

Die finanziellen Folgen von Corona – Explosion der öffentlichen Schuldenstände oder Chance für einen Abbau des Investitionsstaus?

Henrik Scheller

Zusammenfassung

Die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie haben die öffentlichen Schuldenstände von Bund, Ländern und Kommunen wieder deutlich ansteigen lassen. Gerade das Corona-Konjunkturpaket vom Juni 2020 enthält aber durchaus auch erste Ansätze für einen nachhaltigen Umbau der öffentlichen Infrastrukturen und der Wirtschaft. Ob damit aber bestehende Investitionsrückstände substantiell abgebaut werden, darf – zumindest in der kurzen Frist – bezweifelt werden. Bereits vor Corona wurde in Politik und Wissenschaft leidenschaftlich darüber diskutiert, inwieweit die öffentliche Finanz- und Haushaltspolitik angesichts veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen grundsätzlich neu ausgerichtet werden müsste. Der Beitrag zeigt auf, dass eine neue Bundesregierung nach der Bundestagswahl 2021 hier durchaus vor weitreichenden und schwierigen Entscheidungen steht.

Die Diskussion über die finanzpolitischen Folgen der Corona-Pandemie wurde in diesem Sommer von der dramatischen Flutkatastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie Teilen Bayerns buchstäblich überrollt. Denn einerseits lassen sich die mittel- und langfristigen Corona-Folgen für die öffentlichen Haushalte noch immer nicht verlässlich beziffern, da die Dauer der Pandemie – trotz der zeitweiligen Eindämmung durch die bundesweite Impfkampagne – nach wie vor ungewiss ist. Andererseits sind bereits neue finanzielle Belastungen durch die Flutkatastrophe 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. Während die So-



Dr. Henrik Scheller

ist Teamleiter „Wirtschaft und Finanzen“ am Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin. Er ist außerdem Mit-Herausgeber des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen. scheller@difu.de.

forthilfemaßnahmen von Bund und Ländern rund 400 Mio. Euro umfassten, ist inzwischen der Fonds „Aufbauhilfe 2021“ mit 30 Mrd. Euro aufgelegt worden. Die private Versicherungswirtschaft geht zusätzlich von Schäden in Höhe von 7 Mrd. Euro aus.

Die 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 Krisen 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. In all diesen Fällen wurden (konjunkturstützende) Finanzierungsprogramme mit entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen von Bund, Länder und Gemeinden aufgelegt sowie Steuererleichterungen verabschiedet, wobei der Bund oft den Hauptanteil übernahm. Zur Mobilisierung der zusätzlich benötigten Finanzressourcen wurde dann meist auf das Instrument der Schuldenfinanzierung zurückgegriffen, was die öffentlichen Schuldenstände in der Folge sprunghaft ansteigen ließ.

Die politischen Prozesse zur Aushandlung solcher Programme wurden in der Vergangenheit immer wieder durch die Frage begleitet, inwieweit solche konjunkturstützenden Maßnahmen genutzt werden könnten und sollten, um damit – angesichts der Herausforderungen des Klimawandels – einen Beitrag zum grundlegenden Umbau der bestehenden sozioökonomischen Systeme und Infrastrukturen zu leisten. Be feuert werden diese Debatten stets durch Hinweise auf das vergleichsweise niedrige Niveau an öffentlichen Investitionen und entsprechende Investitionsrückstände in Deutschland. Alleine die Kommunen schieben schon seit Jahren einen Investitionsstau von rund 150 Mrd. Euro vor sich her (Raffer/Scheller 2021). Auch das Konjunkturpaket zur Bewältigung der Corona-Pandemie, das im Juni 2020 von der schwarz-roten Bundesregierung auf den Weg gebracht wurde, war sowohl im Vorfeld als auch nach seiner Verabschiedung Gegenstand entsprechender Debatten. So wurde – jenseits der kaum strittigen Notwendigkeit von finanziellen Soforthilfen – verschiedentlich die Forderung erhoben, dass die Corona-Hilfsmaßnahmen auch einen Beitrag zur Stärkung der zukünftigen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und administrativen Krisenfestigkeit („Resilienz“) leisten müssten. Diese Forderungen bezogen sich zum einen auf die Wirtschaft und zum anderen auf eine Stärkung der kritischen Infrastrukturen, wie das Gesundheitswesen, das Bildungssystem, die digitalen Netze und den ÖPNV (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2020). Denn die Anfälligkeit der stark exportorientierten deutschen Wirtschaft sowie die Schwächen der öffentlichen Verwaltung waren während der Pandemie deutlich zu Tage getreten.

Die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie und die hier aufgeworfene Frage, ob es sich dabei um eine Explosion der öffentlichen Schuldenstände oder womöglich erste Ansätze für einen nachhaltigen Abbau bestehender Investitionsrückstände handelt, muss in einen größeren Kontext gestellt werden. Bereits vor Corona wurde in Politik und Wissenschaft leidenschaftlich darüber diskutiert, inwieweit die öffentliche Finanz- und Haushaltspolitik angesichts veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen grundsätzlich neu ausgerichtet werden müsste. Denn seit Verabschiedung und

Inkrafttreten der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse von Bund und Ländern zielte die deutsche Finanz- und Haushaltspolitik vornehmlich auf eine Rückführung der Nettokreditaufnahme und einen Abbau öffentlicher Schuldenstände. Kritiker bemängeln jedoch, dass damit die notwendige Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand ausgebremst worden sei. Denn der Hauptfokus der politischen und wissenschaftlichen Mainstream-Debatten in den vergangenen zehn Jahren habe sich zu stark auf die Frage konzentriert, wie die öffentliche Finanzpolitik so gezügelt werden könne, dass die haushalterischen Gestaltungsspielräume zukünftiger Generationen nicht verspielt, Steuererhöhungen vermieden und möglichst optimale Marktbedingungen für ein stetiges Wirtschaftswachstum erhalten werden könnten (Ehnts/Paetz 2021; Sigl-Glückner et al. 2021). In der Tat muss anerkannt werden, dass sich das wirtschaftliche Umfeld durch die inzwischen lang anhaltende Niedrigzinspolitik der Zentralbanken, die bisher vergleichsweise niedrigen Inflationsraten und eine – zumindest bis zum Ausbruch der Corona-Krise – an sich gesunde gesamtwirtschaftliche Entwicklung mit hohen Auslastungsraten und niedrigen Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten deutlich gewandelt hat. Insofern scheint es durchaus folgerichtig, dass auch die Frage nach der Finanzierung der Zusatzlasten, die aus der Corona-Krise für die öffentlichen Haushalte resultieren, sowie Aspekte der Verschuldungspolitik von Bund und Ländern grundsätzlich auf den Prüfstand gestellt und ggf. neu bewertet werden.

Bereits der vorstehende Problemaufriss verdeutlicht, dass eine neue Bundesregierung nach der Bundestagswahl 2021 weitreichende und schwierige Entscheidungen zu treffen hat. Diese bewegen sich in einer Spannungslage zwischen der möglichst zielgerichteten Gewährung finanzieller Unterstützungsmaßnahmen zur Beseitigung der Folgen zweier gänzlich unterschiedlicher Krisen, dem Abbau bestehender Investitionsrückstände unter besonderer Berücksichtigung von Klimawandel und Klimaanpassung sowie der Wahrung der öffentlichen Haushaltsdisziplin. Um diese Herausforderungen zu veranschaulichen, sollen im Folgenden einzelne fiskalisch relevante Corona-Bekämpfungsmaßnahmen analysiert und jeweils im Kontext der wirtschafts- und finanzpolitischen Debatte verortet werden.

Das Corona-Maßnahmenpaket des Bundes – ein Überblick

Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie, die vor allem der Bund seit März 2020 auf den Weg gebracht hat, sind sehr umfangreich. Das erste Maßnahmenbündel, das das Bundesministerium der Finanzen als „Corona-Schutzschild für Deutschland“ und als „das größte Hilfspaket in der Geschichte der Bundesrepublik“ bezeichnete, umfasste haushaltswirksame Maßnahmen in Höhe von rund 350 Mrd. Euro und Garantien zugunsten der Wirtschaft in Höhe von rund 820 Mrd. Euro (Bundesministerium der Finanzen 2020: 8). Dazu zählten u.a. ein Soforthilfeprogramm für kleine Betriebe, Selbstständige sowie Freiberufler mit einem Volumen von 50 Mrd. Euro sowie ein „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ für umfangreiche öffentliche Stützungsmaßnahmen. Diese zielen auf die Gewährung von Kreditgarantien und sollen zur Stärkung des Eigenkapitals von Unternehmen eingesetzt werden (insgesamt rund

500 Mrd. Euro). Hinzu kamen steuerliche Hilfsmaßnahmen für Unternehmen und Beschäftigte, eine Ausweitung des Kurzarbeitergeldes und ein Schutzschild bei Verdienstausschlag von Selbständigen durch Aufstockung der Grundsicherung um 7,5 Mrd. Euro (Bundesministerium der Finanzen 2020: 8-17). Im Juni 2020 verabschiedete der Bund darüber hinaus ein über 130 Mrd. Euro umfassendes Corona-Konjunkturpaket.

Anstieg der öffentlichen Verschuldung und Aussetzung der Schuldenbremsen

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 Mrd. Euro erhöht wurde. Am 14. Juli 2020 folgte ein zweiter Nachtragshaushalt. Damit wurde die Nettokreditaufnahme auf 217,8 Mrd. Euro angehoben – auch wenn davon am Jahresende mehr als 85 Mrd. Euro an Kreditermächtigungen gar nicht in Anspruch genommen und stattdessen ins Haushaltsjahr 2021 übertragen werden sollten. Der Bundesrechnungshof kritisierte dieses Vorgehen als einen Verstoß gegen grundlegende Haushaltsgrundsätze. Das Finanzierungsdefizit des Bundes betrug im Jahr 2020 aufgrund der allgemeinen Ausgabensteigerungen bei gleichzeitigen Einnahmenausfällen 129,9 Mrd. Euro. Im Vorjahr war noch ein Finanzierungsüberschuss von 14,8 Mrd. Euro erwirtschaftet worden (Statistisches Bundesamt 2021).

Im Gegensatz zum Bund konnten die Länder zwar einen leichten Anstieg ihrer Einnahmen verzeichnen. Allerdings wuchsen gleichzeitig ihre Ausgaben um 16,8 Prozent. Daraus ergab sich ein Finanzierungsdefizit von 33,5 Mrd. Euro im Jahr 2020, während sie im Jahr zuvor noch einen Finanzierungsüberschuss 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 (Statistisches Bundesamt 2021). Die Schuldenquote, also der Schuldenstand im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP), stieg damit im Jahr 2020 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 Maastricht-Referenzwert von 60 Prozent gelegen hatte (Deutsche Bundesbank 2021).

Aussetzung der Schuldenbremsen durch Bund und Länder

Angesichts dieser erheblichen Zusatzbelastungen mussten Bund und Länder ihre Schuldenbremsen für die Jahre 2020 bis 2023 aussetzen. Dies erfolgte mit Verweis auf die bestehenden Notfallklauseln – beispielsweise in Art. 115 Abs. 2 GG für den Bund. Denn „im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beein-

trächtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden“. Dabei ist ein solcher „Beschluss „mit einem Tilgungsplan zu verbinden“. Allerdings verlangt jede Nutzung der Ausnahmeregel einen separaten Tilgungsplan. So muss beispielsweise die Überschreitung der Obergrenze für die Kreditaufnahme des Jahres 2020 in den Jahren 2023 bis 2042 durch eine entsprechende Tilgung wieder abgebaut werden (BT-Drucksache 19/18108).

Ähnliche Regelungen finden sich auf der Landesebene. Denn mit der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz mussten auch die Länderparlamente entsprechende Regelwerke verabschieden. In den Landesverfassungen und den entsprechenden Landeshaushaltsordnungen findet sich dabei mit Blick auf die Tilgungsmodalitäten eine erhebliche Variationsbreite (Lenk et al. 2021). Die durch die Schuldenbremsen erzwungenen Tilgungspflichten könnten sich perspektivisch als Hypothek für die Länder erweisen, da damit zukünftig weitere Haushaltsbelastungen absehbar sind. Im schlimmsten Fall – also einer längeren Dauer der Corona-Pandemie – könnten diese noch dazu prozyklisch wirken. Hier wird ein politisches Dilemma erkennbar: Denn während in einer fortgesetzten Krisensituation eigentlich weitere Stützungsmaßnahmen beispielsweise in Form von öffentlichen Investitionsmaßnahmen erforderlich sein dürften, müssten zur formalen Einhaltung der Schuldenbremsen Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen vorgenommen werden, um die gesetzlichen Tilgungsverpflichtungen bedienen zu können. Dies gälte umso mehr, da sich in einer wirtschaftlichen Rezession normalerweise keine Haushaltsüberschüsse erwirtschaften lassen. Dadurch würde sich aber wiederum die wirtschaftlich angespannte Lage verschärfen.

Altschulden-Übernahme versus Eigenverantwortung

Gegenstand der Verhandlungen zum Corona-Konjunkturpaket des Bundes war auch eine Maßnahme, die bereits lange vor Ausbruch der Pandemie als möglicher Ansatz zur finanziellen Entlastung von Ländern und Kommunen diskutiert wurde. Bereits seit den Verhandlungen zur Föderalismusreform II (2006 bis 2009) wurden wiederholt Überlegungen angestellt, inwieweit der Bund die Altschulden von Ländern, Kommunen und kommunalen Wohnungsbauunternehmen ganz oder in Teilen übernehmen könnte. Dieser Ansatz wurde in verschiedenen Varianten modelliert und durchgerechnet, schlussendlich aber aufgrund des politischen Widerstandes einzelner Länder immer wieder verworfen. Im Zuge der Diskussionen über mögliche Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Folgen unterbreitete das Bundesfinanzministerium im Mai 2020 einen Vorschlag zur hälftigen Übernahme der Liquiditätskredite von rund 2.000 besonders hochverschuldeten Städten und Gemeinden. Die Maßnahme war als Baustein eines kommunalen Schutzschirmes konzipiert, der insgesamt 58 Mrd. Euro umfassen sollte. Die Teilentschuldung hätte davon rund 45 Mrd. Euro ausgemacht und sollte hälftig von den betroffenen Ländern mitfinanziert werden. 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 – ab. Neben technischen Umsetzungsfragen und Unklarheiten über die Art und Weise der angestrebten Entlastungswirkungen, die sich angesichts der Eilbedürftigkeit nicht so schnell klären ließen, spielten dabei auch einmal mehr Gerechtigkeitsfragen eine Rolle. Denn in der Bundesrepublik wird die Verschuldungsdebatte seit jeher auch von Fragen der politischen Verantwortung bzw. „Schuld“ für bestehende Schuldenstände begleitet. Mit Blick auf die verschiedenen Altschuldenfonds 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.

Kompensation der Gewerbesteuerausfälle der Kommunen

Ein zentrales Element der Stützungsmaßnahmen zugunsten der Kommunen bildete die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle. Wegen des Konjunkturerinbruchs infolge der politisch verfügbaren Lockdown-Maßnahmen sowie der Unterbrechung der internationalen Lieferketten der stark exportorientierten deutschen Wirtschaft zeichnete sich bereits frühzeitig ab, dass darunter auch die öffentlichen Steuereinnahmen leiden würden. Nicht umsonst führte der Bundestag 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“ (BT- Drucksache 19/20598: 12).

Um diesem Negativszenario entgegenzuwirken, änderten Bund und Länder das Grundgesetz. Ein neu eingefügter Art. 143h GG sah vor, dass der Bund den Kommunen im Jahr 2020 einmalig einen pauschalen Ausgleich für die Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer in Höhe von 6,134 Mrd. Euro bereitstellt, den die Länder durch einen Beitrag in gleicher Höhe kofinanzieren mussten. Mit dieser Maßnahme griff der Bund in einen Zuständigkeitsbereich von Länder und Kommunen ein. In der entsprechenden Gesetzesbegründung wurde deshalb ausgeführt: „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“ (BT- Drucksache 19/20595: 3 & 12). Selbst wenn die Kommunen und ihre Spitzenverbände die Maßnahme begrüßten, so muss sie doch unter föderalismustheoretischen Gesichtspunkten kritisch gesehen werden. Denn sie steht in einer Reihe früherer Maßnahmen, mit denen der Bund in einer Art Haftungsverbund faktisch die Rolle eines Ausfallbürgens für die finanzschwachen

Kommunen übernimmt (Korioth 2018: 99; Scheller 2019). Würden das Bundesstaatsprinzip und die kommunale Selbstverwaltungsautonomie des Grundgesetzes ernster genommen, hätten die Länder gegenüber dem Bund auf einer anderen Lösungen bestehen müssen. Da sie in ihrer Haushaltsautonomie – nicht zuletzt aufgrund ihrer Schuldenbremsen – jedoch selber eingeschränkt sind, sind sie auf die finanzielle Unterstützung des Bundes angewiesen.

Gewerbesteuereinnahmen und kommunale Investitionen

Die zeitliche Befristung der Gewerbesteuerkompensation verleiht der Maßnahme den Charakter einer notfallbezogenen Soforthilfe. Allerdings drängen 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. Denn als nach wie vor wichtigste Einnahmequelle unter den kommunalen Steuern dürften sich die Einbrüche bei der Gewerbesteuer aufgrund der unzähligen Insolvenzen infolge der Pandemie in den nächsten zwei, drei Jahren fortsetzen. In der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 konnte das Vorkrisenniveau erst nach drei Jahren wieder erreicht werden (Boettcher et al. 2021: E7). Mit einer einmaligen Kompensationsleistung lässt sich die Planungssicherheit der Kommunen also kaum wieder herstellen. Dies ist umso problematischer, da die Kommunen rund 55 Prozent aller öffentlichen Investitionen in die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge tätigen, deren defizitärer Zustand während der Pandemie in Teilen deutlich zu Tage getreten ist. 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 (Brand et al. 2021: 3)

Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft

Der Schutzschild, den der Bund zur finanziellen Unterstützung der Kommunen in der Corona-Pandemie aufspannte, umfasste auch die Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) im Rahmen des SGB II („Hartz IV“). Mit dieser Maßnahme wurden Forderungen aus einer lang geführten Diskussion aufgegriffen. Denn schon seit Jahren klagten die Kommunen und ihre Spitzenverbände über steigende und meist vom Bund veranlasste Sozialausgaben. Allein in den Jahren zwischen 2003 und 2016 haben sich die Sozialausgaben der Kommunen von rund 49 auf etwa 100 Mrd. Euro verdoppelt (Wegweiser Kommune 2017), wodurch rund 40 Prozent der Haushalte von Städten und Gemeinden gebunden werden.

Wie auch die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle fußt die Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten für Unterkunft und Heizung auf einer Grundgesetzänderung. Diese war erforderlich, da der Bund eine dauerhafte Erhöhung seines Anteils

von 49 auf 75 Prozent vornehmen wollte. Wenn aber 50 Prozent der Kosten einer kommunalen Aufgabe durch den Bund getragen werden, handelt es sich formal um eine Auftragsverwaltung, bei der Städte und Gemeinden der Fach- und Rechtsaufsicht sowie möglichen Weisungen des Bundes unterliegen. Um diese Beschneidung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie zu vermeiden, wurde in das Grundgesetz eine „lex specialis“ aufgenommen, die alleine für diesen Fall gilt. Die nun verabschiedete Maßnahme wird zu einer dauerhaften Entlastung von Städten und Gemeinden um rund 3,4 Mrd. Euro pro Jahr beitragen – insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern, die die höchsten Aufwendungen für die KdU aufbringen müssen. Sollte also mit zukünftigen Krisen der Sockel an Sozialhilfe-Empfängern nicht steigen, könnten sich hier durchaus neue finanzielle Gestaltungsspielräume für die Kommunen ergeben.

Ausweitung der investiven Finanzhilfen für die Kommunen

Das im Juni 2020 verabschiedete Corona-Konjunkturpaket sah auch die Aufstockung bestehender und die Auflage neuer Investitionsprogramme zugunsten von Ländern und Kommunen vor. Dazu zählte 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 (BT-Drucksache 19/20057: 5). 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 dieses Gesetzes 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 5 Mrd. Euro zusätzlich ausgestattet – „den weiteren Mobilfunkausbau (in den Grenzen der wettbewerblichen und regulatorischen Rahmenbedingungen)“ dient.

Indem die Zweckbestimmungen des Digitalinfrastrukturfonds so erweitert wurden, dass auch digitale Bildungsinfrastrukturen der Schulen in Kommunen förderfähig sind, hat der Bundesgesetzgeber eine Doppelförderstruktur geschaffen. Denn daneben existiert bereits seit 2019 der „Digitalpakt Schule“, der unter dem Eindruck der erzwungenen Schulschließungen im Rahmen der Corona-Maßnahmen durch insgesamt drei Zusatzvereinbarungen ergänzt und in seinem Volumen um 1,5 Mrd. Euro ausgeweitet wurde. 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 Förderprogramme des Bundes. Es ist diese Vielzahl verschiedener Förderprogramme, die auf kommunaler Ebene inzwischen in der Kritik steht. Denn der administrative Aufwand,

der bei jedem dieser Programme variiert, ist für die personell oft unterausgestatteten Kommunalverwaltungen meist hoch (Scheller et al. 2021).

Mit dem Corona-Konjunkturpaket wurde auch das 5. Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2020 bis 2021 mit einem Volumen in Höhe von 1 Mrd. Euro aufgelegt. Auf diese Weise sollen rund 90.000 neue Betreuungsplätze in Kindertagesstätten und in der Kindertagespflege geschaffen 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 für Länder und Gemeinden 2,75 Mrd. Euro bereit, damit diese Investitionen in den „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter“ (§ 2 GaFG) tätigen können. Auf diese Weise soll bis zum Jahr 2025 erreicht werden, dass jedem Kind im Grundschulalter eine ganztägige Betreuung mit mindestens acht Stunden an fünf Tagen in der Woche und einer Schließzeit von höchstens vier Wochen im Jahr garantiert werden kann.

Zu der Vielzahl an weiteren investiven Maßnahmen im Rahmen des Corona-Konjunkturpakets zählten u.a. eine Aufstockung der Bundesmittel für den ÖPNV um 2,5 Mrd. Euro, eine Aufstockung des Investitionspakts kommunale Sportstätten um 150 Mio. Euro sowie eine Absenkung des Eigenanteils finanzschwacher Kommunen im Rahmen des Förderprogramms „Nationale Klimaschutzinitiative“ zur Beschleunigung des Mittelabflusses (100 Mio. Euro). Außerdem wurden ein „Programm zur Milderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie im Kulturbereich“ (1 Mrd. Euro) sowie ein „Bus- und LKW-Flotten-Modernisierungs-Programm“ (1,2 Mrd. Euro) (Koalitionsausschuss der Großen Koalition 2020: 9) aufgelegt. Diese Vielzahl an Einzelmaßnahmen zeigt, dass das Krisenmanagement in einem Bundesstaat wie Deutschland immer wieder Stützungsmaßnahmen zugunsten einer Vielzahl unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppen vorsieht.

Finanzhilfen dieser Art zielen auf die „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 104b GG) und damit auf eine Beseitigung regionalökonomischer Verwerfungen sowie die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge. 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 wettbewerblichen Verfahren um entsprechende Mittel zu bewerben. Gleichzeitig sollen damit 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, 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 (Scheller 2005).

Fazit und Ausblick

Die finanziellen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Folgen haben ein Ausmaß erreicht, das in der Geschichte der Bundesrepublik ohne Vorbild ist. Dass Bund und Länder so schnell mit der Mobilisierung erheblicher finanzieller Ressourcen auf die neuartige Corona-Krise reagieren konnten, hatte mehrere Gründe. Neben umfangreichen Rücklagen, die Bund und Länder in den Jahren zuvor in ihren Haushalten gebildet hatten, sind es vor allem die extrem günstigen Rahmenbedingungen auf den Finanzmärkten, die schuldenfinanzierte Kreditprogramme momentan deutlich erleichtern. So konnte der Bund die für seine Corona-Stützungsmaßnahmen notwendigen Kreditbedarfe faktisch ohne zusätzliche Zinskosten mobilisieren – auch wenn dazu die Schuldenbremse durch eine Inanspruchnahme der Notfallklausel voraussichtlich bis einschließlich 2022 ausgesetzt werden muss (Bundesministerium der Finanzen 2021: 26-33). Erst im Jahr 2023 will der Bund – nach gegenwärtigem Stand – die Obergrenze für die Neuverschuldung wieder einhalten (Stabilitätsrat 2021: 6). Nachdem die EZB jüngst beschlossen hat, die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität unverändert bei 0,00%, 0,25% bzw. -0,50% zu belassen, dürfte sich auch auf absehbare Zeit nichts an diesem äußerst günstigen Zinsumfeld ändern (Europäische Zentralbank 2021). Kritiker dieser Niedrigzinspolitik warnen zwar regelmäßig vor dem Risiko möglicher Zinsänderungen und einer steigenden Inflationsgefahr. Allerdings gibt es eine hinreichende Zahl an Analysen, die überzeugend darauf hinweisen, dass der gegenwärtig zu beobachtende Inflationsanstieg auf spezielle Preiseffekte bei einzelnen Rohstoffen und Waren sowie Eigenarten der Berechnungsmethodik der Inflationsrate zurückzuführen sind.

Mit dem Corona-Konjunkturpaket dürfte es Bund und Ländern gelingen, die öffentliche Investitionstätigkeit zumindest in der kurzen Frist zu stabilisieren. So ist für den Bund im Jahr 2021 alleine ein Volumen von 62 Mrd. Euro an öffentlichen Investitionen geplant. Das wären rund 24 Mrd. Euro mehr als im Jahr 2019. Auch in den Jahren 2022 bis 2025 sind Investitionsausgaben in Höhe von 50 Mrd. Euro per anno geplant (Stabilitätsrat 2021: 6). Eine ähnliche Stabilisierung erwartet der Stabilitätsrat auch für die kommunale Ebene – selbst wenn Befragungen der städtischen Kammereien ein anderes Bild ergeben. Denn trotz dieser finanziellen Unterstützung treibt die Kommunen derzeit vor allem die Frage um, wie sich die allgemeinen Steuerminder-einnahmen demnächst in der Berechnung der Zuweisungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder niederschlagen werden. Denn sollten Steuermin-dereinnahmen nicht hinreichend kompensiert werden, bleibt fraglich, inwieweit sich die öffentlichen Investitionsplanungen tatsächlich realisieren lassen.

Jenseits der reinen Volumina ist es Bund und Ländern mit dem Corona-Konjunkturpaket zudem gelungen, erste wichtige Akzente im Sinne einer Verkehrs- und Energiewende zu setzen – selbst wenn die dafür gewählten Finanzierungsinstrumente vor allem auf eine zeitliche befristete Projektfinanzierung setzen. Nicht unwesentlich dürften dazu Diskussionen beigetragen haben, die im Vorfeld der koalitionsinternen Beratungen vor Stützungsmaßnahmen zugunsten umweltschädlicher Traditionsbranchen und -technologien gewarnt hatten. Allerdings werden viele der fiskalisch-haushalte-

rischen Disparitäten zwischen Ländern und Kommunen auch nach der Corona-Krise fortbestehen und nach der Flutkatastrophe in den südwestdeutschen Bundesländern noch einmal verschärft zu Tage treten, da insbesondere Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen schon seit langem zu den Ländern mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung zählen. Um vor allem Länder und Kommunen dauerhaft finanzpolitisch zu stärken und ihnen auch die Möglichkeiten zu geben, bestehende Investitionsrückstände im Sinne einer an Nachhaltigkeitszielen orientierten sozial-ökologischen Transformation bestehender gesellschaftlicher Systeme und Infrastrukturen abzubauen, sollten deshalb in der neuen Legislaturperiode verschiedene Maßnahmen offensiv diskutiert werden. Diese reichen von einer Modifizierung und Ergänzung der bestehenden Schuldenregeln um eine Investitionsklausel über Fragen der allgemeinen Steuererlegung und -verteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, der Einrichtung eines regelmäßig zu speisenden Krisenreaktionsfonds von Bund und Ländern bis hin zur Einführung einer möglichen Solidarabgabe einkommensstarker Bevölkerungsgruppen („Corona-Soli“).

Literatur

- Boettcher, Florian/Freier, Ronny/Geißler, René 2021: Kommunalen Finanzreport 2021, herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. A19-E7.
- Brand, Stephan/Raffer, Christian/Scheller, Henrik/Steinbrecher, Johannes 2021: Corona-Update Kommunalfinanzen: Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an. Fokus Volkswirtschaft Nr. 316, KfW Research, S. 1-5.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2020: Monatsbericht April 2020, S. 8-17.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2021a: Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2021b: Kreditaufnahme des Bundes in Zeiten der Corona-Krise, Monatsbericht Februar 2021, Berlin, S. 26-33.
- 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.
- Dullien, Sebastian/Tober, 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.
- 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.
- Europäische Zentralbank 2021: Pressemitteilung: Geldpolitische Beschlüsse, Frankfurt/Main, 22. Juli 2021.
- Koalitionsausschuss der Großen Koalition 2020: Corona-Folgen bekämpfen Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Ergebnisse des Koalitionsausschusses 3. Juni 2020, Berlin.
- 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.
- Lenk, Thomas/Bender, Christian/Hesse, Mario 2021: Zwischen Tilgung und Pandemiebewältigung. Die Länderhaushalte unter Druck, in: Scheller, Henrik/Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk,

- Thomas (Hrsg.) 2021: Finanzgeschichtsschreibung und finanzföderaler Diskurs in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2020: „Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken“, Jahresgutachten 2020/2021, Wiesbaden: 11.11.2020.
- Scheller, Henrik 2005: Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Lüdenscheid, S. 132-137.
- 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.
- 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.
- Sigl-Glückner, Philippa/Krahé, Max/Schneemelcher, Pola/Schuster, Florian/Hilbert, Viola/Meyer Henrika 2021: Eine neue deutsche Finanzpolitik, Dezernat der Zukunft, Berlin.
- Stabilitätsrat 2021: Beschluss des Stabilitätsrates zur Haushaltspolitik in einer Ausnahmesituation und zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzgesetzes gemäß § 6 Stabilitätsratsgesetz, TOP 1 der 23. Sitzung am 21. Juni 2021.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) 2021a: Öffentliche Schulden im Jahr 2020 um 14,4% gegenüber dem Vorjahr gestiegen, Pressemitteilung Nr. 145 vom 25. März 2021.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) 2021b: 189,2 Milliarden Euro öffentliches Finanzierungsdefizit im Jahr 2020, Pressemitteilung Nr. 169 vom 7. April 2021.