

- Viele Länder werten derzeit nicht nur die untersten Eingangssämter nach Streichung der Besoldungsgruppe auf, sondern harmonisieren auch die Einstufung von Grundschullehrer*innen mit den Lehrkräften der Sekundarstufen von A12 nach A13. In Ostdeutschland besoldet nur noch Sachsen-Anhalt Grundschullehrer*innen nach A12, in Westdeutschland nur die norddeutschen Länder Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Berlin. Diese anderen Länder werden bei fortgesetztem Lehrkräftemangel zweifellos folgen.
- Zur Attrahierung von Lehrkräften verbeamteten einige ostdeutsche Länder diese seit einigen Jahren. Brandenburg begann damit vor einigen Jahren, die anderen Länder folgen seit kurzem. Lediglich in Berlin wehrt sich noch der Finanzsenator, vermutlich so lange, bis ein belastbares Finanzierungskonzept steht. Der Beamtenstatus gilt vor allem im Hinblick auf das jährliche und das Lebens-Nettoeinkommen als der attraktivere, obwohl diese Rechnung durch die Umstellung der Besteuerung von Renten seit 2005 nicht mehr stimmt. Indes wurden bei der Tarifreform die Eingangsstufen überwiegend unter die Beamtenbesoldung abgesenkt, was für die ersten Jahre zu einem deutlich niedrigeren Jahresnettoeinkommen zumindest für Kinderlose führt; dieser Effekt verkehrt sich erst später auch durch die viel kürzeren Wartezeiten bis zur nächsten Erfahrungsstufe im Tarifbereich.

Inwiefern und in welchem Umfang die öffentlichen Dienstherren auch weitere besoldungsrechtliche Instrumente wie zum Beispiel vorgezogene Erfahrungsstufen oder weitere Nebenleistungen wie Job-Tickets nutzen und ob hier systematische Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften feststellbar sind, ist bislang nur unzureichend untersucht.²⁰ Zumindest aus Sicht der beschäftigten beider Statusgruppen gibt es vor allem bei der Einschätzung ihrer beruflichen Entwicklungs- und Beförderungsperspektiven und bei der Entgeltzufriedenheit auch interföderal große Unterschiede und erheblichen Reformbedarf.

4 Politische Grenzen der Dezentralisierung?

Bleibt zum Abschluss des Beitrags die Frage, wie denn die Länder selbst, das heißt im Wesentlichen die mit den Grundsatzfragen des öffentlichen Diensts betrauten Finanz- und Innenministerien, inzwischen die Dezentralisierung von Besoldung und Versorgung sehen, insbesondere auch, ob Reformbedarf gesehen wird. Die Länder wollten die Dezentralisierung, weil sie hier angesichts eines Anteils der Personalhaushalte am Gesamthaushalt von 40 Prozent eigene Gestaltungskompetenzen erwarteten.²¹ Das Beamtenstatusgesetz sollte unter anderem auch die Mobilität der Beamte*innen zwischen den Gebietskörperschaften sichern.

20 Eine erste Analyse nach Ebenen, aber ohne Unterscheidungsmöglichkeit nach Ländern bei *Färber/Hermanowski* 2021 (Fn. 18).

21 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD-Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c); BT-Drs. 16/813 vom 07.03.2006, S. 8.

Betrachtet man den öffentlichen Dienst heute, so zwingen Verfassungsrechtsprechung und der Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten den Bund und die Länder wieder in einen recht engen Korridor. Die zuvor angestrebte Mobilität ist kaum gegeben, es gibt selten Versetzungen zu anderen Dienstherren, was neben rechtlichen Restriktionen auch an der mangelnden Bereitschaft der aktuellen Beschäftigungsbehörden liegt, akkumulierte Beiträge für die bereits erworbenen Pensionskosten zu leisten.²² Die Mehrzahl der Dienstherrnwechsel findet nach einer zum Teil recht kostspieligen Kündigung des alten Beamtenverhältnisses statt, weil beim neuen Dienstherrn die vorherigen Versorgungsansprüche nicht angerechnet werden. Gleichwohl schützt dies die Beschäftigungsbehörden nicht vor Abwerbungen qualifizierter Mitarbeiter*innen auch in die Privatwirtschaft; die damit ebenfalls verlorenen Ausbildungskosten werden nicht merklich als ‚sunk costs‘ verbucht. Bei Beamten*innen, die wechseln wollen, sich dies aber vor allem mit fortschreitendem Dienstalter wegen der anfallenden Kosten nicht leisten können, wächst die Unzufriedenheit. Auch dies belastet die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes. Es gibt also Handlungsbedarf in zweifacher Hinsicht:

- Will man den dezentralen Wettbewerb im öffentlichen Dienst bei wachsenden Fachkräfteengpässen auf dem Arbeitsmarkt erhalten, so müssen Wechselregeln vereinbart werden, den Beamten*innen quasi ihre (noch zurechenbaren) Ausbildungs- und Alterssicherungskosten „huckepack“ gegeben werden. Die Altersgeldgesetze könnten zu diesem Zweck weiterentwickelt werden. Es bedarf hier allerdings einer Koordination für gemeinsame Regeln.
- Besoldung und Versorgung könnten wieder bundeseinheitlich und damit zwangsläufig durch Bundesrecht geregelt werden. Es gab solche Vorstöße bereits in der Finanzministerkonferenz. Sie erscheinen allerdings mit Blick auf die inzwischen bestehenden strukturellen Unterschiede in den Besoldungsordnungen und auch die zweigespaltene Tariflandschaft mit merklichen Niveauunterschieden zwischen den Ländern sowie Bund und Kommunen illusorisch.

So bleibt als erster Schritt derzeit nur, Transparenz zu schaffen über die Vielzahl unterschiedlicher Regelungen bei Besoldung, Versorgung und Nebenleistungen. Denn fairer interföderaler Wettbewerb funktioniert – analog zu den Märkten – nur bei Transparenz über die Bedingungen.

22 Vgl. Dose, Nico/Burmeister, Carolin/Wolfs, Felix 2018: Das fragmentierte Dienstrecht der Bundesländer und die Mobilität von Beamten – Eine empirische Untersuchung zu Beamtauschverfahren, Mobilitätsanreizen und Mobilitätshemmnissen nach der Föderalismusreform, Baden-Baden.

Die Finanzierung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen: Beitrag zur Stärkung der finanzföderalen Resilienz?¹

Henrik Scheller

Die Diskussion über die finanzföderale Bewältigung der Corona-Pandemie wird im Sommer 2021 von der dramatischen Flutkatastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie Teilen Bayerns buchstäblich überrollt. Denn während sich die mittel- und langfristigen Folgen der Corona-Pandemie für die öffentlichen Haushalte trotz zeitweiliger Eindämmung durch die bundesweite Impfoffensive aufgrund ihrer nach wie vor ungewissen Dauer noch immer nicht verlässlich beziffern lassen, sind bereits neue finanzielle Belastungen absehbar. So dürften die Zerstörungen in den südwestdeutschen Flächenländern infolge der Extremwetterereignisse perspektivisch zweistellige Milliardenbeträge erforderlich machen, um Städte und Infrastrukturen wieder instand zu setzen. Die Soforthilfemaßnahmen von Bund und Ländern umfassen rund 400 Millionen Euro.

Die föderalen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen werden damit innerhalb von nur zwölf Monaten vor eine neuerliche Bewährungsprobe gestellt. Beide Großereignisse ordnen sich in eine Reihe ähnlicher teils exogen, teils endogen verursachter Krisen unterschiedlichster Art ein – vom Elbe-Hochwasser 2002 über die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, die Eurokrise 2010/2011 die Flutkatastrophe 2013 bis hin zur Flüchtlingskrise 2015/2016. Um die Belastungen infolge dieser Krisen für Bund, Länder und Gemeinden aufzufangen, wurden regelmäßig (konjunkturstützende) Finanzierungsprogramme mit entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen aufgelegt. Während zur Mobilisierung der zusätzlich benötigten Ressourcen dann immer wieder auf eine Schuldenfinanzierung als zentrales Instrument zurückgegriffen wurde, erfolgte die vertikale und horizontale Mittelverteilung zwischen und auf den Ebenen über die verschiedenen finanzföderalen Transferkanäle, wie den Bund-Länder-Finanzausgleich, die kommunalen Finanzausgleichssysteme, die verschiedenen Mischfinanzierungen, Geldleistungsgesetze und anderen Kompensationsformen.

Die politischen Aushandlungsprozesse solcher Programme, deren Hauptlast meist der Bund zu schultern hatte, wurden in der Vergangenheit immer wieder durch die Frage begleitet, ob und inwieweit die „transformative Kraft“ dieser Krisen genutzt werden könnte und sollte, um damit – angesichts der globalen Herausforderungen einer Dekarbonisierung der Gesellschaft – einen Beitrag zum grundlegenden Umbau der bestehenden sozio-ökonomischen Systeme und Infrastrukturen zu leisten. Auch das Konjunkturpaket zur Bewältigung der Corona-Pandemie, das im Juni 2020 vom Koalitionsausschuss der schwarz-roten Bundesregierung auf den Weg gebracht wurde, war sowohl ex-ante als auch ex-post Gegenstand entsprechender Debatten und Analysen. In diesem Kontext wurde – jenseits

1 Der Beitrag von Christian Bender, Mario Hesse und Christoph Mengs in der Rubrik „Themen der Forschung“ (S. 193–206) beschäftigt sich ebenfalls mit dem Corona-Krisenmanagement und möchte dabei aber einen Beitrag zur generellen Systematisierung, Nachvollziehbarkeit und Folgeabschätzung der Corona-Pandemie aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive leisten.

der politisch und wissenschaftlich kaum strittigen Notwendigkeit von finanziellen Soforthilfen zur unmittelbaren Linderung der Schadensfolgen – verschiedentlich die Forderung artikuliert, dass die Corona-Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern auch ein Beitrag zur Stärkung der Resilienz leisten müssten. Mit Blick auf die in der Pandemie offenkundig zu Tage getretenen Anfälligkeitkeiten der stark exportorientierten deutschen Wirtschaft sowie der Schwächen der öffentlichen Verwaltung bezogen sich diese Forderungen zum einen auf eine Steigerung der Krisenfestigkeit der Wirtschaft und zum anderen auf eine Stärkung von kritischen Infrastrukturen, wie das Gesundheitswesen, das Bildungssystem, die digitalen Netze und der ÖPNV.² Die Frage nach einer Stärkung der finanzföderalen Resilienz – so die untersuchungsleitende These des vorliegenden Beitrages – wurde mit den verabschiedeten Corona-Bekämpfungsmaßnahmen hingegen nur unzureichend bzw. allenfalls nur implizit adressiert. Dies gründet nicht nur in dem Umstand, dass der Begriff und die dahinter stehenden konzeptionellen Überlegungen bisher nicht explizit durchdekliniert worden sind und insofern auch schlechterdings Gegenstand entsprechender politischer Debatten sein können.³ Vielmehr sind es die Spezifika der finanzföderalen Diskussion und des widerkehrenden Krisenmanagements in der Bundesrepublik, die einer vorausschauenden Stärkung der Krisenresilienz bisher immer wieder entgegenstanden.

Gleichwohl werfen die hier skizzierten und in immer kürzeren Abständen auftretenden Krisen die grundsätzliche Frage auf, ob nicht auch fiskalische Krisenbekämpfungsprogramme – neben einer reinen Notfallhilfe – immer auch schon einen Beitrag zur Stärkung der finanzföderalen „Robustheit“ und „Widerstandsfähigkeit“ („Resilienz“) von Bund, Ländern und Kommunen leisten sollten. In der Umkehrung ließe sich – mit Blick auf den hiesigen thematischen Fokus fragen –, ob die fiskalischen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie geeignet sind, um insbesondere Länder und Kommunen haushalterisch so zu stärken, dass sie einen Gutteil der Pandemiefolgen sowie zukünftige Herausforderungen dieser Art autonom bewältigen können? Oder besteht durch Hilfsprogramme dieser Art vielmehr womöglich die Gefahr, dass sich föderale Abhängigkeiten und Zentralisierungstendenzen weiter verstärken?

Bereits bevor in der finanzpolitischen und -wissenschaftlichen Diskussion Fragen der Corona-Folgen-Finanzierung problematisiert wurden, mehrten sich Beiträge mit sehr grundsätzlichen Überlegungen zur Neuausrichtung der öffentlichen Finanzpolitik.⁴ Die Hintergrundfolie dafür bilden nicht nur in Deutschland das inzwischen lang anhaltende günstige Zinsumfeld, die vergleichsweise niedrigen Inflationsraten und eine – zumindest bis zum Ausbruch der Corona-Krise – an sich gesunde gesamtwirtschaftliche Entwick-

2 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2020: „Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken“, Jahresgutachten 2020/2021, Wiesbaden: 11.11.2020.

3 Eine Außnahme bildet: Steccolini, Illeana/Jones, Martin/Saliterer, Iris (Hrsg.) 2017: Governmental financial resilience: International perspectives on how local governments face austerity, Bingley.

4 Stellvertretend: Ehnts, Dirk/Paetz, Michael 2021: Wie finanzieren wir die Corona-Schulden? Versuch einer „richtigen“ Antwort auf eine „falsche“ Frage aus Sicht der Modern Monetary Theory, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 101, Nr. 3, S. 200–206; Sigl-Glöckner, Philippa/Krahé, Max/Schneemelcher, Pola/Schuster, Florian/Hilbert, Viola/Meyer Henrika 2021: Eine neue deutsche Finanzpolitik, Dezernat der Zukunft, Berlin; Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina 2021: Ökonomische Konsequenzen der Coronavirus-Pandemie – Diagnosen und Handlungsoptionen, Halle (Saale).

lung mit hohen Auslastungsraten und niedrigen Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten. Damit rückt auch die Finanzierung der aus diesen Krisen resultierenden finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte und die Verschuldungspolitik von Bund und Ländern einmal mehr wieder in den Fokus der Debatten. Seit Verabschiedung und Inkrafttreten der 2009 mit der Föderalismusreform II im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse von Bund und Ländern wird diese Debatte jedoch unter besonderen Vorzeichen diskutiert. Denn die deutsche Finanz- und Haushaltspolitik zielte in den vergangenen zehn Jahren – in Anlehnung an den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie den Fiskalpakt, die beide vornehmlich die beiden Parameter öffentlicher Schuldenstand und Defizit in Relation zum BIP fokussieren – primär auf eine Rückführung der Nettokreditaufnahme und einen Abbau der öffentlichen Schuldenstände. Mit Verweis auf den notwendigen Erhalt der finanzpolitischen Gestaltungsspielräume zukünftiger Generationen sowie eine Vermeidung möglicher Crowding-out-Effekte lag der Fokus dieser neoklassisch inspirierten Debatten auf der Frage, wie die öffentliche Finanzpolitik – zur Vermeidung zukünftiger Steuererhöhungen und einer Wahrung möglichst optimaler Marktbedingungen für Wirtschaftswachstum – restriktiv werden sollte.

Auch die Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern zur Eindämmung der Corona-Folgen sind maßgeblich kreditfinanziert. Nicht nur die EU, sondern auch Bund und Länder haben dazu ihre bestehenden Verschuldungsregeln ausgesetzt. Selbst für die Kommunen wurden die haushalts- und aufsichtsrechtlichen Bestimmungen der Kommunalverfassungen der Länder gelockert. Gleichwohl wird in der nun aufkommenden Debatte über die Frage, wer bzw. welche föderale Ebene wie für die Finanzierung der „Corona-Schulden“ aufkommen soll, auch die Frage einer Rückkehr zum bisherigen Regelkanon eine nicht unwesentliche Rolle spielen – selbst wenn ein Ende des pandemischen Geschehens noch nicht vollends absehbar ist und sich die sozialen, gesundheitlichen und ökonomischen Folgewirkungen erkennbar verändert haben.

Um die hier entwickelte These zu diskutieren, sollen im Folgenden zunächst ein paar wenige theoretische Überlegungen zur Frage nach Art und Bedingungen einer finanzföderalen Resilienz dargestellt und diskutiert werden. Anschließend werden dann kurz die einzelnen fiskalisch relevanten Corona-Bekämpfungsmaßnahmen aus dem Jahr 2020 analysiert und jeweils im Kontext der finanzpolitischen Debatte verortet und hinsichtlich ihres möglichen Beitrags zur Stärkung der finanzföderalen Resilienz bewertet. Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit und Ausblick. Im beschränkten Rahmen des vorliegenden Beitrags lässt sich keine umfassende theoretische Konzeption finanzföderaler Resilienz entwickeln. Vielmehr soll die Analyse erste Anstöße liefern und die föderalen Implikationen von Krisenbekämpfungsmaßnahmen beleuchten.

1 Theoretische Annäherungen: finanzföderale Resilienz

Seit einigen Jahren hat der Begriff der „Resilienz“ in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen und politischen Debatten Konjunktur. Ausgehend von der ursprünglichen Wortbedeutung – von lateinisch „resilire“ = zurückspringen oder abprallen – wird mit dem Terminus oft die Robustheit bzw. Widerstandsfähigkeit eines Systems beschrieben,

sich nach meist exogenen Irritationen, Störungen, Schocks oder Krisen in einen alten oder neuen Gleichgewichtszustand zu bringen bzw. seine Funktionsfähigkeit wieder herzustellen.⁵ Die Hintergrundfolie für die breite Rezeption des Begriffes bildet die wachsende Vulnerabilität der sozioökonomischen Systeme infolge globaler Umweltveränderungen und die politischen Bestrebungen, diesen mit Nachhaltigkeitsansätzen wie der Agenda 2030 zu begegnen. Dabei wird zwischen einer statischen und einer dynamischen Dimension von Resilienz unterschieden, da es immer um den Erhalt bestehender Strukturen und Funktionen bei gleichzeitiger Anpassungsfähigkeit durch Integration von (exogenen) Impulsen geht. Die adaptive Resilienz hebt dabei auf die Fähigkeit von sozialen Systemen ab, „ob ein Übergang zu einem möglicherweise neuen Zustand gelingt, der aber nicht weniger zufriedenstellend ist als der alte Zustand“.⁶ Hinsichtlich der Frage, ob unter den Begriff der Resilienz auch eine proaktive Anpassungsfähigkeit von sozialen Systemen subsumiert werden kann – also Veränderungen, die intentional ohne konkreten Krisenanlass im allgemeinen Wissen um drohende Umweltveränderungen herbeigeführt werden –, bestehen in der Literatur Meinungsverschiedenheiten. Denn Resilienz bezieht sich vor allem auf die Reaktionsfähigkeit auf disruptive Systemstörungen und nicht auf schlechende Umweltveränderungen. Zudem zielt die Stärkung von Resilienz nicht – wie etwa die Prävention – auf eine Verhinderung, sondern auf die Bewältigung von Krisen, um entsprechende Folgen möglichst flexibel absorbieren zu können.

Die Adaption des Resilienz-Begriffes für den wirtschaftspolitischen Kontext durch Organisationen wie die OECD ging mit einer terminologischen und inhaltlichen Verengung des Konzepts einher, da oft nur wenige Indikatoren zur Bestimmung der Widerstandskraft makroökonomischer Systeme herangezogen werden.⁷ Dabei werden vor allem Wachstums- und Beschäftigungsaspekte und – mit einem stärkeren Fokus auf Krisenprävention – mögliche markt- und wettbewerbsverzerrende Treiber von Wirtschaftskrisen in einzelnen Sektoren berücksichtigt. Im Bereich der öffentlichen Finanzpolitik findet der Resilienz-Begriff bisher noch kaum Anwendung – auch wenn ähnliche Ansätze auf die langfristige Stabilität und den Erhalt von Gestaltungsmöglichkeiten der öffentlichen Haushalte abstellen. Dazu zählen beispielsweise Ansätze der fiskalischen Nachhaltigkeit, Tragfähigkeit oder Generationengerechtigkeit („fiscal sustainability“) oder – als vergleichsweise junges Konzept – der von der EU forcierte „Sustainable-Finance“-Ansatz.⁸ Auch diese Konzepte gründen meist auf wenigen Indikatoren, wie beispielsweise der öffentlichen Schuldenstandsquote und dem öffentlichen Defizit in Relation zum nominalen BIP, der Zins-Steuer-Quote, der Steuerdeckungsquote, der Kreditfinanzierungsquote

5 Brinkmann, Henrik/Harendt, Christoph/Heinemann, Friedrich/Nover, Justus 2017: Ökonomische Resilienz – Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 97, Nr. 9, S. 644–650 (645); Holling, Crawford 1973: Resilience and stability of ecological systems, in: Annual Review of Ecology and Systematics, Jg. 1973, Nr. 4: 1, S. 1–23.

6 Brinkmann et al. 2017 (Fn. 5), S. 646.

7 Stellvertretend: Caldera Sánchez, Aida/Rasmussen, Morten/Röhn, Oliver 2015: Economic resilience: what role for policies?, OECD Economics Department Working Papers, No. 1251, Paris.

8 Grundlegend: Blanchard, Olivier/Chouraqui, Jean-Claude/Hagemann, Robert P./Sartor, Nicola 1990: The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, OECD Economic Studies 15, S. 7–36; Blanchard, Olivier 2019: Public Debt and Low Interest Rates, in: American Economic Review, Jg. 109, Nr. 4, S. 1197–1229.

oder der BIP-Entwicklung. Die Diskussionen über die Notwendigkeiten einer an Nachhaltigkeitszielen orientierten Transformation der Gesellschaft sowie die gänzlich veränderten makroökonomischen Rahmenbedingungen im Zeichen zunehmender Krisen, werfen die Frage auf, inwieweit es ergänzender Konzepte und Indikatoren bedarf, um öffentliche Haushalte – gerade in einem föderalen Mehrebenensystem wie der Bundesrepublik – zu stabilisieren. In Abwandlung einer Definition von ökonomischer Resilienz ließe sich „finanzförderale Resilienz“ dabei in folgender Weise fassen:

„Fiskalische Resilienz ist die Fähigkeit einer öffentlichen Haushaltswirtschaft, vorbereitende Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu ergreifen, unmittelbare Krisenfolgen abzumildern und sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Der Resilienz-Grad wird dadurch bestimmt, inwieweit das Handeln und Zusammenspiel der föderalen Ebenen die Performanz der öffentlichen Haushaltswirtschaft gemäß Bewertung durch die gesellschaftliche Zielfunktion auch nach einer Krise sicherstellen kann“.⁹

Diese Definition bricht die enge Fokussierung auf wenige Bestimmungskriterien von Resilienz insofern auf, als dass sie einerseits auf die gesellschaftliche Zieldefinition und andererseits auf die Instrumente abstellt, die zu einer Stärkung der Krisenbewältigungskapazitäten ergriffen werden. Demnach müssten finanzförderale Maßnahmen, die zur Bewältigung exogener Schocks und Krisen aufgesetzt werden, auch daran gemessen werden, welchen Beitrag sie zur Erreichung politischer Programme, wie etwa der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen, der Modernisierung von Verwaltungsstrukturen oder zur Digitalisierung, leisten. Dabei gilt es, sowohl die Widerstandskraft der einzelnen Einheiten als auch das notwendige Zusammenspiel der Ebenen zu stärken. Denn in einem föderalen System mit autonomen Teileinheiten wird die Resilienz des Gesamtsystems (Makroebene) ganz maßgeblich auch von der Widerstandskraft und Robustheit der Mikroebene abhängen.

2 Das Corona-Maßnahmenpaket des Bundes

Das Paket an Einzelmaßnahmen zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie, die vor allem der Bund seit März 2020 auf den Weg gebracht hat, ist sehr umfangreich und wurde in Teilen mit Krisenmaßnahmen der EU („NextGenerationEU“) verknüpft sowie durch Sonderprogramme der Länder ergänzt. Das erste Maßnahmenbündel, dass das Bundesministerium der Finanzen selber als „Corona-Schutzschild für Deutschland“ und als „das größte Hilfspaket in der Geschichte der Bundesrepublik“ bezeichnete, umfasste haushaltswirksame Maßnahmen in Höhe von rund 353,3 Milliarden Euro und Garantien zugunsten der Wirtschaft und Unternehmen in Höhe von rund 819,7 Milliarden Euro.¹⁰ Dazu zählten unter anderem ein Soforthilfeprogramm für kleine Betriebe, Selbstständige sowie Freiberufler mit einem Volumen von 50 Milliarden Euro, ein „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ für umfangreiche öffentliche Stützungsmaßnahmen (in Form von Kreditgarantien sowie zur Eigenkapitalstärkung) mit einem Volumen in Höhe von 100 Milliarden Euro für Kapitalmaßnahmen sowie 400 Milliarden Euro für Bürgschaften, steuerliche

9 In Anlehnung an Brinkmann et al. 2017 (Fn. 5), S. 649.

10 Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2020, Monatsbericht April 2020, S. 8.

Hilfsmaßnahmen für Unternehmen und Beschäftigte, eine Ausweitung des Kurzarbeitergeldes und ein Schutzschild bei Verdienstausfall von Selbständigen durch eine Aufstockung der Grundsicherung um 7,5 Milliarden Euro.¹¹

Im Juni 2020 verabschiedete der Bund ein umfangreiches Corona-Konjunkturpaket. Allein für die Kommunen wurden damit – je nach Berechnung – zwischen 14 und 21 Milliarden Euro für 2020 und 2021 bereitgestellt.¹² Davon entfielen rund 11,8 Milliarden Euro auf eine Kompensation der Mindereinnahmen bei der kommunalen Gewerbesteuer im Jahr 2020. Der Rest verteilte sich auf eine dauerhafte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen des SGB II (KdU) (circa 3,4 Milliarden Euro jährlich), eine einmalige Erhöhung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2020 zum Ausgleich Corona-bedingter Lasten des ÖPNV (rund 2,5 Milliarden Euro) sowie die Auflage neuer bzw. die Aufstockung bestehender Förderprogramme.¹³

2.1 Verschuldung und Aussetzung der Schuldenbremse

Zur Finanzierung dieser Vielzahl an Maßnahmen war es – angesichts der Kurzfristigkeit und Eilbedürftigkeit – unausweichlich, dass Bund, Länder und Gemeinden auf das Instrument der Kreditfinanzierung zurückgriffen. Der Bund verabschiedete bereits Ende März 2020 einen ersten Nachtragshaushalt, mit dem die Nettokreditaufnahme auf 156 Milliarden Euro erhöht, und die Regelsätze der Schuldenbremse um 99,755 Milliarden Euro überschritten wurde.¹⁴ Am 14. Juli 2020 erfolgte eine weitere Nachjustierung, indem ein zweiter Nachtragshaushalt von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde. Mit diesem wurde die Nettokreditaufnahme auf 217,8 Milliarden Euro angehoben – auch wenn davon am Jahresende mehr als 85 Milliarden Euro an Kreditermächtigungen nicht in Anspruch genommen und stattdessen ins Haushaltsjahr 2021 übertragen werden sollten. Der Bundesrechnungshof kritisierte dieses Vorgehen als einen Verstoß gegen die Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit sowie der Etatfreiheit.¹⁵ Die Regelgrenze der Schuldenbremse sollte damit in der Planung um insgesamt 118,741 Milliarden Euro überschritten werden.¹⁶ Für das laufende Jahr 2021 ist eine Nettokreditaufnahme von rund 240,2 Milliarden Euro geplant.

Aufgrund von allgemeinen Ausgabensteigerungen in Höhe von 28,9 Prozent auf 511,7 Milliarden Euro bei gleichzeitigen Einnahmenausfällen von 7,3 Prozent auf 381,8 Milliarden Euro betrug das Finanzierungsdefizit des Bundes im Jahr 2020 danach 129,9 Milliarden Euro. Im Vergleich dazu war im Vorjahr noch ein Finanzierungsüberschuss

11 BMF 2020 (Fn. 10), S. 8–17.

12 Dullien, Sebastian/Töber, Silke/Truger, Achim 2020: Wege aus der Wirtschaftskrise: Der Spagat zwischen Wachstumsstabilisierung und sozial-ökologischer Transformation, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 73, Nr. 06/2020, S. 403–410.

13 Koalitionsausschuss der Großen Koalition 2020: Corona-Folgen bekämpfen Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Ergebnisse des Koalitionsausschusses 3. Juni 2020, Berlin.

14 BT-Drucksache 19/1808 vom 24. März 2020.

15 Bundesministerium der Finanzen 2021: Monatsbericht Februar 2021, S. 26 f; Heinrich, Michael 2021: Von der Bazooka zur Zeitbombe, in: Online-Spiegel PUBLICUS vom 10.05.2021.

16 BT-Drucksache 19/20128 vom 17. Juni 2020.

von 14,8 Milliarden Euro erwirtschaftet worden.¹⁷ Auch die Länder mussten ihre erst seit dem 1. Januar 2020 geltenden Schuldenbremsen zeitnah aussetzen. Im Gegensatz zum Bund konnten die Länder 2020 zwar einen Anstieg ihrer Einnahmen um 4,6 Prozent auf 453,8 Milliarden Euro verzeichnen. Allerdings wuchsen gleichzeitig die Ausgaben um 16,8 Prozent auf 487,2 Milliarden Euro. Daraus ergab sich ein Finanzierungsdefizit von 33,5 Milliarden Euro im Jahr 2020, während sie im Jahr zuvor noch einen Finanzierungsüberschuss von 16,6 Milliarden Euro ausgewiesen hatten. Der Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts (Kern- und Extrahaushalte) stieg damit zum 31. Dezember 2020 um 14,4 Prozent auf 2,17 Billionen Euro, was einer Verschuldung von 26.128 Euro pro Kopf entsprach. Den Hauptanteil in Höhe von 1,4 Billionen Euro trug der Bund, der einen Zuwachs seiner Verschuldung in Höhe von 18,1 Prozent verzeichnete.¹⁸ Die Schuldenquote, also der öffentliche Schuldenstand im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP), stieg damit im Jahr 2020 um 10,3 Prozentpunkte von 59,7 auf 70 Prozent. Seit der deutschen Wiedervereinigung war dies der stärkste Anstieg innerhalb eines Jahres, nachdem die Bundesrepublik 2019 erstmals seit 2002 wieder unter dem Maastrichtsreferenzwert von 60 Prozent des BIP gelegen hatte.¹⁹

Angesichts dieser erheblichen Zusatzbelastungen bei gleichzeitigen Einnahmeausfällen mussten Bund und Länder ihre Schuldenbremsen mit Verweis auf die bestehenden Notfallklauseln für die Jahre 2020 bis 2023 aussetzen. So sieht beispielsweise Art. 115 Abs. 2 GG für den Bund vor, dass „im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, [...] diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden (können)“, wobei ein solcher Beschluss „mit einem Tilgungsplan zu verbinden“ ist. Dabei verlangt jede Nutzung der Ausnahmeregel einen separaten Tilgungsplan. So wird beispielsweise die Überschreitung der Obergrenze für die Kreditaufnahme des Jahres 2020 in den Jahren 2023 bis 2042 zurückgeführt, während die Inanspruchnahme der Notfallklausel zur Überschreitung der Obergrenze für die Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2021 im Zeitraum 2026 bis 2042 durch eine entsprechende Tilgung wieder abgebaut werden muss.²⁰ Ab dem Bundeshaushalt 2023 bzw. 2026 wird damit die Neuverschuldung der Jahre 2020 und 2021 in Höhe von jeweils einem Zwanzigstel bzw. Siebzehntel des Betrages der Kreditaufnahme innerhalb von 19 bzw. 16 Haushaltsjahren zurückgeführt.²¹

17 Statistisches Bundesamt (Destatis) 2021: 189,2 Milliarden Euro öffentliches Finanzierungsdefizit im Jahr 2020, Pressemitteilung Nr. 169 vom 7. April 2021.

18 Statistisches Bundesamt (Destatis) 2021: Öffentliche Schulden im Jahr 2020 um 14,4 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen, Pressemitteilung Nr. 145 vom 25. März 2021.

19 Deutsche Bundesbank 2021: Deutsche Staatsschulden steigen 2020 um 275 Milliarden Euro auf 2,33 Billionen Euro, Schuldenquote von 59,7 auf 70 Prozent, Pressenotiz vom 31.03.2021.

20 BT-Drucksache 19/18108 vom 24. März 2020.

21 Bundesministerium der Finanzen 2021: Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), Berlin, S. 12.

Ähnliche Regelungen verabschiedeten auch die sechzehn Landesparlamente. Denn mit der grundgesetzlich normierten Pflicht zur Verankerung von Schuldenbremsen im Landesrecht, finden sich entsprechende Maßgaben seit spätestens 2019 teils direkt in den Landesverfassungen, teils in den entsprechenden Landeshaushaltsordnungen.²² Mit Blick auf die jeweiligen Konjunkturbereinigungsverfahren und Tilgungsmodalitäten lässt sich dabei eine erhebliche Variationsbreite konstatieren. Während die Mehrzahl der Länderregelungen eine Tilgung „innerhalb eines angemessenen Zeitraumes“ verlangt – so etwa die Bestimmungen in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein – sind sie in Hessen, Thüringen und Sachsen mit verbindlichen Tilgungszeiträumen und -fristen verknüpft. Gestehen sich damit die meisten Länder im Durchschnitt zwischen 20 und 30 Jahren für den Abbau ihrer notfallbedingten Nettokreditaufnahme zu, muss die Tilgung in Sachsen-Anhalt innerhalb von drei, in Sachsen innerhalb von sechs und in Thüringen innerhalb von acht Jahren erfolgen. In Nordrhein-Westfalen beträgt die Tilgungsdauer 50 Jahre. Einen gewissen Spielraum eröffnet dabei die Festlegung des Tilgungsbeginns. Während einzelne Länder bereits im Jahr 2022 mit der Rückführung ihrer Corona-Schulden beginnen wollen, haben Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und das Saarland erst 2025 als Tilgungsbeginn festgelegt.

Angesichts der prognostischen Unsicherheiten, die nach wie vor mit der Pandemie verbunden sind, könnten sich die durch die Schuldenbremsen erzwungenen Tilgungspflichten perspektivisch als Hypothek für die finanzielle Resilienz erweisen, da damit zukünftige Haushaltsbelastungen absehbar sind. Im schlimmsten Fall – also einer längeren Dauer der Corona-Pandemie – könnten diese noch dazu prozyklisch wirken. Denn während in diesem Fall dann eigentlich weitere Stützungsmaßnahmen beispielsweise in Form von öffentlichen Investitionsmaßnahmen erforderlich wären, müssen dann Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen vorgenommen werden, um die gesetzlichen Tilgungsverpflichtungen bedienen zu können, da sich in einer solchen rezessiven Konjunkturlage normalerweise keine Haushaltsüberschüsse erwirtschaften lassen. Insbesondere Länder wie Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen dürften sich hier in den kommenden zwei, drei Jahren vor besondere Herausforderungen gestellt sehen. Selbstredend ließen sich auch politische Beschlüsse herbeiführen, mit denen sich nicht nur weiterhin die Notfall-Klausel in Anspruch nehmen ließe, sondern auch Tilgungsbeginn und -dauer für bereits eingegangene Verbindlichkeiten verschoben bzw. verlängert werden könnten. Das politische Signal, das damit verbunden wäre, dürften die betreffenden Landesgesetzgeber jedoch scheuen. Denn letztlich käme dies einem Eingeständnis gleich, dass die bestehenden Schuldenregeln in Krisenphasen zu statisch und wenig flexibel sind – und dies in einem politischen Umfeld, in dem besonders viele Befürworter dieses Regelsystems zu verorten sind.²³

22 Für eine Übersicht: *Lenk, Thomas/Bender, Christian/Hesse, Mario* 2021: Zwischen Tilgung und Pandemiebewältigung. Die Länderhaushalte unter Druck, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik* (Hrsg.) 2021: Sonderband des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen 2021, Berlin (im Erscheinen).

23 *Blesse, Sebastian/Heinemann, Friedrich/Janeba, Eckhard/Nover, Justus* 2021: Die Zukunft der Schuldenbremse nach der Pandemie: Einsichten aus einer Befragung aller 16 Landesparlamente, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 70, Nr. 1, S. 81–97.

Eine Maßnahme, die bereits lange vor Ausbruch der Corona-Pandemie politisch als möglicher Ansatz zur fiskalischen Entlastung von Ländern und Kommunen diskutiert wurde, war auch als Krisenbekämpfungsmaßnahme nicht konsensfähig. Denn bereits seit den Verhandlungen zur Föderalismusreform II in den Jahren 2006 bis 2009 und den Folgejahren wurden wiederholt Überlegungen zu einer Übernahme der Altschulden von Ländern, Kommunen und kommunalen Wohnungsbauunternehmen durch den Bund ange stellt. Diese wurden in verschiedenen Varianten modelliert und durchgerechnet, schlussendlich aber aufgrund des politischen Widerstandes einzelner Länder immer wieder verworfen. Auch die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Zinsersparnisse von Bund und Ländern, die sich aufgrund der Niedrigzinspolitik von Europäischer Zentralbank (EZB) und Deutscher Bundesbank, alleine im Zeitraum von 2008 bis 2019 auf rund 436 Milliarden Euro aufsummieren, trugen dazu bei, dass sich die Verschuldungssituation selbst der seit Jahren strukturell finanzschwachen Länder, wie Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Bremen, verbesserte.²⁴ Parallel dazu entwickelten verschiedene Bundesländer eigene Finanzierungsmodelle, um die Kreditmarktschulden und/oder Kassenkredite ihrer Kommunen (anteilig) zu übernehmen.²⁵ Prominentestes Beispiel hierfür bildet die sogenannte „Hessenkasse“.²⁶ Auch in der Regierungskommission „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, die von 2018 bis 2019 tagte und eine eigene Arbeitsgruppe zu diesem Thema eingesetzt hatte, wurden nicht nur die eigentlichen Herausforderungen und Ursachen, sondern auch verschiedene Ansätze zum Abbau kommunaler Altschulden und Kassenkredite einschließlich einer möglichen Übernahme durch Bund und Länder erörtert. Im Herbst 2019 präsentierte der Bundesminister der Finanzen, Olaf Scholz (SPD), daraufhin einen ersten Vorschlag zur Überführung der Hälfte der kommunalen Altschulden in einen Finanzierungsfonds des Bundes mit einer Laufzeit von 30 Jahren. Schon dieser Vorschlag stieß auf Kritik seitens einiger CDU/CSU-geführter Bundesländer.

Im Zuge der Diskussionen über mögliche Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie unterbreitete das Bundesfinanzministerium im Mai 2020 einen modifizierten Vorschlag zur hälftigen Übernahme der Liquiditätskredite von rund 2.000 besonders hochverschuldeten Städten und Gemeinden. Die Maßnahme war als Baustein eines kommunalen Schutzschildes konzipiert, der insgesamt 58 Milliarden Euro umfassen sollte. Die Teilentschuldung hätte hiervon rund 45 Milliarden Euro ausgemacht und sollte hälftig von den betroffenen Ländern mitfinanziert werden. Für die entsprechende Umsetzung wäre eine Grundgesetzänderung und ein technischer Zweischritt über die Länder erforderlich gewesen. So hätten die Länder – auf Basis von politisch zu setzenden

24 Seibel, Karsten 2020: Staat freut sich über 436 Milliarden Euro – „während Sparer leiden“, in: Die Welt, 20.01.2020; Deutsche Bundesbank 2017: Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums, in: Monatsbericht 2017, S. 35–70 (41).

25 Für eine Übersicht vgl.: Boettcher, Florian/Freier, Ronny/Geißler, René 2021: Kommunaler Finanz-report 2021, herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. A19.

26 Dieter, Jürgen 2018: Schuldenschnitt mittels Hessenkasse. Lösung nur für Hessen oder auch für andere Länder, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Matthias Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2018-1, Berlin, S. 423–439.

Auswahlkriterien und Stichtagsregelungen – zunächst die Kassenkreditbestände ihrer betroffenen Kommunen übernehmen müssen, um sie anschließend an den Bund zu überführen. Während der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund sich für die Maßnahme aussprachen, lehnt der Deutsche Landkreistag sie – wie auch die CDU-geführten Bundesländer – kategorisch ab. Neben technischen Umsetzungsfragen – nicht zuletzt auch mit Blick auf die Eilbedürftigkeit sowie die Art und Wirkung der angestrebten Entlastungen – spielten dabei auch einmal mehr Gerechtigkeitsfragen eine Rolle: In der Bundesrepublik wird die finanzielle Verschuldungsdebatte seit jeher auch von Fragen der politischen Verantwortung bzw. „Schuld“ für bestehende Schuldenstände begleitet. Mit Blick auf die verschiedenen Altschulden-Initiativen einzelner Vorreiter-Länder schien den Kritikern dieses Vorschlags eine „Sonderbehandlung“ der Länder ohne solche Regelungen deshalb nicht gerechtfertigt. Angesichts dieser Kritik ließ der Bund seinen Vorschlag fallen. Eine Wiederaufnahme dieser Diskussion dürfte damit auf absehbare Zeit unrealistisch sein.

2.2 Kompensation der Gewerbesteuerausfälle der Kommunen

Ein zentrales Element der pandemiebedingten Stützungsmaßnahmen zugunsten der Kommunen bildete die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle, die wegen des Konjunktur-einbruchs infolge der politisch verfügten Lockdown-Maßnahmen sowie der Unterbrechung der internationalen Lieferketten der stark exportorientierten deutschen Wirtschaft zu erwarten waren. Nicht umsonst führte der Gesetzgeber in seiner Begründung zum Entwurf eines „Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder“ aus:

„Eine zeitnahe Stärkung der gemeindlichen Finanzsituation ist geboten, um die ökonomischen Folgekosten der COVID-19-Pandemie für die Gemeinden zu mindern. Erheblich höhere ökonomische Folgekosten würden entstehen, wenn Gemeinden auf ihre durch Auswirkungen der COVID-19-Pandemie verschlechterte Finanzsituation mit Kürzungen bei den Investitionen oder der Daseinsvorsorge reagierten“.²⁷

Zu diesem Zweck wurde ein eigener Art 143 h GG in der Verfassung verankert:

„Als Folgewirkung der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 gewährt der Bund im Jahr 2020 einmalig einen pauschalen Ausgleich für Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer zugunsten der Gemeinden und zu gleichen Teilen mit dem jeweiligen Land. Der Ausgleich wird von den Ländern an die Gemeinden auf Grundlage der erwarteten Mindereinnahmen weitergeleitet. Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht der Ausgleich durch den Bund dem Land zu. Der den Ländern vom Bund zum Ausgleich geleistete Betrag berücksichtigt zusätzlich Auswirkungen der Mindereinnahmen gemäß Satz 1 auf Zu- und Abschläge sowie auf Zuweisungen gemäß Artikel 107 Absatz 2. [...].“²⁸

Mit Verweis auf diese Begründung stellte der Bund einen Beitrag in Höhe von 6,134 Milliarden Euro bereit, den die Länder durch einen Beitrag in gleicher Höhe kofinanzierten. Die Ermittlung der Gesamtsumme erfolgte durch eine Differenzbildung zwischen der Steuerschätzung von Oktober 2019 und Mai 2020. Als Krisenbekämpfungsmaßnahme ist die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle durchaus ambivalent zu bewerten. Denn der Bund greift hier in einen Zuständigkeitsbereich der Länder und Kommunen ein, in

27 BT- Drucksache 19/20598, S. 12.

28 BT- Drucksache 19/20595, S. 5.

dem er über keine originären Kompetenzen verfügt. In der entsprechenden Gesetzesbegründung wird dies durchaus problematisiert, wenn es da heißt: „Der Bund hat bisher keine verfassungsrechtliche Kompetenz für die Gewährung eines einmaligen, gezielten Ausgleichs von Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Gewerbesteuer. Im zweistufigen Bundesstaat sind die Kommunen grundsätzlich Teil der Länder“. Allerdings könne die „notwendige Abhilfe [...] aufgrund der allgemein auf die Pandemie zurückzuführenden erheblichen Anspannung aller öffentlichen Haushalte nicht allein von den Ländern bewältigt werden“.²⁹

Um die gewünschten Entlastungswirkungen dieser Maßnahmen zu realisieren, musste der Bund deshalb nicht umsonst eine grundgesetzliche „Einzelermächtigung“ schaffen. Mit der hälftigen Finanzierungsbeteiligung der Länder sowie der Verteilung nach jeweils landeseigenen Verteilungsschlüsseln sollte zugleich deren originäre Zuständigkeit gewahrt werden. Selbst wenn die kommunalen Spitzenverbände sowie verschiedene Sachverständige in einer öffentlichen Bundestagsanhörung die Maßnahme aufgrund ihres autonomieschonenden Charakters begrüßten, so muss sie doch in eine Reihe früherer Maßnahmen gestellt werden, die dem Bund in einer Art Haftungsverbund schon zum wiederholten Mal faktisch die Rolle eines Ausfallbürgens für die finanzschwachen Kommunen zuweist.³⁰ Denn auch den Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich einer besonders geringen kommunalen Steuerkraft im Rahmen des seit 1. Januar 2020 geltenden Bund-Länder-Finanzausgleichs (§ 10 Abs. 5 FAG) sowie dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz mit seiner expliziten Fokussierung auf „finanzschwache“ Kommunen liegt eine ähnliche Intention zugrunde.³¹

Die zeitliche Befristung der Kompensation der Gewerbesteuerausfälle, die der Maßnahme den Charakter einer notfallbezogenen Soforthilfe verleiht, sowie der explizite Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass diese „Ausnahmeregelung [...] über diesen konkreten Fall hinaus, nicht auf andere Sachverhalte angewandt werden“ könne, vermögen indes nur wenig zu überzeugen, da einmal eingeführte Innovationen nicht selten eigene Pfadabhängigkeiten entfalten.³² Nicht umsonst drängen beispielsweise die Kommunen und ihre Verbandsvertretungen mit Blick auf das weiterhin sehr unsichere Pandemiegeschehen seit Monaten auf eine Fortsetzung dieser Maßnahme auch in den Jahren 2021 und 2022. Auch mit Blick auf eine Stärkung der finanzföderalen Resilienz ist die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle – konzipiert als reaktive ex-post-Maßnahme – eher fragwürdig. Denn als nach wie vor wichtigste Einnahmequelle unter den kommunalen Steuereinnahmen dürften sich die Einbrüche bei der Gewerbesteuer um 18 Prozent (von

29 BT- Drucksache 19/20595, S. 3 und 12.

30 *Korioth, Stefan* 2018: Die Kommunen und die Verschiebungen in den föderalen Finanzbeziehungen durch die Grundgesetznovelle 2017, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Matthias Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2018-2*, Berlin, S. 91–102 (99).

31 Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), zuletzt geändert am 15. April 2020 (BGBl. I S. 811). Zur Kritik daran: *Scheller, Henrik* 2019: Leistungsschwäche, Finanzschwäche, Strukturschwäche – zur schweren Abgrenzbarkeit finanzverfassungsrechtlicher Kategorien, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/ Scheller, Henrik/Matthias Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019*, Berlin, S. 399–426.

32 BT- Drucksache 19/20595, S. 3 und 12.

rund 55,4 Milliarden Euro im Jahr 2019 auf 45,3 Milliarden Euro in 2020) aufgrund der diversen Insolvenzen infolge der Pandemie kaum in den nächsten zwei, drei Jahren wettmachen lassen. In der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, in der die Ausfälle der Gewerbesteuer nominell niedriger ausfielen, konnte das Vorkrisenniveau erst nach drei Jahren wieder erreicht werden.³³ Denn mit einer einmaligen Kompensationsleistung lässt sich kaum die Planungssicherheit der Kommunen wieder herstellen – zumal die pandemiebedingten Unsicherheiten fortbestehen. Dies ist umso problematischer, da die Kommunen rund 55 Prozent aller öffentlichen Investitionen in die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, deren defizitärer Zustand während der Pandemie in Teilen deutlich zu Tage getreten ist, tätigen. Dass die Gefahr einer zurückgehenden Investitionstätigkeit durchaus real ist, belegen entsprechende Umfragen. So geben rund 50 Prozent der ohnehin finanzschwachen Kommunen an, dass sie Investitionen in den freiwilligen Bereichen wie Kultur, Sportstätten und soziale Angebote in den kommenden Monaten zurückfahren werden. Unter den finanzstärkeren Städten ist es immerhin noch rund ein Drittel, das diese Ausgabenkürzungen beabsichtigt.³⁴

Keine Frage: Finanzielle Unterstützungsleistungen wie die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle sind aus Sicht der Kommunen besonders komfortabel, handelt es sich hierbei doch um ungebundene Zuweisungen ohne Nachweispflichten. Jenseits der krisenbedingt durchaus angemessenen Entlastungswirkungen, die sich auf diese Weise kurzfristig realisieren und sich erforderlichenfalls sogar für eine begrenzte Dauer fortführen ließen, sprechen jedoch verfassungsrechtliche und föderalismustheoretische Erwägungen eher gegen diese spezielle Form des finanzföderalen Ausgleichs zwischen den Ebenen – insbesondere, wenn das verfassungsrechtliche Verbot direkter Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen nicht grundlegend in Frage gestellt werden soll. Nicht umsonst haben die Kommunen in einer Befragung des KfW-Kommunalpanels 2020 klar zu erkennen gegeben, dass sie sich zumindest mittelfristig eine dauerhafte Anhebung ihrer allgemeinen Finanzmittelausstattung, zum Beispiel durch einen höheren gemeindlichen Anteil an den Gemeinschaftssteuern oder auch in Gestalt von Reformen der kommunalen Finanzausgleichssysteme, wünschen.³⁵

Das Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, mit dem sowohl die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle der Kommunen als auch die Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft ermöglicht wurden, offenbart – wie auch vergleichbare Gesetze und Grundgesetzänderungen, die in früheren Krisen verabschiedet wurden – einmal mehr einen Hang von Bund und Ländern zur Überfrachtung des Grundgesetzes mit (fragwürdigen) finanzföderalen Detailregelungen, für die eigentlich einfachgesetzliche Regelungen ausreichend wären. Da es sich dabei zum Teil aber um Normen handelt, die eine Ausnahme von fundamentalen Verfassungsinstituten begründen, werden Grundgesetzänderungen oft als unausweichlich angesehen. Zudem

³³ Boettcher et al. 2021 (Fn. 25), S. E7.

³⁴ Brand, Stephan/Raffer, Christian/Scheller, Henrik/Steinbrecher, Johannes 2021: Corona-Update Kommunalfinanzen: Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an, in: Fokus Volkswirtschaft Nr. 316, KfW Research, S. 3.

³⁵ Brand et al. 2021 (Fn. 34), S. 3.

dienen sie nicht selten zur Absicherung politisch besonders kontroverser Positionen. So werden in Krisenzeiten dann oft unter Zeitdruck Sonderregelungen mit Verfassungsrang geschaffen, die eigentlich im Rahmen von Föderalismusreformen grundsätzlich zu verhandeln wären. Besonders problematisch an der Verfassungsänderung zur Kompensation der Gewerbesteuerausfälle der Kommunen erscheint die Befristung der Regelung, die ohne weitere Beschlussfassung von Bundesrat und Bundestag – ganz im Sinne einer „unset-clause“ – nach einem Jahr „von alleine“ wieder aus dem Grundgesetz verschwand. Sollten sich Bund und Ländern nun doch noch auf eine Verlängerung dieser Maßnahme verständigen, wäre eine erneute Grundgesetzänderung erforderlich.

2.3 Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft

Der kommunale Schutzschild, den der Bund zur finanziellen Unterstützung der Landkreise, Städte und Gemeinden in der Corona-Pandemie aufspannte, umfasste auch die Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten für Unterkunft und Heizung. Wie auch die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle fußt diese Maßnahme auf einer Grundgesetzänderung. So wurde in Art. 104a Abs. 3 GG folgender Satz eingefügt:

„Bei der Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird das Gesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt, wenn der Bund drei Viertel der Ausgaben oder mehr trägt“.³⁶

Diese Verfassungsänderung war erforderlich, da der Bund eine dauerhafte Erhöhung seines Anteils an den kommunalen KdU von 49 auf 75 Prozent vornehmen wollte. Wenn aber 50 Prozent der Kosten einer kommunalen Aufgabe durch den Bund getragen werden, handelt es sich um eine Auftragsverwaltung, bei der Städte und Gemeinden der Fach- und Rechtsaufsicht sowie möglichen Weisungen des Bundes unterliegen. Um diese Beschneidung der kommunalen Selbstverwaltungsaufonomie zu vermeiden, wurde in das Grundgesetz eine „lex specialis“ aufgenommen, die allein für diesen Fall gilt. Perspektivisch sollen die Kommunen so um 3,4 Milliarden Euro pro Jahr entlastet werden.

Jenseits von Bedenken zur Aufgabe von Kontroll- und Eingriffsrechten des Bundes sowie einer Umgehung von allokationstheoretischen Erwägungen, die in einer Sachverständigenanhörung des Bundestages zu dem entsprechenden Gesetzentwurf unter anderem vom Bundesrechnungshof vorgebracht wurden, werden mit dieser Maßnahme Forderungen aus einer schon lang geführten Diskussion aufgegriffen. Denn bereits seit Jahren klagen die Kommunen und ihre Spitzenverbände über steigende Sozialausgaben, die meist vom Bund veranlasst werden.³⁷ Vor diesem Hintergrund wird die nun verabschiedete Maßnahme zu einer dauerhaften Entlastung von Städten und Gemeinden beitragen –

36 BT-Drucksache 19/20595, S. 5.

37 Zur Kritik vgl.: *Bundesrechnungshof* 2020: Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes für die Öffentliche Anhörung zu den Entwürfen – Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) und – Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder. Drucksachen 19/20595, 19/21752, 19/20598, 19/21753; *Döring, Thomas* 2020: Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Ausschusssitzung des Haushaltsausschusses des Bundestags am 7. September 2020 zu den beiden Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104a und 143h) sowie zur

insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern, die die höchsten Pro-Kopf-Aufwendungen für die KdU aufbringen müssen. Sollte also mit zukünftigen Krisen nicht der Sockel an SBG-II- und Sozialhilfe-Empfängern steigen, könnten sich hier durchaus neue Gestaltungsspielräume für die Kommunen ergeben.

2.4 Ausweitung der investiven Finanzhilfen

Das Corona-Konjunkturpaket, das im Juni 2020 verabschiedet wurde, sah auch einmal mehr die Aufstockung bestehender und die Auflage neuer Investitionsprogramme zu gunsten von Ländern und Kommunen vor.

So enthält das „Gesetz über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets“ beispielsweise eine Änderung des Digitalinfrastrukturfondsgesetzes. Damit können den Ländern Finanzhilfen „für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen digitalen Bildungsinfrastruktur in Schulen“ gewährt werden.³⁸ Der Digitalinfrastrukturfonds ist eines der inzwischen diversen Sondervermögen des Bundes, die außerhalb des Bundeshaushaltes als nicht-rechtsfähige Einheit ohne eigene Kreditermächtigung aber mit dem Recht auf Rücklagenbildung geführt werden. Die Änderung des Digitalinfrastrukturfondsgesetzes ist insofern bemerkenswert, als dass der Fonds eigentlich der Förderung von „Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen insbesondere in ländlichen Regionen“ sowie – durch das Corona-Paket mit fünf Milliarden Euro zusätzlich ausgestattet – „de[m] weiteren Mobilfunkausbau (in den Grenzen der wettbewerblichen und regulatorischen Rahmenbedingungen)“ dient.

Mit der Erweiterung der Zweckbestimmungen des Digitalinfrastrukturfonds um den Tatbestand der „Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen digitalen Bildungsinfrastruktur in Schulen“ wurde im Prinzip eine Doppelförderstruktur geschaffen. Denn daneben existiert bereits seit 2019 der „Digitalpakt Schule“, der durch eine eigene Verwaltungsvereinbarung gemäß Art. 104b GG administrativ abgewickelt wird. Auch der Digitalpakt wurde in der Zeit von Juli 2020 bis Februar 2021 unter dem Eindruck der erzwungenen Schulschließungen im Rahmen der Corona-Maßnahmen durch insgesamt drei Zusatzvereinbarungen ergänzt und in seinem Volumen um 1,5 Milliarden Euro ausgeweitet.³⁹ Da Breitbandanschlüsse bis zu den kommunalen Schulgebäuden schon zuvor aus dem „Graue-Flecken-Förderprogramm“ (früher: Breitbandförderprogramm) des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) förderfähig waren, gibt es für diesen Bereich inzwischen drei verschiedene Förderlinien des Bundes. Es ist diese

finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, Drucksachen 19/20595, 19/21752, 19/20598, 19/21753.

38 BT-Drucksache 19/20057, S. 5.

39 Vgl. hierzu im Einzelnen: Zusatz zur Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 („Sofortausstattungsprogramm“) vom 16. Juli 2020 in Höhe von 500 Millionen Euro, Zusatz-Verwaltungsvereinbarung „Administration“ zum DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 vom 16. Dezember 2020 in Höhe von 500 Millionen Euro und Zusatz-Verwaltungsvereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“ zum DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 vom 18. Februar 2021 in Höhe von 500 Millionen Euro.

Vielzahl verschiedenster Förderprogramme, die auf kommunaler Ebene mittlerweile kritisch gesehen wird, da der administrative Aufwand, bei jedem dieser Programme variiert und für die personell oft unterausgestatteten Kommunalverwaltungen meist zu hoch ist.⁴⁰

Mit dem Corona-Konjunkturpaket wurde auch das 5. Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2020–2021 mit einem Volumen in Höhe von einer Milliarde Euro aufgelegt. Auf diese Weise sollen rund 90.000 neue Betreuungsplätze in Kindertagesstätten und in der Kindertagespflege geschaffen werden. Die Mittel dürfen aber auch für Umbaumaßnahmen und für Investitionen in neue Hygiene- und Raumkonzepte verwandt werden. Darüber hinaus haben Bundestag und Bundesrat im Dezember 2020 ein Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ (Ganztagsfinanzierungsgesetz – GaFG) verabschiedet. Damit stellt der Bund 2,75 Milliarden Euro bereit, um „den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) in den quantitativen und qualitativen investiven Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter“ gewähren zu können (§ 2 GaFG). Mit den entsprechenden Finanzhilfen gemäß Art. 104c GG wird angestrebt, Kindern im Grundschulalter bis 2025 eine ganztägige Betreuung mit mindestens acht Stunden an fünf Tagen in der Woche und einer Schließzeit von höchstens vier Wochen im Jahr zu garantieren. Außerdem soll mit dem Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung in Grundschulen ein Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet werden.

Mit dem Corona-Konjunkturpaket wurde auch das Regionalisierungsgesetz (RegG) angepasst, um zur Kompensation von pandemiebedingten Ausfällen von Fahrgastentgelten der regionalen und kommunalen Verkehrsverbünde den Anteil der Bundesmittel um 2,5 Milliarden Euro aufzustocken zu können. Das Regionalisierungsgesetz dient gemäß § 1 Abs. 1 RegG der „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“, da es sich dabei um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge handele. Zwar wird im Gesetz mehrfach die originäre Zuständigkeit der Länder betont, gleichwohl ist die (vermeintlich zu geringe) finanzielle Beteiligung des Bundes schon seit Jahren ein Streitpunkt mit den Ländern.

Zu der Vielzahl an weiteren investiven Maßnahmen im Rahmen des Corona-Konjunkturpakets zählten unter anderem auch eine Aufstockung des Investitionspakts Sportstätten um 150 Millionen Euro, eine Absenkung des Eigenanteils finanzschwacher Kommunen im Rahmen des Förderprogramms „Nationale Klimaschutzinitiative“ zur Beschleunigung des Mittelabflusses (100 Millionen Euro), ein „Programm zur Milderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie im Kulturbereich“ (1 Milliarde Euro) sowie ein „Bus- und LKW-Flotten-Modernisierungs-Programm“ (1,2 Milliarden Euro).⁴¹

40 Scheller, Henrik/Raffer, Christian/Rietzler, Katja/Kühl, Carsten 2021: Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, Wiso Diskurs 12/2021, herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

41 Koalitionsausschuss 2020 (Fn. 13), S. 9.

Die hier nur in Ansätzen skizzierten Einzelmaßnahmen mit besonderer Relevanz für Länder und Kommunen zeigen einmal mehr, dass finanzföderales Krisenmanagement offenkundig immer wieder auf Stützungsmaßnahmen zugunsten einer Vielzahl unterschiedlichster gesellschaftlicher Statusgruppen zielt. Bereits die Konjunkturpakete I und II, die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 und 2010 aufgelegt wurden, waren ähnlich konzipiert. Der Rückgriff auf das Instrument der Finanzhilfen gemäß Art. 104b und c GG, mit denen der Bund den Ländern und Gemeinden „besonders bedeutsame Investitionen [...] zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ gewähren kann, verweist bereits auf das Verständnis von zeitlich befristeten und konjunkturstabilisierenden Maßnahmen – insbesondere auch „im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Finanzhilfen dieser Art zielen insofern vor allem auf eine Beseitigung regionalökonomischer Verwerfungen sowie die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge im Sinne einer Wiederherstellung eines Gleichgewichtszustands und weniger bzw. allenfalls mittelbar auf eine Stärkung der haushalterischen Resilienz von Ländern und Kommunen. Die zeitliche Befristung der Mittelgewährung soll nicht nur „Gewöhnungseffekten“ und föderalen Abhängigkeiten vorbeugen, sondern eine Anreizwirkung für Länder und vor allem Kommunen entfalten, sich in einem quasi-wettbewerblichen Verfahren um entsprechende Mittel zu bewerben.

Als verfassungsrechtlich vorgesehene Durchbrechung des Konnektivitätsprinzips gemäß Art. 104a Abs. 1 GG sollen auf diese Weise auch Innovationen vorangetrieben werden, für die Länder, Kommunen sowie private Dritte möglicherweise keine Eigenmittel mobilisieren würden. Da die Initiierung solcher Förderprogramme ganz wesentlich vom Bund ausgeht, der sich zwar im vorparlamentarischen Raum und im Gesetzgebungsprozess mit den Ländern koordiniert, ist die Kritik an dieser Mischfinanzierungsform so alt wie das Instrument selber. In der Hauptsache richten sich diese gegen die „Fremdbestimmung“ der politischen Prioritätensetzung von Ländern und Kommunen, die Kofinanzierungspflicht sowie den administrativen Koordinationsaufwand in der praktischen Projektumsetzung, die oft mehrere Jahre in Anspruch nimmt.⁴² Die allgemeinen haushalterischen Gestaltungs- und Kriseninterventionskapazitäten von Ländern und Kommunen im Sinne einer finanzföderalen Resilienz werden dadurch – wenn überhaupt – nur marginal gestärkt.

42 Stellvertretend: Scheller, Henrik 2005: Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Lüdenscheid, S. 132–137.