

Die Finanzen der Länder und Kommunen in der Corona-Krise

In einem sehr lesenswerten Beitrag hat die OECD dargestellt, wie stark die Finanzen der „subnationalen Gebietskörperschaften“ (SNG) von der Corona-Pandemie im internationalen Vergleich tangiert werden. Auf der Ausgabenseite sind es vor allem die Bereiche Gesundheit, Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Soziale Sicherung, die besonders betroffen sind. Hier spielt für Deutschland vor allem die Öffentliche Sicherheit und Ordnung eine besondere Rolle (Polizei, kommunale Ordnungsverwaltung).

Die Rolle der Beschäftigung im öffentlichen Dienst wird oft übersehen; diese Arbeitsplätze stellen aber einen gewissen stabilisierenden Faktor auf dem Arbeitsmarkt dar. Dies betrifft in Deutschland vor allem die SNG, bei denen etwas mehr als 80% der öffentlich Beschäftigten arbeiten. Allerdings ist ihr Anteil bezogen auf den gesamten Arbeitsmarkt mit etwa 8% relativ gering.

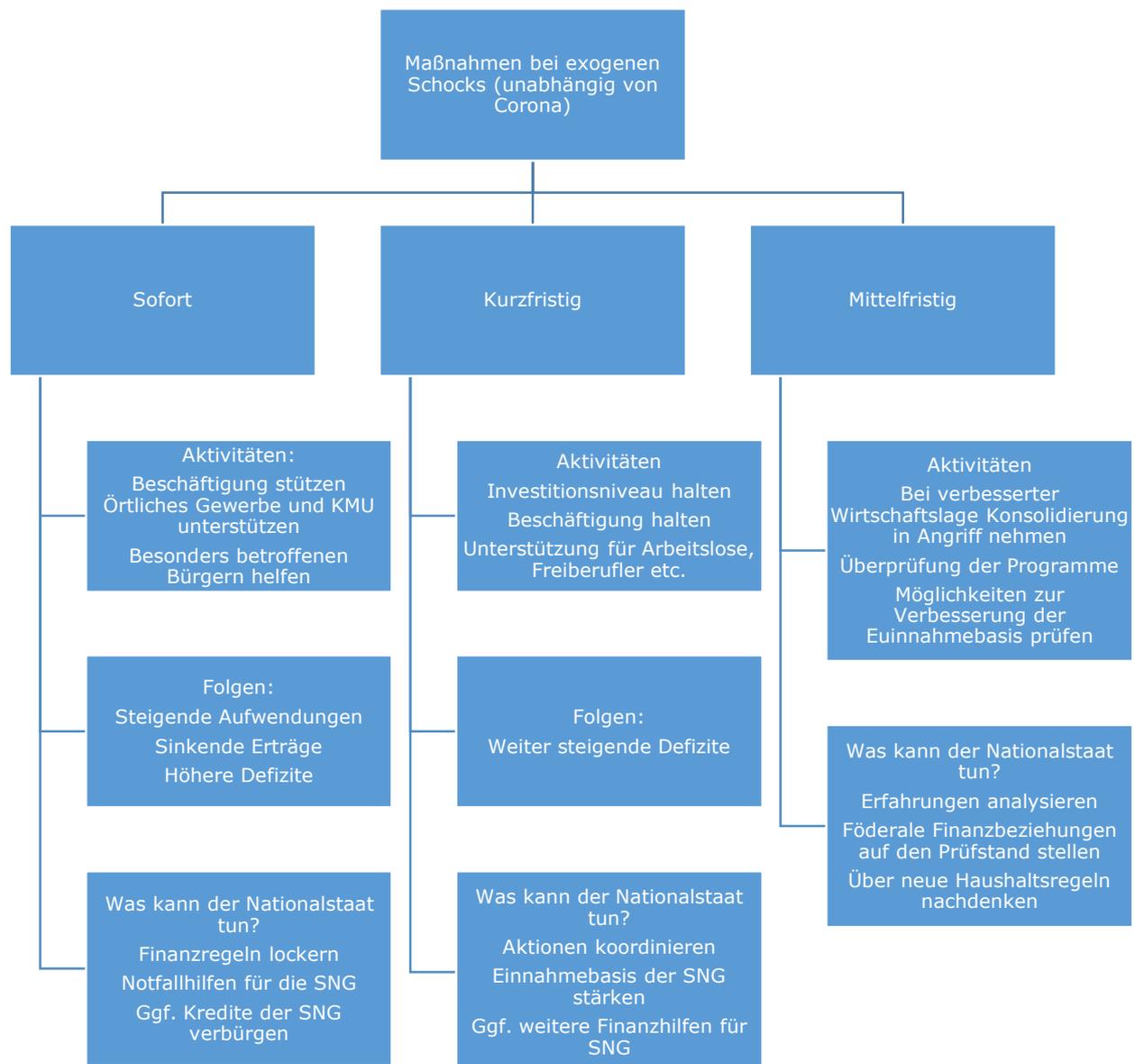
Mehr Aufwendungen sowie die konstante Beschäftigung treffen auf rückläufige Einnahmen. Dabei spielt die Zusammensetzung des Steueraufkommens für die Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine zentrale Rolle. Einkommen-, stärker noch Gewinnsteuern, aber auch die Umsatzsteuer reagieren auf einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Diese Reaktion (Elastizität) ist in Ländern mit einem hohen Anteil von (vergleichsweise stabilen) Vermögensteuern geringer als in Staaten mit einem großen Anteil volatilerer Steuern.

In Deutschland beträgt die Elastizität etwas mehr als 0,8, d.h. das Steueraufkommen der SNG sinkt bei einem Rückgang des BIP um 1% mit 0,8% etwas langsamer. Demgegenüber liegt der Wert in Österreich etwas über 1,0, d.h. BIP und Steueraufkommen der SNG bewegen sich in etwa parallel. Das führt zu der Frage, ob es sinnvoll wäre den Anteil der weniger volatilen Steuern zu erhöhen. Dazu könnten in Deutschland zum einen eine Wiedereinführung der Vermögensteuer (für die Länder) und eine höhere Grundsteuer (für die Gemeinden, d.h. auch eine Abkehr von der „Aufkommensneutralität“ der Grundsteuerreform) zählen. Um die Steuerbelastung insgesamt nicht zu erhöhen wäre es denkbar, Kompensationen bei der Einkommensteuer vorzunehmen.

In vielen Staaten muss die Finanzpolitik der SNG bestimmten Regeln folgen. Dazu zählen vor allem das Postulat des Haushaltsausgleichs sowie Schuldengrenzen, in einigen Staaten auch Ausgaben- oder Besteuerungsbeschränkungen. Solche Regeln bergen die Gefahr einer prozyklischen Finanzpolitik, die sich vor allem in der Investitionstätigkeit niederschlägt. Das aber hätte einen die Rezession verstärkenden Effekt. Daher – so die Schlussfolgerung der OECD-Experten – sind sog. „Escape“-Klauseln, die eine Verletzung der üblichen Haushaltsregeln erlauben, notwendig. Auf der Länderebene gibt es in Deutschland solche Ausnahmetatbestände, die eine befristete Lockerung der Schuldenbremse ermöglichen. Auf der kommunalen Ebene sind solche Lösungen bisher nicht im Haushaltsrecht vorgesehen – mehrere Länder haben jeweils ad-hoc mit Erlassen eine Verletzung der Haushaltsregeln auf kurze Sicht toleriert.

Die Corona-Pandemie ist ebenso wie die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 kein „schwarzer Schwan“, d.h. ein undenkbares Ereignis. Mit weltweiten Schockwellen muss daher auch in Zukunft gerechnet werden. Insoweit gilt es die „Lessons Learned“ dazu zu nutzen, um die Resilienz der Staaten bei künftigen Ereignissen zu stärken.

Die Experten der OECD empfehlen ein 3-Säulen-Modell, das sowohl die SNG als auch die Ebene der Nationalstaaten umfasst:



Eigene Darstellung; eigene sinngemäße und gestraffte Übersetzung

Vieles davon wird bereits geleistet. Entscheidend ist, dass die Erfahrungen tatsächlich genutzt und nicht nur auf die Beherrschung einer Pandemie konzentriert werden (erinnert werden sollte an die Erleichterungen im Vergaberecht im Rahmen des Konjunkturpaktes II 2008/2009). Vielmehr müssen auch die fiskalischen Aus-

wirkungen bedacht werden. Nicht zuletzt aber gilt es Strukturen, gerade im Finanzföderalismus, zu überdenken und schon jetzt Überlegungen anzustellen, wie die Rückkehr zu einer Normalsituation geleistet und erreicht werden kann.

Juni 2020

Quelle: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-fiscal-relations-across-levels-of-government-ab438b9f/>