

In der wissenschaftlichen Diskussion wurde der Polemik gegen den Föderalismus, dem in der Presse gerne eine Teilschuld für das versagende Krisenmanagement zu gewiesen wurde, mehrheitlich widersprochen. Charakteristisch ist die Position Udo di Fabios, der argumentierte:

„Ich teile nicht den Glauben an die Überlegenheit zentraler Entscheidungskompetenz. Die Rede vom Flickenteppich zeigt häufig nur mangelndes Verständnis für föderale Systeme. Die Art und Weise, wie Bundesregierung und Landesregierungen zusammengearbeitet haben, auch wenn es mal gehakt hat, war im Großen und Ganzen ein gutes Beispiel für einen kooperierenden Föderalismus.“³⁴

34 „Ex-Verfassungsrichter hält Impfregele für verfassungswidrig“, Spiegel-Gespräch mit Udo di Fabio vom 09.01.2021, S. 44.

Der Einschlag der Corona-Pandemie im deutschen Fiskalföderalismus: Transmissionen und Reaktionen – der Freistaat Sachsen als Fallstudie

Christian Bender/Mario Hesse/Christoph Mengs

1 Einleitung

Zu Beginn der Corona-Pandemie, am Anfang des Jahres 2020, befanden sich die öffentlichen Finanzen in einer günstigen Ausgangssituation. Konjunkturbedingt war der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo von 2011 bis 2019 positiv. Strukturell begünstigt wurde dies durch ein historisch niedriges Zinsniveau und einem stetigen Anstieg der Beschäftigung. In diesem Umfeld erzielte die öffentliche Hand in Deutschland bis 2019 nicht unerhebliche Überschüsse.¹ Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie als systemisch exogener Schock waren alle staatlichen föderalen Ebenen dahingehend gefordert, fiskalische Antworten auf die sich abzeichnenden finanzpolitischen Problemlagen zu finden. Durch die einerseits wegbrechenden Steuereinnahmen und andererseits die steigenden Ausgabenbelastungen entstand eine Finanzierungslücke, die es zu schließen galt. Bund und Länder einigten sich unter diesem Eindruck auf die Geltendmachung der Notsituation in der Bundes- und den korrespondierenden Landesschuldenbremsen in deren Folge die neuerliche Aufnahme von Krediten zur Finanzierung der Maßnahmen zum Infektionsschutz und deren sozioökonomischen Effekten erfolgte. Insbesondere die Stabilisierung der kommunalen Ebene stand hierbei im Fokus.

Der vorliegende Artikel möchte einen Beitrag zur Systematisierung, Nachvollziehbarkeit und Folgeabschätzung der Corona-Pandemie aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive leisten. Hierzu wird neben einem kurzen Überblick zum Fiskalföderalismus in Deutschland auf die finanzpolitischen Transmissionskanäle von Bund und Ländern auf die kommunale Ebene eingegangen. Neben der Beschreibung der Politikoptionen, die im Zuge der Corona-Pandemie gezogen worden sind, wird zudem anhand eines Fallbeispiels, des Freistaates Sachsen, aufgezeigt, wie die einzelnen Maßnahmen auf die kommunale Ebene konkret eingewirkt haben.

2 Fiskalföderalismus in Deutschland im Überblick

Den Kern des deutschen Fiskalföderalismus bilden der Bund und die Länder. Der kooperative Föderalismus zwischen den beiden Ebenen drückt sich in der Verteilung der Zuständigkeiten, der Steuerverteilung und dem aktiven ergänzenden Finanzausgleich aus.

* Der Beitrag von Henrik Scheller in der Rubrik „Beiträge zum deutschen Föderalismus“ (S. 267–284) beleuchtet ebenfalls das Corona-Krisenmanagement und stellt dabei aber auf die Frage ab, inwieweit die entsprechenden Maßnahmen von Bund und Ländern einen Beitrag zur Stärkung der finanzförderalen Resilienz leisten.

1 Vgl. Gebhardt, Heinz/Siemers, Lars 2020: Staatsfinanzen in der Corona-Krise: Günstige Bedingungen sichern Handlungsfähigkeit, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2020, Nr. 7, S. 501–506.

In Übereinstimmung mit der Logik des Fiskalföderalismus ist die Aufgabenverteilung zwischen den Regierungsebenen entscheidend für die Verteilung öffentlicher Mittel. Ein erheblicher Teil der öffentlichen Aufgabenerfüllung wird vom Bund initiiert (Art. 70 ff. GG), aber von den Ländern oder Kommunen wahrgenommen (Art. 83 GG, sogenannter Funktionsföderalismus). Die Aufgabenverteilung verursacht Ausgaben für die Erbringung öffentlicher Leistungen, weswegen sich festhalten lässt, dass der Aufteilung von Entscheidungs- und Durchführungskompetenz (passiver Finanzausgleich) die Struktur der Einnahmen folgt (Finanzierungskompetenz, aktiver Finanzausgleich).

In Hinblick auf die Steuerverteilung selbst kann von einem Mischsystem gesprochen werden. Einerseits existieren Trennsteuern, die der jeweiligen Ebene allein zustehen. Diese machen etwa 26 Prozent der gesamten Steuereinnahmen aus und sind daher im deutschen Steuerföderalismus von untergeordneter Bedeutung.² Der größere Anteil des Steueraufkommens (74 Prozent) wird durch Gemeinschaftssteuern wie die Umsatzsteuer, die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Kapitalertragsteuer erzielt. Diese werden auf die verschiedenen Ebenen nach dem Verbundsystem verteilt. Sowohl die Bemessungsgrundlagen für die Steuern als auch deren konkrete Verteilung werden durch Bundesgesetze geregelt, die der Zustimmung der Länder bedürfen. Damit nimmt der Bund eine Schlüsselstellung im föderalen Finanzsystem Deutschlands ein. Die horizontale Zuordnung der Gemeinschaftssteuern wird durch Art. 107 GG geregelt, wobei durch das Betriebsstättenprinzip (bei multiregionalen Unternehmen) und durch das Wohnsitzprinzip (Wohnsitz des Steuerpflichtigen für die Lohnsteuer) eine Korrektur vorgenommen wird, um Diskrepanzen abzumildern und zu einer wirklichen Steuerkraft als Maßzahl zu gelangen.³ Durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde ab dem Jahr 2020 der bisherige Länderfinanzausgleich abgeschafft. Ein horizontaler Finanzausgleich erfolgt nun durch Zu- und Abschläge an der Umsatzsteuer, sowie durch Bundesergänzungszuweisungen.⁴ Das Auslaufen der bis 2019 gewährten Mittel aus dem Solidarpakt II wird zudem durch zwei neue Ausgleichsmechanismen, der Gemeindefinanzkraftzuweisung und den Forschungs-BEZ ausgeglichen.

Neben dem zweistufigen Staatsaufbau existiert in der deutschen föderalen Struktur eine dritte Ebene, welche ebenfalls eine eigene Entscheidungs- und Verwaltungsebene darstellt: die Kommunen. Diese dritte Ebene, bestehend aus mehr als 10.000 Gemeinden und

- 2 Vgl. Thöne, Michael/Bullerjahn, Jens 2020: Gemeindefinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Deutschland. Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit. Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Hamburg, S. 21. Bundessteuern, wie etwa die Energiesteuer oder die Kraftfahrtsteuer, machen rund 14 Prozent aus, Landessteuern mit der Grunderwerbssteuer sowie der Erbschaftsteuer circa drei Prozent und Gemeindesteuern mit beispielsweise der Grundsteuer und der Gewerbesteuer in etwa neun Prozent.
- 3 Vgl. Glinka, Philipp 2020: Die Steuerzerlegung zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zerlegungsgesetz. Eine theoretische und empirische Überprüfung ihrer fiskalischen Effekte anhand ausgewählter politischer und ökonomischer Kriterien. Dissertation. Universität Leipzig, Leipzig.
- 4 Diese sind abhängig durch die relative Position aus Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl („Soll-Finanzkraft“) jedes Landes. Die entstehende Finanzkraftlücke wird zu 63 Prozent ausgeglichen (§ 10 FAG). Dieses System ist dem früheren Länderfinanzausgleich artverwandt. Bestehende Differenzen werden durch Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) ausgeglichen, wobei diese bis 99,75 Prozent der noch bestehenden Lücken zu 80 Prozent ausgleichen. Hinzu kommen weitere Sonderbedarfs-BEZ (§ 11 FAG).

Gemeindeverbänden, weist zwar keine eigene Staatlichkeit auf, ihr wird nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG jedoch eine Selbstverwaltungsgarantie zugesprochen. Das Grundgesetz räumt den Kommunen in diesem Zusammenhang ein eigenes Hebesatzrecht ein (Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG), das sich auf die Grund- und Gewerbesteuer (Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG) bezieht.

Die Einnahmen der Kommunen setzen sich durchschnittlich zu rund 40 Prozent aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen, zu zehn Prozent aus sonstigen Einnahmen und zu zehn Prozent aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben zusammen. Die übrigen 40 Prozent gehen auf Zuweisungen und Erstattungen zurück. Insbesondere letztere variieren in ihrer Höhe und Struktur zwischen den Ländern in erheblicher Weise.⁵ Durchschnittlich rund 50 Prozent der Landeszuschüsse sind dabei aufgabenbezogen, die übrigen 50 Prozent werden über den kommunalen Finanzausgleich vergeben.

3 Finanzpolitische Transmissionskanäle im Zeichen der Corona-Pandemie

Die Effekte der Corona-Pandemie wirken über verschiedene Transmissionskanäle automatisch auf die öffentlichen Haushalte. Unmittelbar sind Mindereinnahmen bei den Steuern und steuerähnlichen Abgaben festzustellen. Insbesondere unternehmensbezogene Steuern (Gewerbe-, Körperschaftsteuer) sind maßgeblich betroffen, während die Einkommensteuer durch arbeitsmarktstabilisierende Maßnahmen gestützt wird. Mindereinnahmen sind nicht zuletzt bei Gebühren bzw. Entgelten zu erwarten, die für die Nutzung öffentlicher Einrichtungen anfallen (zum Beispiel ausgesetzte Kita-Gebühren, öffentlicher Nahverkehr, Kultureinrichtungen). Mehrausgaben sind vorrangig im Bereich der öffentlichen Gesundheitsleistungen sowie im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erwarten. Infolge des Lockdowns der gewerblichen Wirtschaft kommen zudem Mehrausgaben im Bereich der Arbeitsmarktmaßnahmen, wie etwa bei dem Kurzarbeitergeld oder dem ALG I sowie der Grundsicherung auf die öffentlichen Haushalte zu. In diesen Feldern liegen automatische Stabilisatoren, die unmittelbar wirksam werden und neben dem Bund auch stark die Gesetzliche Sozialversicherung in Anspruch nehmen. Zugleich führt der Lockdown in einigen Bereichen aber auch zu staatlichen Ausgabenminderungen. Hiervon betroffen sind eingeschränkte Aktivitäten in Kultur und Sport, aber auch Aktivitäten im Bereich der Schulen und der Kindertagesbetreuung.

Nicht zuletzt ist auch eine zeitversetzte Reaktion zu thematisieren: Im Zuge der Tilgung krisenbedingt aufgenommener Kredite sind erhebliche Konsolidierungsaktivitäten zu erwarten. Dazu zwingen die Schuldenregeln auf Bundes- und Länderebene, die eine absolute Tilgung verlangen und ein simples ‚Herauswachsen‘ aus den Schulden nicht zulassen.⁶ Eine Senkung der Schuldenstandsquote, welche sich auf das BIP bezieht, reicht somit allein nicht aus. Für die Zukunft sind somit zusätzliche Haushaltsbelastungen zu erwarten, die den fiskalischen Handlungsspielraum einschränken werden. Insbesondere auf

5 Insbesondere existiert ein Unterschied zwischen alten und neuen Flächenländern. So sind die bereinigten Einnahmen der Kommunen der neuen Länder erstens deutlich geringer und zweitens ist der Anteil an Zuweisungen deutlich höher.

6 Der Bund kann lediglich strukturelle Verschuldungsmöglichkeiten von 0,35 Prozent des BIP sowie vorhandene Rücklagen zur Tilgung nutzen, die Regeln der Länder sind besonders restriktiv.

Länderebene wird sich dies auf heterogene Weise materialisieren, da erstens die Höhe der aufgenommenen Kredite variiert und zweitens die getroffenen Konsolidierungszeiträume teilweise massiv voneinander abweichen.⁷ Dies schafft einen Trade-off zwischen einer zeitlichen und fiskalischen Dimension, welchem unter anderem eine Risikoabwägung der Länder zum Auftreten erneuter fiskalischer Störungen in der Zukunft zugrunde liegt.

4 Policy Options im Fiskalföderalismus

4.1 Finanzpolitische Instrumente

Der exogene Schock der Corona-Pandemie lässt insbesondere die stabilitätsorientierten Ziele der Finanzpolitik in den Mittelpunkt der weiteren Betrachtung rücken.⁸ Somit gilt es krisenlindernde Maßnahmen, konjunkturelle Impulse und längerfristig wirkende Wachstumsziele in den Blick zu nehmen. Auch distributive Instrumente sind nicht unbedeutend, da die Auswirkungen der Corona-Pandemie weder interpersonell noch interregional gleichmäßig streuen. Zusätzlich gilt es, die Effizienz der öffentlichen Mittelverwendung sowie die staatsinterne Effizienz im Sinne der Zuordnung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die Gebietskörperschaften zu berücksichtigen.

Finanzpolitische Instrumente der Ausgabenseite stellen Leistungsausgaben, wie Sach- und Personalausgaben, Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen) oder an private Haushalte (Sozialtransfers), öffentliche Investitionen, Schuldenrückzahlungen und Kreditvergaben dar. Auf der Einnahmenseite sind dies Steuern, Gebühren und Beiträge, Erwerbseinkünfte und Schuldenaufnahmen. Nicht alle genannten Instrumente eignen sich gleich gut, um das Stabilitätsziel sowie das Distributionsziel zu erreichen. So sind die Voraussetzungen für zeitlich flexible Sach- und Personalausgaben aus ökonomischer Sicht kaum gegeben. Zudem schließen rechtliche Vorgaben in der Regel aus, Personal kurzfristig einzustellen und später wieder freizusetzen und vergaberechtliche Vorgaben verhindern kurzfristig wirkende größere antizyklische Sachausgaben. Auch in Bezug auf staatliche Investitionen bestehen limitierende Faktoren, wie Kapazitätsgrenzen und Zeitverzögerung bei Ausschreibung, Vergabe und Ausführung entsprechender Leistungen. Darüber hinaus sind als wesentliche Kritikpunkte der erhebliche Koordinierungsaufwand

7 Vgl. Hesse, Mario/Bender, Christian/Mengs, Christoph 2021: Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Freistaat Sachsen. Zwischenstand nach einem Jahr Pandemie. KOMKIS Report Nr. 08, Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur, Leipzig, S. 23. Während beispielsweise Sachsen innerhalb von sechs Jahren tilgen möchte, sind es in Nordrhein-Westfalen 50 Jahre.

8 Nach Musgrave können folgende Ziele der Finanzpolitik aus der Wirtschaftspolitik abgeleitet werden: Allokationsziel (Herstellung von Effizienz), Distributionsziel (Verteilungseffekte) und Stabilitätsziel (Glättung von Konjunktur und Wachstum). Vgl. Musgrave, Richard Abel 1966: Finanztheorie, Tübingen.

zwischen den föderalen Ebenen sowie die mögliche destabilisierende Wirkung fiskalpolitischer Instrumente auf den weiteren konjunkturellen Verlauf⁹ zu nennen.¹⁰ Zusätzlich kann es kritisch gesehen werden, wenn zur Stabilisierung Maßnahmen mit strukturpolitischem Charakter ergriffen werden, da häufig die langfristigen Folgekosten bei der Entscheidungsfindung eine ungenügende Beachtung finden.

4.2 Bund

Der Bund weist angesichts seiner ausgeprägten Entscheidungskompetenz einen maßgeblichen Einfluss auf die Gesamtwirkung der finanzpolitischen Maßnahmen aller föderalen Ebenen auf, um dem exogenen Schock der Corona-Pandemie stabilisierend entgegen zu wirken. Hierbei nutzt er auf Seite der Ausgaben eine Vielfalt an Instrumenten, sodass das Bild einer *Bazooka* eher auf den Umfang abstellt, während das der *Gießkanne* der Wirkrichtung entspricht. Es wird deutlich, dass insbesondere kurz- und mittelfristige Hilfen zur Stabilisierung und weniger langfristige, wachstums- oder strukturpolitische Maßnahmen dominieren. Dies wird darin deutlich, dass die Mehrheit der Ausgaben zur kurzfristigen Stabilisierung des Arbeitsmarktes sowie zur Liquiditätssicherung von Unternehmen bereitgestellt worden sind. Eine Ausnahme bildet das Zukunftspaket im zweiten Nachtragshaushalt des Bundes, welches eine mittel- bis langfristige Ausrichtung aufweist.

Auf der Ausgabenseite nutzt der Bund im Wesentlichen Transferzahlungen, Subventionen sowie Kreditvergaben. Als relevante Transferzahlungen sind das Kurzarbeitergeld, die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I, der einmalige Kinderbonus sowie Überbrückungshilfen für Unternehmen zu nennen. Auf Seite der Kreditvergabe sind die Schaffung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds sowie die Sonderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aufzulisten.¹¹ Zusätzlich nutzt der

9 Die angemessene Auswahl der fiskalischen Instrumente, um eine aktive Konjunktursteuerung durchzuführen, ist finanzpolitisch sehr umstritten. So wirkt jeder Schock anders auf die Volkswirtschaft. Zudem befindet sich die Volkswirtschaft selbst in einem stetigen Wandel, sodass allein diese beiden Größen hohe Unsicherheiten in sich bergen. Zur Kritik an aktiver Konjunktursteuerung siehe *Elstner, Steffen/Michaelis, Henrike/Schmidt, Christoph M.* 2016: Das leere Versprechen der aktiven Konjunktursteuerung, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 96, Nr. 8, S. 534–540.

10 Vgl. *Lenk, Thomas/Sesselmeier, Werner* 2017: Konjunkturpolitik/Fiskalpolitik/Stabilisierungspolitik, in: *Neubäumer, Renate/Hewel, Brigitte/Lenk, Thomas (Hrsg.): Volkswirtschaftslehre*, Wiesbaden, S. 465–482 (473–477).

11 Als wichtigste Einzelmaßnahmen des Bundes sind in den beiden Nachtragshaushalten 2020 die Corona-Soforthilfen (maximal 18 Milliarden Euro), die Überbrückungshilfen (maximal 25 Milliarden Euro), die Mehrausgaben im Bereich Existenzsicherung (etwa 5,5 Milliarden Euro), die Deckung zusätzlicher Belastungen der Bundesagentur für Arbeit (überjähriges Darlehen von 9,3 Milliarden Euro) und die Zahlungen an den Gesundheitsfonds (11,5 Milliarden Euro) zu nennen. Mit dem Nachtragshaushalt 2021 wurden weitere einmalige Unternehmenshilfen im Umfang von 25,5 Milliarden Euro beschlossen, sodass der Bundeshaushalt zur Bekämpfung der Corona-Pandemie insgesamt etwa 65 Milliarden Euro in Form von Unternehmenshilfen bereitgestellt hat. Zusätzlich stellt das KfW Sonderprogramm einen wesentlichen Teil der Liquiditätssicherung von Unternehmen sicher: Seit dem Start des Sonderprogramms am 23.03.2020 hat es insgesamt 49 Milliarden Euro zusätzlicher Unternehmensfinanzierungen ermöglicht. Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* 2020a: Nachtragshaushalte 2020 des Bundes (Soll-

Bund auf Ausgabenseite zur Sicherung der staatsinternen Effizienz die Übernahme von Ausgaben anderer Ebenen. Hier zu nennen sind erstens die Erhöhung der Beteiligung an den kommunalen Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (KdU), die nun 74 Prozent beträgt. Dies entspricht jährlich in etwa 3,4 Milliarden Euro zusätzlicher Ausgaben des Bundes.¹² Zweitens ist der pauschale Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden für das Jahr 2020 zu nennen, welcher zu gleichen Teilen von Bund und Ländern getragen wurde – die Gemeinden erhielten etwa 11,8 Milliarden Euro.¹³ Drittens wurde eine dauerhaft höhere Bundeserstattung von 50 Prozent (statt 40 Prozent) der Ausgaben der neuen Länder nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG)¹⁴, beginnend ab dem Jahr 2021 beschlossen. Dies entlastet die Länderaushalte jährlich um etwa 340 Millionen Euro.¹⁵

Auf der Einnahmenseite führte der Bund Steuersenkungen sowie eine erweiterte Kreditaufnahme durch. Hier zu nennen sind unter anderem die befristete Senkung der Umsatzsteuer, die durch den Bund koordinierten Anpassungen von Steuervorauszahlungen und Stundungen von Steuerzahlungen sowie die Erhöhung des steuerlichen Verlustrücktrags.¹⁶ Zur Finanzierung der deutlich steigenden Ausgaben und sinkenden Einnahmen war eine erhebliche Kreditaufnahme unumgänglich. So hat der Bund von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, pandemiebedingt die Ausnahmeklausel der Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse) durch Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation zu aktivieren. In der Folge nahm der Schuldenstand des Bundes im Jahr 2020 um etwa 214 Milliarden Euro zu (+18 Prozent gegenüber 2019), sodass der Schuldenstand des Bundes am 31.12.2020 insgesamt etwa 1,4 Billionen Euro umfasste.¹⁷ Für 2021 ist eine weitere Kreditaufnahme in Höhe von rund 240 Milliarden Euro geplant.

bericht), in: BMF-Monatsbericht, August 2020; *Bundesministerium der Finanzen* 2021: Bundestag beschließt Nachtragshaushalt, Wirksam gegen die Folgen der Pandemie. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/nachtragshaushalt-2021-1880686> (28.04.2021); *KfW* 2021: KfW-Sonderprogramm bis Jahresende verlängert – Kredithöchstbeträge werden angehoben, gemeinsame Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Finanzen und KfW vom 25.03.2021. https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_642944.html (28.04.2021).

- 12 Hierzu ist eine grundgesetzliche Änderung in Art. 104a Abs. 3 GG erfolgt. Die bisherige Beteiligung des Bundes wurde auf unter 50 Prozent begrenzt.
- 13 Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2072).
- 14 Das AAÜG regelt die Schließung und Überführung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der DDR. Die erhöhte Bundesbeteiligung war allerdings bereits Gegenstand des Koalitionsvertrages 2017.
- 15 Vgl. *Bundesrat* 2020: Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 364/20 vom 25.06.2020, Berlin; *Bundesministerium der Finanzen* 2020b: Maßnahmen zur Entlastung von Kommunen und der neuen Länder beschlossen, Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 24.06.2020. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/06/2020-06-24-Kommunen.html> (31.03.2021).
- 16 Bis Ende März 2021 wurden vom Bundesgesetzgeber drei Corona-Steuerhilfegesetze verabschiedet.
- 17 Vgl. *Statistisches Bundesamt* 2020a: Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5.2, Wiesbaden.

4.3 Länder

Auf Ebene der Länder sind die finanzpolitischen Entscheidungskompetenzen im Vergleich zur Ebene des Bundes geringer. Zwar spielen sie die zentrale Rolle für die Organisation des öffentlichen Gesundheitsschutzes sowie die Koordination der Lockdown-Maßnahmen, mit Blick auf die fiskalischen Effekte ist ihre Wirkmächtigkeit dagegen begrenzt. Dies trifft insbesondere auf die Erhebung eigener Steuern zu. Infolge ihrer maßgeblichen Abhängigkeit vom Aufkommen der Gemeinschaftssteuern sind die Länder den diesbezüglichen Effekten ausgesetzt, ohne selbst viel steuern zu können. Allerdings haben sie durch die Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben an die Kommunen eine hohe regulatorische Gestaltungsfreiheit. Spiegelbildlich obliegt es zunächst der Verantwortung der Länder, den Kommunen in finanziellen Notlagen zu helfen. Allerdings ist bereits deutlich geworden, dass der Bund in der aktuellen Krise einen erheblichen Beitrag zur Stärkung der Kommunen geleistet hat, vorrangig über die Ausgleichszahlungen für entgangene Gewerbesteuererinnahmen und die umfangreichere Beteiligung an den Kosten der Unterkunft. An der erstgenannten Unterstützung sind auch die Länder zu 50 Prozent beteiligt. Vor dem Hintergrund des Engagements des Bundes entsteht mit Blick auf die im Folgenden dargestellten Reaktionen der Länder eher der Eindruck, dass durch Nutzung der Ausnahmeklausel der Schuldenregeln weniger konjunkturpolitische, als vielmehr struktur- und wachstumspolitische Maßnahmen verfolgt wurden.

Auf der Einnahmenseite haben die Länder von der Option der Verschuldung in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht – andere Instrumente sind mit Blick auf die Kompetenzverteilung eher abwegig. Die pandemiebedingte Kreditaufnahme liegt 2020 im Schnitt bei 1.433 Euro je Einwohner, wobei zwischen Sachsen-Anhalt mit 118 Euro je Einwohner und Schleswig-Holstein mit 1.963 Euro je Einwohner die Spannweite mit rund 1.845 Euro je Einwohner groß ist.¹⁸ Wird auf die Haushaltsvolumina (einschließlich Nachtragshaushalte) abgestellt, so zeigt sich, dass die pandemiebedingte Kreditaufnahme rund 20 Prozent des Haushaltsvolumens ausmacht, wobei auch hier mit einer Spannweite von 29 Prozentpunkten eine hohe Varianz zwischen den Bundesländern festzustellen ist.¹⁹ Auf der Ausgabenseite nutzen die Länder die Ausnahmeklausel ihrer Schuldenregeln, um vielfältige finanzpolitische Instrumente zu nutzen.²⁰ Neben den eigentlichen konjunkturpolitischen Maßnahmen werden insbesondere auch strukturpolitische Maßnahmen, wie etwa Ausgaben für eine verstärkte Digitalisierung, getätigt.²¹

18 Vgl. *Lenk, Thomas/Bender, Christian/Hesse, Mario* 2021: Zwischen Tilgung und Pandemiebewältigung: Die Länderhaushalte unter Druck, in: *Die Zukunft der föderalen Finanzbeziehungen zu Ehren von Matthias Woisin*, im Erscheinen.

19 Vgl. ebenda.

20 So zeigen *Hesse et al.* (2020), dass die Maßnahmenbeschreibungen der Sondervermögen in Bezug auf die Bundesländer auseinanderfallen. Vgl. *Hesse, Mario/Günther, Niklas/Mengs, Christoph/Bender, Christian* 2020: Der deutsche Föderalismus im kommunalen Kontext – Sozialausgaben versus Investitionen in Zeiten von Corona, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2020*, Berlin, S. 99–116.

21 Vgl. ebenda, S. 110 f.

Insgesamt drängt sich so der Eindruck auf, dass die Länder einerseits Schulden zur Kompensation ihrer Einnahmehinfortfälle aufgenommen haben und andererseits die fiskalische (Not-)Situation aktiv dazu genutzt haben, um Projekte umzusetzen, die eher in die Bereiche der Struktur- und Wachstumspolitik einzuordnen sind und nicht nur – wie zu erwarten war – in den Bereich der kurzfristigen Konjunkturpolitik. Zusätzlich wurde die Gelegenheit geschaffen, im Zuge der Schuldentilgungen durch die Schaffung von Sondervermögen Reserven für künftige Haushaltsjahre aufzubauen. Die Länder erhöhten im Jahr 2020 ihre Nettokreditaufnahme gegenüber dem Vorjahr um 56,7 Milliarden Euro auf rund 636 Milliarden Euro (+9,7 Prozent gegenüber 2019),²² wobei die Ländergesamtheit ursprünglich sogar Kreditermächtigungen von weit über 100 Milliarden Euro mobilisiert hatte.²³

4.3 Kommunen

Die Kommunen, als dritte Verwaltungsebene im föderalen Staatsaufbau, verfügen bezogen auf die finanziellen Aspekte der Corona-Pandemie im Vergleich zu den anderen beiden Ebenen nur über eine stark eingeschränkte Entscheidungsfähigkeit. Dennoch sind sie für die Bewältigung der Krise, als Träger der Gesundheitsämter, des kommunalen Krankenhauswesens sowie durch die Tätigkeit der auf kommunaler Ebene angesiedelten Ordnungsämter, essenziell. Hinsichtlich ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit haben jedoch die Vorgaben auf den Ebenen des Bundes und der Länder einen dominanten Einfluss und begrenzen den Einsatz fiskalischer Instrumente.²⁴

Auf der Einnahmenseite führt der Rückgang der Einnahmen aus Steuern, aber auch aus Gebühren und Beiträgen, zu einer erheblichen Unsicherheit. Insbesondere über die Gewerbesteuer haben sich die wirtschaftlichen Effekte der Lockdown-Maßnahmen sehr schnell und direkt bei den Kommunen niedergeschlagen. Insofern sind die Unterstützungsmaßnahmen des Bundes und der Länder für entfallene Gewerbesteuererträge ein Instrument, welches Druck von den kommunalen Haushalten genommen hat. Die Unsicherheit über die künftige Entwicklung der Einnahmen bleibt jedoch auch nach dem einmaligen Ausgleich bestehen. Die Gemeinden haben zwar die Möglichkeit, die Hebesätze der Realsteuern anzupassen, Anhebungen der Hebesätze für eine krisengeschwächte gewerbliche Wirtschaft in einem noch unsicheren Umfeld sind jedoch derzeit kaum vermittelbar.

²² Vgl. Statistisches Bundesamt 2020a (Fn. 17).

²³ Vgl. Woisin, Matthias 2021: Länderhaushalte 2020: Grenzen für den Notstand, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2021, im Erscheinen. Statistische Nachweise für den Bestand der Finanzvermögen zum 31.12.2020 stehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht zur Verfügung.

²⁴ Als wesentlich ist die jeweilige Gestaltung der Gemeindeordnung zu nennen, die Vorgaben zur allgemeinen Haushaltswirtschaft, dem Vermögen sowie Beteiligungen und kommunalen Unternehmen gibt.

Auf der Ausgabenseite sind krisenbedingte, folglich ungeplante, zusätzliche Ausgaben zu bilanzieren. Insbesondere in den Bereichen Gesundheitsschutz, Maßnahmen zur Durchsetzung der Kontaktsperrern und Unterstützung der lokalen Wirtschaft sind kommunale Mehrausgaben feststellbar.²⁵ Zudem sind im Zuge des gesamtwirtschaftlichen Schocks die verfügbaren Arbeitseinkommen gesunken, wodurch auch der Bedarf an Grundsicherungsleistungen steigt. Damit sind vor allem die kommunal getragenen Kosten der Unterkunft im SGB II zu nennen, weshalb die Unterstützung der Kommunen durch zusätzliche Bundesmittel ein weiteres kraftvolles Element der Krisenpolitik ist. Die genannten Maßnahmen des Bundes und der Länder haben die negativen fiskalischen Effekte auf die Kommunen deutlich abgedämpft. Infolge von Hilfsmaßnahmen mit einem Volumen von insgesamt mindestens 19 Milliarden Euro²⁶ haben die Kommunen im Jahr 2020 nur in geringem Maße auf Kreditaufnahme zurückgreifen müssen (ihr Schuldenstand erhöhte sich lediglich um 1,7 Milliarden Euro, das heißt +1,3 Prozent gegenüber 2019).²⁷

Darüber hinaus bestehen für die Kommunen selbst nur zwei Möglichkeiten, auf die Krise kraftvoll zu reagieren: Den Verzicht auf die Erfüllung freiwilliger Aufgaben und das Verschieben und Streichen kommunaler Investitionen.²⁸ Alles sind ohnehin prozyklische Reaktionsmuster, die die ökonomische Krise durchaus verschärfen können. Bei einem Wegfall freiwilliger Aufgabenerfüllung in den Bereichen Sport, Tourismus, Wirtschaftsförderung und Kultur wird es fiskalische Anstrengungen benötigen, um zur Leistungsbereitstellung auf Vorkrisenniveau zurückzukehren, sofern diese zuvor eingespart worden sind. Der Verzicht auf Infrastrukturmaßnahmen kann eine zusätzliche Verlängerung und Vertiefung der ökonomischen Krise bewirken. Stattdessen hat sich insbesondere in der Bewältigungsphase der Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2008 gezeigt, dass kommunale Investitionen ein Schlüssel zu einem erfolgreichen Krisenmanagement sind und zugleich dabei helfen, strukturelle Herausforderungen zu bewältigen.

5 Krisenpolitik im Freistaat Sachsen

Bevor im Speziellen auf die Krisenmaßnahmen im Freistaat Sachsen näher eingegangen wird, werden zur Einordnung zunächst die finanziellen Strukturen skizziert. Den Hauptteil der Einnahmen der sächsischen Kommunen machen Zuweisungen und Zuschüsse mit etwa 48 Prozent aus und bilden gemeinsam mit den Steuereinnahmen (29 Prozent) die Basis der Finanzausstattung.²⁹ Gebühren und andere zweckgebundene Abgaben werden

25 Vgl. Döring, Thomas 2020: Corona-bedingte Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der kommunalen Haushalte, eine finanzwissenschaftliche Bewertung, Sofia-Diskussionsbeiträge 20-4, Darmstadt., S. 3.

26 Zu den beschriebenen Hilfsmaßnahmen kommen weitere Pakete der Länder mit sehr unterschiedlichem Volumen und Zuschnitt. Da diese zum Teil über Sondervermögen abgewickelt werden und die konkrete Mittelbindung oft nicht im Einzelnen nachvollziehbar ist, sind die hier dargestellten 19 Milliarden Euro als Untergrenze zu interpretieren.

27 Vgl. Statistisches Bundesamt 2020a (Fn. 17).

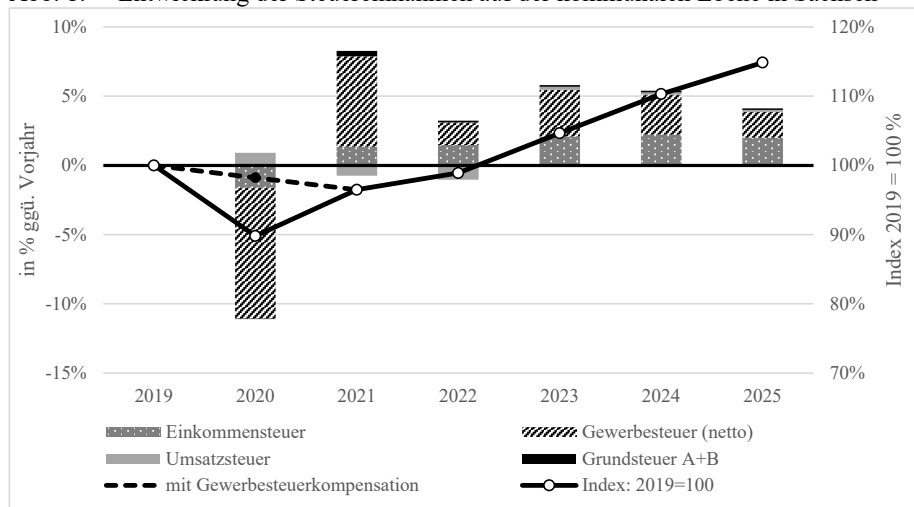
28 Vgl. Hesse/Günther/Mengs/Bender 2020 (Fn. 20).

29 Im Folgenden beziehen sich die Werte auf die Vorkrisen-Struktur von 2018.

auf rund sechs Prozent der kommunalen Einnahmen taxiert. Der verbleibende Betrag enthält verschiedene Positionen, wie etwa Einnahmen aus Akquisitionen.³⁰ Im Bundesvergleich überwiegt der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse in Sachsen.³¹ Die Abhängigkeit der Kommunen von der Landesebene ist demnach wesentlich höher als im bundesdeutschen Schnitt. Im Hinblick auf die Ausgabenstruktur zeigt sich, dass die Verteilung auf die verschiedenen Ausgabenarten (Personal, Sachaufwand, Investitionen, ausgelagerte Leistungserbringung) in etwa jener des bundesdeutschen Durchschnitts entspricht.³²

Da die Steuereinnahmen einen großen Anteil an den Gesamteinnahmen der Kommunen ausmachen, ist deren Entwicklung im Zuge der Krise und die Projektion ab 2021 relevant (vgl. Abb. 1). Dabei zeigt sich, dass neben der Einkommenssteuer (-4,7 Prozent in 2020 gegenüber 2019) vor allem die Gewerbesteuer (-22,8 Prozent in 2020 gegenüber 2019) auf die wirtschaftlichen Impulse reagierte. Insgesamt ist ein kumulierter Rückgang um -10,2 Prozent in 2020 gegenüber 2019 festzustellen (die gestapelten Säulen repräsentieren den Beitrag der Einzelsteuern zum Gesamtergebnis). Wird eine indexierte Betrachtung gewählt, so zeigt sich, dass erst für 2023 ein Wiedererreichen des Vorkrisenniveaus erwartet wird.

Abb. 1: Entwicklung der Steuereinnahmen auf der kommunalen Ebene in Sachsen



Quelle: eigene Abbildung, eigene Berechnung, vgl. Regionalisierte Steuerschätzung Mai 2021.

30 Vgl. Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim 2019a: Kommunalen Finanzausgleich – vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen, in: Schweisfurth, T./Wallmann, W. (Hrsg.): Haushalts und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 242, Berlin, S. 325–358 (163).

31 Im bundesdeutschen Schnitt machen diese lediglich 33 Prozent aus, wohingegen der Anteil der Steuereinnahmen bei knapp 40 Prozent liegt. Vgl. Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim 2019b: Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019, Dresden: Sachsenlandkurier, 6/2019, S. 50.

32 Vgl. ebenda, S. 51.

Eindrucksvoll ist zu erkennen, dass die Gewerbesteuer am stärksten von den Folgen der Corona-Pandemie betroffen ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass resistente größere Unternehmen in Sachsen unterrepräsentiert sind. Bundesweit beliefen sich die Gewerbesteuerausfälle im Vergleich ‚nur‘ auf 17,1 Prozent. Aus den Mitteln zur Kompensation der Einbrüche bei der Gewerbesteuer 2020 stellte der Bund den sächsischen Kommunen 275 Millionen Euro, das Land weitere rund 37 Millionen Euro zur Verfügung.³³ In Abb. 1 ist erkennbar, wie stark der dämpfende Effekt dieser Zahlungen auf die Steuereinnahmen war und dass damit eine weitaus gravierendere finanzielle Krise der Kommunen (vorerst) verhindert werden konnte (gestrichelte Linie). Gleichzeitig ist klar, dass die Kommunen einen längeren Atem brauchen werden, um die Corona-Krise finanziell zu überwinden.

Bezüglich der Zuweisungen und Hilfeleistungen des Freistaates wirkt sich positiv aus, dass dieser rund zwei Drittel seiner Steuereinnahmen aus der weniger krisenanfälligen Umsatzsteuer erzielt, wohingegen die Anteile aus der Einkommensteuer (rund 25 Prozent) und der Körperschaftsteuer (rund vier Prozent) deutlich geringer ausfallen. Trotz rückläufiger Steuereinnahmen war für das Jahr 2020 kein direkter ‚Durchbrucheffect‘ auf die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleichssystem und vor allem auf die zweckfreien Schlüsselzuweisungen zu erwarten. Die Höhe des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes (SächsFAG) für das Jahr 2020 stand ohnehin bereits fest.³⁴ Die Logik des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, der das Gesamtvolumen der Zuwendungen bestimmt, führt jedoch dazu, dass die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2020 später zu negativen Ausgleichsbeträgen für die Jahre ab 2022 führen können. Auch hier würde sich die Krise erst zeitverzögert in den kommunalen Haushalten niederschlagen. Positiv wirkt sich in der aktuellen Situation allerdings das hohe Gewicht der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen aus.³⁵ Das Schlüsselverteilungssystem mit seinem regelbasierten Ansatz der horizontalen Verteilung ermöglicht einen Ausgleich für Kommunen, die besonders stark von Steuerausfällen betroffen sind.³⁶

Darüber hinaus hat der Freistaat ein Sondervermögen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie aufgesetzt.³⁷ Dieses wurde aus einer Kreditermächtigung (sechs Milliarden Euro), einem Tilgungsverzicht (75 Millionen Euro) und der Entnahme von 650 Millionen Euro aus der Haushaltsausgleichsrücklage gespeist. Der Freistaat will hierdurch die wirtschaftlichen Folgen weiter abmildern. Die Zwecke des Fonds beschränken sich im Wesentlichen auf Maßnahmen zur Stärkung des Gesundheitswesens, zur Stabilisierung der sächsischen Wirtschaft, zur Unterstützung der sächsischen Kommunen und zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge des Landes.³⁸ Knapp 3,9 Milliarden Euro hat der Freistaat bis zum Ende des Jahres 2020 tatsächlich aufgenommen. Deren

33 Vgl. § 1-2 COV19GewStAusglG.

34 Sächsisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 95), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 16. Dezember 2020 (SächsGVBl. S. 729) geändert worden ist.

35 Dies ist nicht für alle Länder der Fall. Siehe *Lenk/Hesse/Starke* 2019a (Fn. 30), S. 79.

36 Die Steuerkraft der Gemeinden (Umlagekraft der Landkreise) wird zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen verwendet, siehe § 6 (1) und § 11 (1) SächsFAG. Dabei existiert eine gewisse Zeitverzögerung, da Steuereinnahmen aus den Vorjahren verwendet werden.

37 Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz vom 9. April 2020 (SächsGVBl. S. 166).

38 Vgl. § 2 SächsCorBG.

Rückzahlung hat spätestens innerhalb von acht Jahren mit jeweils einem Sechstel der aufgenommenen Darlehen zu erfolgen, wobei die Rückzahlung 2023 zu beginnen hat.³⁹ Diese Vorgabe steht in direktem Zusammenhang mit der Landesschuldenbremse, die eine Rückzahlung innerhalb von acht Jahren vorsieht. Da jedoch in den ersten beiden Jahren, 2021 und 2022, keine Rückzahlungen erfolgen, bleiben sechs Jahre für die vollständige Rückzahlung des Fonds übrig. Der Freistaat Sachsen ist bezogen auf die Tilgungsfristen im Ländervergleich besonders restriktiv, während die Mehrzahl der Länder weitaus längere Tilgungsfristen vorsehen.⁴⁰

Für 2020 war ein kommunaler Rettungsschirm in Höhe von insgesamt 750 Millionen Euro gespannt worden, welcher zur Absicherung der Kommunalfinanzen im Jahr 2020 dienen sollte. Hierbei wurden 452,5 Millionen Euro aus dem Corona-Bewältigungsfonds zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen über das sächsische Finanzausgleichsgesetz verteilt.⁴¹ Darüber hinaus sollen insgesamt 147,5 Millionen Euro an Corona-indizierten Mehrausgaben gefördert werden, wobei die Mittel nach dem Bevölkerungsschlüssel des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes verteilt worden sind. Darüber hinaus erfolgte die Rückerstattung von Kitagebühren in Höhe von 21,35 Millionen Euro aus dem Sonderfonds. Für 2021 und 2022 sind Zuweisungen aufgrund von Steuermindereinnahmen der sächsischen Kommunen in Höhe von rund 60 Millionen Euro und 104 Millionen Euro geplant. Diese sollen über das Sondervermögen ausgeglichen werden.⁴² Der für 2022 fällig werdende vorläufige Abrechnungsbetrag des Finanzausgleichsjahres 2020 in Höhe von rund 365 Millionen Euro wird zudem nur zu 50 Prozent angesetzt. Um den möglichen negativen Effekten entgegenzuwirken, haben sich die kommunalen Spitzenverbände und das sächsische Finanzministerium bereits auf eine Stabilisierung des kommunalen Finanzausgleichs für 2021 und 2022 geeinigt.⁴³ Da die freiwillige Aufgabenerbringung nur rund zehn Prozent der Ausgaben sächsischer Kommunen ausmacht (vor allem Kultur, Sport, Wirtschaftsförderung und Tourismus), liegt es auf der Hand, dass kurzfristige Einsparungen im dispositiven Bereich der Aufgabenerfüllung nicht ausreichen werden, um die übrigen Einnahmenverluste zu kompensieren. Die Übernahme von zusätzlichen 25 Prozentpunkten bei den Kosten der Unterkunft durch den Bund sind demnach überaus positiv zu bewerten, um die kommunale Ausgangssituation zu entlasten.

Dennoch ist fraglich, ob diese Maßnahmen ausreichen werden, um die sächsischen Kommunen durch die Krise zu führen. Viele Kommunen werden nicht umhinkommen, ihre Aufgaben stärker als bisher geplant auch durch die kommunale Kreditaufnahme zu finanzieren. Dies wird insbesondere zur Finanzierung von Investitionen der Fall sein. Bisher hat sich diese Notwendigkeit allerdings noch nicht in der Schuldenentwicklung der

39 Vgl. § 4 SächsCorBG.

40 So lässt sich beispielsweise der Bund 20 und NRW sogar 50 Jahre Zeit, um die aufgenommenen strukturellen Schulden zu tilgen. Vgl. Hesse/Günther/Mengs/Bender 2020 (Fn. 20).

41 Vgl. Eich, Jakob 2020: Sachsen spannt 750-Millionen-Schutzschirm über Kommunen. <https://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/haushalt/sachsen-spannt-750-millionen-schutzschirm-ueber-kommunen-2006211> (31.03.2021).

42 Vgl. Freistaat Sachsen 2021: Haushaltsplan 2021/2022, Einzelplan 15, Allgemeinen Finanzverwaltung, Regierungsentwurf, Dresden, S. 86.

43 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 2020: Modernisierter Finanzausgleich sichert stabile Finanzierung der Kommunen. <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/241052> (31.03.2021).