beginnt 2023 mit einer Tilgung von zwei Milliarden Euro, steigt dann aber ab 2026 auf 20,5 Milliarden Euro jährlich.

Ob diese Planung umgesetzt wird und 2023 die Schuldenbremse – wie von SPD und Union vor der Wahl angekündigt – wieder eingehalten wird,

hängt vor allem von der politischen Standfestigkeit ab. Schon vor der Pandemie gab es heftige Attacken gegen die verfassungsrechtliche Begrenzung des Schuldenmachens. So forderten nicht nur die Grünen, sondern auch der Bundesverband der Deutschen Industrie und einige Ökonomen wie der Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Marcel Fratzscher, bereits lange vor der aktuellen Krise eine Grundgesetzänderung, um dem Bund eine viel größere Kreditaufnahme zu ermöglichen. Die Rede ist von 500 Milliarden Euro, verteilt über zehn Jahre.

VABANQUESPIEL MIT NIEDRIGEN ZINSEN

Die Befürworter argumentieren mit der Notwendigkeit massiver Investitionen in die Infrastruktur, die beschleunigte Digitalisierung und den forcierten Klimaschutz. Solche, dringend notwendigen Investitionen nutzen auch künftigen Generationen und seien deshalb „auf Pump“ zu finanzieren, betonen die Verfechter einer expansiven Finanzpolitik. Und angesichts der Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank rentierten sich solche Ausgaben doppelt, da sich der Bund besonders günstig verschulden könne.

Auf dauerhaft niedrige Zinsen zu bauen, wie dies die Schuldenbefürworter tun, ist allerdings ein Vabanquespiel. Die zuletzt deutlich anziehende Inflation könnte – wenn der spürbare Preisauftrieb nicht nur kurzfristiger Natur ist – die Europäische Zentralbank schon bald zu einer Korrektur ihrer ultralockeren Geldpolitik zwingen. Eine hohe Staatsverschuldung engt bei steigenden Zinsen die politische Handlungsfähigkeit extrem ein. Aber selbst in einem Nullzinsumfeld bedeuten hohe Schulden eine schwere Hypothek für die nächsten Generationen.

Die Angriffe auf die Schuldenbremse sollten auch deshalb abgewehrt werden, weil sich die nach der Finanzkrise eingeführte Haushaltsregel bewährt hat. In der Coronakrise erwies sie sich als flexibel und stand der notwendigen Kreditaufnahme nicht im Wege. Allein der Schuldenbremse ist es zu verdanken, dass Deutschland beim Ausbruch der Pandemie solide aufgestellt war und deshalb über finanzpolitische Feuerkraft verfügte. Nach Corona wird es wieder Krisen geben, auf die der Staat energisch reagieren muss. Ein überschuldeter Haushalt untergräbt die Widerstandsfähigkeit – zumal Deutschland anders als Italien oder Spanien im Notfall kaum auf die finanzielle Unterstützung anderer EU-Staaten bauen könnte. Auch für die Stabilität Europas ist es deshalb unabdingbar, dass die wirtschaftsstärkste Volkswirtschaft auf den Konsolidierungspfad zurückfindet und der Stabilitätsanker in dem Staatenbund bleibt.

Solide Staatsfinanzen und eine höhere staatliche Investitionsquote schließen sich zudem keineswegs aus. Nötig ist eine Umschichtung im Etat.

Über viele Jahre hinweg haben die Sozialausgaben deutlich überproportional zugelegt. Mehr als die Hälfte des Bundesetats entfällt auf Ausgaben für Soziales. Das gesamte Sozialbudget, das auch die Aufwendungen der anderen Gebietskörperschaften sowie der Arbeitgeber und der Sozialversicherungen umfasst, stieg im vergangenen Jahr auf knapp 1,2 Billionen Euro an. Damit verschlingen die Ausgaben für Rente, Pflege, Gesundheit, Grundsicherung, Familienförderung und andere soziale Ausgaben mittlerweile ein Drittel der gesamten deutschen Wirtschaftsleistung. Ohne ein Umsteuern wird die Dynamik im Sozialsektor in den kommenden Jahren kräftig zunehmen. Denn es sind keineswegs nur die Folgen der Coronakrise, die das Ausgabenwachstum treiben. Die Große Koalition hat den Sozialstaat seit 2013 nach Kräften ausgebaut; diese Kostentreibsätze verschärfen die langfristigen Finanzprobleme der Sozialkassen. Das gilt besonders für die Pflege und die Rente, wo die Sozialpolitiker in den vergangenen zwei Legislaturperioden besonders aktiv waren: angefangen von der Mütterrente und der Rente mit 63 über die Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung bis hin zu den mehrfachen, enorm kostenträchtigen Ausweitungen der Pflegeleistungen.

VERSTECKTE STAATSSCHULDEN

Nicht nur in der Klimapolitik, sondern auch in der Finanz- und Sozialpolitik muss das Gebot der Generationengerechtigkeit gelten. Die Sozialversicherungen sind als Umlageverfahren organisiert: Mit den Beitragszahlungen junger Menschen werden die Leistungen der alten Menschen finanziert. Die Leistungsversprechen in den Sozialsystemen sind letztlich nichts anderes als versteckte Staatsschulden. Wäre der Staat ein Unternehmen, müsste er entsprechende Kapitalreserven bilden, um in Zukunft die von den Bürgern mit ihren Einzahlungen erworbenen Ansprüche erfüllen zu können. Ob dieses System dem demografischen Wandel standhalten kann, hängt von der Reformbereitschaft in Politik und Gesellschaft ab. Die Stiftung Marktwirtschaft präsentiert regelmäßig eine Generationenbilanz, die neben der offiziell ausgewiesenen Staatsschuld auch diese implizite Verschuldung aufzeigt, die mittlerweile bereits 370 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beträgt. Wie bei einem Eisberg gilt auch für Deutschlands Schuldenberg: Der weitaus größte Teil ist nicht sichtbar.

Die Rückkehr zu soliden Staatsfinanzen ist somit eine komplexe Herausforderung. Die offizielle Staatsverschuldung ist nach den Regeln der Schuldenbremse zurückzuführen. Mit Sozialreformen lassen sich die versteckten Verbindlichkeiten reduzieren, um in Zeiten des demografischen Wandels nicht handlungsunfähig zu werden. Als Drittes bleibt die Ebene der Europäischen Union, auf der sich Deutschland allen finanzpolitischen Irrwegen entschlossen entgegenstellen muss.