



FiFo Discussion Papers
Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

FiFo Discussion Paper No. 21-01

**Der Beitrag eines resilienten Finanzausgleichs
zur Krisenbewältigung**

Michael Thöne

2021

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Der Beitrag eines resilienten Finanzausgleichs zur Krisenbewältigung

Michael Thöne*

Die Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträge (FiFo Discussion Papers) sind eine Publikationsform für Forschungsergebnisse aus dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Zudem bietet die Reihe den eigenen Forscherinnen/n, den FiFo Policy Fellows sowie dem Institut nahestehenden Wissenschaftlerinnen/n ein Forum, eigene Beiträge zur finanzwissenschaftlichen und -politischen Diskussion vorzulegen. Diese Beiträge sind strikt personenbezogen; sie geben nicht zwingend die Ansichten der Leitung des Instituts oder die Ansichten der Organe der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V. wieder.

* Dr. Michael Thöne ist der Geschäftsführende Direktor des FiFo Köln

 Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne
P.O. Box 130136; D-50495 Köln
Wörthstr. 26; D-50668 Köln
Tel. +49 221 13 97 51 0

<http://fif-koeln.de>

Der Beitrag eines resilienten Finanzausgleichs zur Krisenbewältigung

Überarbeitetes Skript des Hauptvortrags zur Tagung
„Resilienter Finanzausgleich“

des KDZ Zentrums für Verwaltungsforschung und der TU Wien am 9. Juni 2021. Wien / online¹

Der finale Beitrag erscheint demnächst in:

Peter Biwald, Johann Bröthaler, Michael Getzner und Karoline Mitterer (Hrsg.):
„Krisenfester Finanzausgleich. Herausforderungen und Optionen zur Krisenbewältigung“

Neuer Wissenschaftlicher Verlag. Wien / Graz 2021.



Eigene Darstellung

¹ Für Anregungen und Unterstützung bei der Erstellung des Transskripts danke ich Karoline Mitterer und Michael Getzner sowie den anderen Teilnehmer:innen der Wiener Tagung. Es gilt der übliche *disclaimer*: Verbleibende Fehler gehen zu Lasten des Autors.

Inhalt

Einleitung	5
Arten von Krisen und Herausforderungen an den Finanzausgleich	5
Ansatzpunkte für Resilienz auf den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs	7
Zur Bewältigung <i>akuter</i> Krisen durch Finanzausgleiche	10
Beispiel: Auswirkungen der Pandemie auf die öffentlichen Finanzen in Deutschland	12
Mehr Abgabenautonomie zur Bewältigung akuter Krisen?.....	13
Zur Bewältigung <i>chronischer</i> Krisen durch Finanzausgleiche	14

Einleitung

Ich freue mich sehr, bei dieser Tagung vortragen und mit Ihnen über den Finanzausgleich – konkret: über verbesserte Resilienz und die Fähigkeit zur Krisenbewältigung durch den Finanzausgleich – sprechen zu können. Die Initiative des KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung und der TU Wien für die heutige Tagung zeigt, dass in Österreich schon vor dem Ablauf der aktuellen Finanzausgleichsperiode über dessen künftige Entwicklung gerade mit Blick auf die Stärkung der Resilienz der öffentlichen Finanzen diskutiert wird. Diese Voraussicht – so viel haben wir spätestens mit in der Corona-Pandemie lernen müssen – ist alles andere als selbstverständlich.

Die Einladung, einen Vortrag zur Frage „Was kann der Finanzausgleich zur Krisenbewältigung beitragen?“ zu halten, habe ich gerne angenommen. Dies allerdings nicht ohne Zweifel in Bezug auf den *österreichischen* Finanzausgleich, da die meisten anderen Teilnehmer:innen hier vermutlich weit besser informiert sind als ich. Entsprechend soll mein Beitrag aus einer allgemeineren finanzwissenschaftlichen Perspektive – die nicht zwingend eine primär deutsche ist – einige Aspekte zur Diskussion stellen und sich damit auch an den Einleitungsvortrag von Professor Getzner anschließen. Mit *Antworten* auf die hier zentralen Fragen werde ich zurückhaltender sein – wir stehen ja erst am Anfang eines Diskussionsprozesses.

Resiliente Finanzausgleiche sind keine Selbstverständlichkeit

Arten von Krisen und Herausforderungen an den Finanzausgleich

Wenn wir nach der Krisenbewältigung durch Finanzausgleiche fragen, gilt es zunächst, über *Arten von Krisen* zu sprechen. Von den Herausforderungen, die den Finanzausgleich betreffen, stehen zwei Krisentypen im Vordergrund: *Akute* Krisen und *chronische* Krisen. Diese beiden Krisentypen verlangen unterschiedliche Vorgangsweisen im Finanzausgleich und zeigen Reformbedarfe an unterschiedlichen Stellen auf. Am Beispiel der aktuellen Pandemie einerseits und der Klimakrise andererseits soll diese Unterscheidung kurz erläutert werden (siehe Abbildung 1).

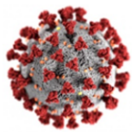
Akute Krisen versus chronische Krisen

Auf der einen Seite stehen die Corona-Pandemie (2020 f.) und die Finanzkrise (2009) als prototypische *akute* Krisen. Auf der anderen Seite stehen der Klimawandel wie auch der demografische Wandel als Probleme, denen man langfristig beikommen muss, die aber gleichwohl die Bezeichnung „Krise“ rechtfertigen. Diese Einordnung macht vor allem deutlich, dass auch hier der Handlungsbedarf durchaus ein akuter ist, auch wenn das Problem nicht schnell in den Griff zu bekommen ist und auch nicht schnell wieder vorbeigehen kann.

Pandemie und Finanzkrise versus demografischer und Klimawandel

Akute Krisen kommen schnell und unerwartet. Chronische Krisen dagegen sind vorhersehbar und oft mit fachlich klar erwarteten Entwicklungen verbunden – denen man auch entgegen treten kann, gerade was den Klimawandel betrifft. Diese Entwicklungen können zwar nicht mehr vollständig abgewendet werden (auch beim demografischen Wandel nicht). Aber chronische Krisen sind vorhersehbar und in gewisser Weise auch berechenbar. Wir sehen ziemlich genau, in welche Richtung sie sich entwickeln. Hier liegt ein zentraler Unterschied der Krisentypen, entsprechend ergeben sich auch ganz verschiedene Ansatzpunkte, an denen Finanzausgleiche in der Krisenbewältigung ansetzen können bzw. sollten.

*Schnell und unerwartet
versus allmählich und
vorhersehbar*



Akute Krise	Chronische Krise
<ul style="list-style-type: none"> • Bsp. Corona 2020, Finanzkrise 2009 etc. • Auftreten: Schnell und (weitgehend) unerwartet • Akuter Handlungsbedarf an ex ante unbekannter Stelle • Prinzipiell überwindbar: Rückkehr an den (mehr oder minder) alten Ausgangspunkt ist möglich und gewollt 	<ul style="list-style-type: none"> • Bsp. Klimawandel; demografischer Wandel • Auftreten: Vorhersehbar und (fachlich) erwartet • Handlungsbedarf / Aufgabenänderungen nach Art und Ort vorhersehbar • Nicht „überwindbar“ i.e.S.: Nach/mit der Krise wird neuer Zustand angestrebt.

Eigene Abbildung.

Abbildung 1: Unterschiedliche Krisentypen zur Bewältigung im Finanzausgleich

Bei akuten Krisen, je nachdem wo, wie und wen diese treffen, gibt es ist im Voraus allenfalls Ahnungen ihres Ausmaßes, aber genaue Prognosen sind hier nicht möglich. Selbst bei der Corona-Pandemie: Das breite und differenzierte Wissen der letzten Jahrzehnte und Jahrhunderte über Pandemien und über lokale Epidemien hat uns in keiner Weise ausreichend auf das vorbereitet, was wir erleben mussten. Bei chronischen Krisen ist das Gegenteil der Fall, an Wissen und hinreichender Vorausschau fehlt es hier in aller Regel nicht.

Für unsere Beispiele von akuten und chronischen Krisen kommt noch eine weitere, potenziell sehr relevante Unterscheidung hinzu: Akute Krisen sind im Prinzip überwindbar sind oder werden zumindest so behandelt, als seien sie es. Natürlich ist der Verlust so zahlreicher Menschenleben durch die Corona-Pandemie eine Tragödie, die viele unwiederbringliche Verluste gebracht hat. Gleichwohl sind solche akuten Krisen insofern überwindbar, als

*Akute Krisen sind
überwindbar*

Gesellschaften und Staaten etwas wie einen *Status quo ex ante* anstreben. Akute Krisen sind also *Schocks* und schaffen Situationen, die überwindbar erscheinen, und wo es als möglich angesehen wird, wieder an einen Ausgangspunkt zurückzukommen, der mehr oder minder dem alten ähnelt.

Die Problembewältigung sieht bei *chronischen* Krisen ganz anders aus, zumindest bei jenen großen Herausforderungen, vor denen sich die Gesellschaften derzeit sehen – dem Klimawandel und dem demografischen Wandel. Diese Herausforderungen sind nicht (mehr) *überwindbar*. Chronische Krisen führen zu abweichenden Entwicklungen; das Gesamtsystem wandelt sich in Richtung eines neuen Zustands.

Chronische Krisen sind nicht (mehr) überwindbar

Das ist beim demografischen Wandel sehr deutlich, gerade wenn wir uns die öffentliche Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung durch die jeweils „aktive“ Generation anschauen. Aber auch beim Klimawandel ist es derzeit schon sehr fraglich, ob der globale Temperaturanstieg unter zwei Grad – oder gar unter dem 1,5 Grad-Ziel des Pariser Abkommens – gehalten werden kann. Auch ein Klimawandel mit nicht mehr als zwei Grad Erwärmung gegenüber der vorindustriellen Zeit wird dramatische Veränderungen mit sich bringen. Natürlich ändern sich die staatliche Aufgabenerfüllung und deren Finanzierungsbedürfnisse schon in der Anpassung an den Klimawandel, aber auch im Kampf gegen die Verschlimmerung des Klimawandels. Und all dies kommt auch auf den Finanzausgleich zu.

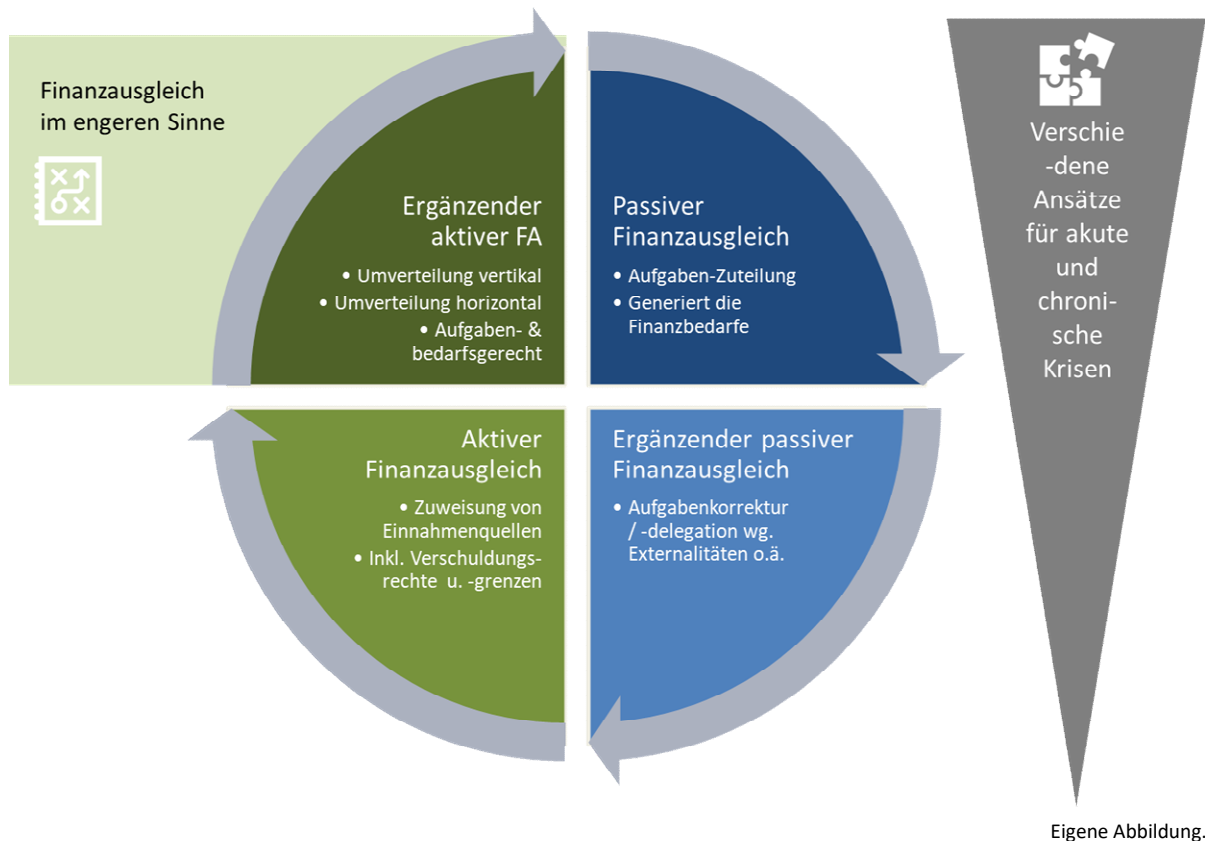
Demografischer und Klimawandel sind chronische Krisen

Ansatzpunkte für Resilienz auf den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs

Wie können Finanzausgleiche resilienter gegen akute und chronische Krisen gestaltet werden? Inwiefern sind sie heute schon krisenfest? Um diesen Fragen näher zu beleuchten, ist es notwendig, sich noch einmal die Reichweite eines „kompletten Finanzausgleichs“ von der Aufgabenzuordnung bis hin zum Einnahmenausgleich zu vergegenwärtigen.

Grundsätzlich ist der Finanzausgleich ein System zur Verbindung staatlicher Ebenen in föderalen Staaten, beispielsweise in Österreich, der Schweiz oder Deutschland. Die Aufgabenerfüllung öffentlicher Aufgaben und deren Finanzierung erfolgt über drei Ebenen, dem Zentralstaat (Bund/Eidgenossenschaft), den Ländern bzw. Kantonen und schließlich den Städten, Gemeinden und Kreisen. Für die EU-Mitglieder kann dieses System ehrlicherweise über vier Ebenen hinweg betrachtet werden. Denn das föderale Gebilde der Europäischen Union mit den finanziellen Beziehungen zwischen der EU-Ebene, den Mitgliedstaaten und wiederum deren Untergliederungen, kann durchaus als faktischer, wenngleich unsystematischer europäischer Finanzausgleich bezeichnet werden (selbst wenn es manchen politisch heikel scheint, diese europäischen Beziehungen tatsächlich so zu nennen).

Umfangreicher Finanzausgleich im Drei- bzw. Vier-Ebenen-System



Eigene Abbildung.

Abbildung 2: Stufen des Finanzausgleichs

Seien es zwei, drei oder vier Ebenen – Grundlage jeden Finanzausgleichs ist, wie Abbildung 2 zeigt, zunächst der *passive* Finanzausgleich, also die Zuordnung der staatlichen Aufgaben an die Gebietskörperschaften. Leitfrage ist hier: Was sind zentralstaatliche Aufgaben? Was sind kommunale Aufgaben? Was haben die Länder dazwischen zu tun? Was sind die globalen Aufgaben, die am besten von Europa erfüllt werden sollen? Die Theorie des Fiskalföderalismus bietet für die Beantwortung dieser Fragen eine Reihe von wohlfahrtstheoretischen und polit-ökonomischen Kriterien. Ich kann diese Kriterien und ihre Umsetzung in realen Finanzverfassungen in diesem Vortrag allerdings nicht behandeln.²

Vier Stufen des Finanzausgleichs

Wichtig ist aber, dass durch die Zuteilung von Aufgaben (und deren Optimierung im *ergänzenden* passiven Finanzausgleich) auch ein entsprechender Finanzierungsbedarf entsteht. Hierbei geht es noch nicht um konkrete Ausgaben, sondern um die Konzeption der Finanzierung beispielsweise durch verbundene oder eigene Abgaben: Beim aktiven Finanzausgleich – genauer gesagt beim *primären* aktiven Finanzausgleich – steht die Zuteilung von Einnahmequellen im Mittelpunkt. Das kann für die Krisenresilienz sehr wichtig sein,

Zuordnung von Aufgaben und von Verschuldungsrechten

² Stellvertretend für viele Quellen sei hier auf die Beiträge in: E. Ahmad und G. Brosio (Hrsg.) (2006), Handbook of Fiscal Federalism, Edward Elgar ISBN: 978 1 84542 008 6, verwiesen. Aktuell für Europa vgl. die Ausführungen in M. Thöne und H. Kreuter (2021), Public Goods in a federal Europe. Vision Europe Paper 4; Bertelsmann Stiftung, Gütersloh / Berlin.

denn es werden nicht nur Abgaben zugeteilt. Es werden vor allem auch ebe-
nen- und institutionenspezifische Verschuldungsrechte zugeteilt und Ver-
schuldungsgrenzen gezogen. Welche Gebietskörperschaften dürfen sich wie
verschulden? Welche Regeln und Limits haben sie dabei einzuhalten?

Für die Resilienz wie auch für die generelle Fähigkeit zur Aufgabenerledigung
unter sich ändernden Rahmenbedingungen ist entscheidend, wie die öffent-
lichen Mittel zwischen Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene verteilt
werden. Genutzt werden dazu in der Praxis die verschiedensten Mechanis-
men außerhalb und innerhalb des Finanzausgleichs im engeren Sinne, und
zwar sowohl horizontal zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften der
gleichen Ebene, als auch mit Blick auf die vertikale Umverteilung. Das heißt:
Bei einer Veränderung der primären Zuteilung über die Ebenen hinweg muss
gewährleistet sein, dass jede Gebietskörperschaft eine mehr oder minder,
sowohl aufgaben- als auch bedarfsgerechte Finanzierung erhält. Dies kann
entweder durch eigene Einnahmen oder durch Transfermechanismen erfol-
gen, die dieses System ergänzen. Wenn auch im Umfang vielleicht nur klein,
werden die abschließenden Transfers eines Finanzausgleichs das effektive
Fundament dafür legen, dass alle Gebietskörperschaften ihre Aufgaben tat-
sächlich so erfüllen können, dass Leistungen in ähnlicher Qualität und Inten-
sität erbracht werden können.

*Aufgaben und bedarfsge-
rechte Finanzierung*

Abbildung 2 zeigt, dass Resilienz und konkrete Krisenbewältigung an den un-
terschiedlichen Stufen des Finanzausgleichs ansetzen können. Die „Me-
tafrage“ in Bezug auf die Gestaltung des Finanzausgleichs selbst ist dabei:
Wer hat die Aufgabe, für Krisenresilienz zu sorgen? Diese Frage kann man in
zwei Unterfrage teilen: Wer hat die Aufgabe, als vorbeugende Versicherung
gegen drohende oder auch ungewisse Krisen zu vorzusorgen? Welcher
Ebene fällt die Aufgabe der Nachsorge zu, wenn eine Krise eingetreten ist,
der man nicht vorbeugen konnte?

*Metafrage:
Wer hat die Aufgabe, für
Krisenresilienz zu sorgen?*

Auf einer ganz grundsätzlichen Ebene zieht die Metafrage zur Krisenresilienz
eine Art Metaantwort nach sich: Ein Finanzausgleichssystem – über passive
und aktive Stufen hinweg – ist auch ein Versicherungssystem. Diese Versi-
cherung muss leistungsfähig und hinreichend flexibel gestaltet werden. Die
erste Pflicht zur Krisenresilienz liegt also beim jeweiligen Verfassungsgeber,
nicht bei einer bestimmten Ebene. Diese vorgeschaltete Metaantwort ist in-
sofern wichtig, als die eigentlich – auch nach der Lehre des Fiskalföderalis-
mus – naheliegende Antwort „die zentrale Ebene“ nicht voraussetzungslos
richtig ist. Die zentrale Ebene ist im Prinzip am besten geeignet, um viele
Externalitäten direkt zu internalisieren und auch um gut zwischen stark und
schwach betroffenen Krisenopfern umzuverteilen. Doch dazu muss die zen-
trale Ebene eben auch stark sein – nicht zuletzt finanziell stark. Das ist kei-
nwegs selbstverständlich – man denke nur an die Vereinigten Staaten von
Amerika im 19. Jahrhundert, an das Deutsche Reich vor den Erzbergerschen
Reformen 1919 oder an die Europäische Union heute. Doch wo der Verfas-
sungsgeber schon eine hinreichend starke und damit versicherungsfähige
zentrale Ebene geschaffen hat, ist eine wesentliche Voraussetzung für Kri-
senbewältigung im und durch Finanzausgleich geschaffen.

*Der Verfassungsgeber
soll die zentrale Ebene
befähigen, als oberster
Versicherer handeln zu
können*

Zur Bewältigung *akuter* Krisen durch Finanzausgleiche

Was passiert bei akuten Krisen? Wie werden sie durch den Finanzausgleich bewältigt? Bei einer akuten Krise kann es sowohl zu Einnahmefällen als auch zu zusätzlichen Ausgabenbedarfen kommen, wie beispielsweise durch die Corona-Pandemie. Hier stellt sich natürlich die Frage des Mittelbedarfs für die unterschiedlichen Ebenen. Der Mittelbedarf hängt an den Aufgabenprofilen der Gebietskörperschaften. Sie sind einerseits schon festgelegt, können sich andererseits aber gerade in einer akuten Krise auch ändern. Es geht nicht um die Frage „Wer braucht wie viel Geld?“, sondern um: „Wer braucht wie viel Geld *wofür?*“. Wie ändern sich die Aufgaben, und welche Mittel sind zusätzlich oder in veränderter Form notwendig, um eine akute Krise zu bewältigen?

„Wer braucht wie viel Geld wofür?“

Im besten aller Fälle funktioniert diese Anpassung von allein im Sinne automatischer Stabilisatoren. Diese sind aber nur in bestimmten wirtschaftlichen Situationen wirksam, insbesondere auch bei begrenzten, nur regionalen Krisen. Hier wirken Finanzausgleiche, wenn sie gut gestaltet sind, tatsächlich automatisch krisenresilient; diskretionäre Eingriffe sind kaum notwendig. Wer Einnahmefälle hat, wird von den anderen aufgefangen. Wenn der Finanzausgleich in dieser Hinsicht gut funktioniert, hat die vollautomatische Krisenbewältigung den großen Vorteil, dass die Krise nicht politisiert werden muss.

Automatische Krisenresilienz

Aber für eine akute Krise wie eine Pandemie, das heißt eine *ubiquitäre* Krise, die überall gleichermaßen ankommt und die auch in der Form nicht vorhersehbar war, ist ehrlicherweise festzuhalten, dass man ein System kaum sinnvoll darauf vorbereiten kann. Selbst wenn es ginge – es wäre extrem aufwändig, sich auf alle Eventualitäten abstrakt vorzubereiten.

Vorbereitung auf ubiquitäre Krisen ist kaum möglich

Hier ist es besser, ein paar gute taugliche Regeln – gewissermaßen Faustregeln der Finanzverfassung – festzulegen. Diese Kombination aus automatischen und diskretionären Eingriffen nennen wir hier *semi-diskretionäre* Stabilisatoren. Für eine solche Kombination ist es wichtig, vorab festgelegt zu haben, *wer* in der Pflicht steht. In der Krisensituation muss *automatisch* feststehen, *wer* welche Aufgaben und Kompetenzen hat, *diskretionär* zu Krisenbewältigung aktiv zu werden – deswegen *semi-diskretionär*. Die Funktion eines Finanzausgleichs als automatischer und als semi-diskretionärer Stabilisator ist es, die benötigten zusätzlichen Einnahmen von dort, wo sie am leichtesten generiert werden können, dorthin zu leiten, wo sie akut zur Krisenbewältigung verausgabt werden müssen.

Resilienz durch semi-diskretionäre Stabilisatoren

Wie reagiert man in einer ubiquitären akuten Krise? Mit Neuverschuldung, das ist wohl klar. In einer akuten Krise wäre es in aller Regel unsinnig, auf einmal Steuern erhöhen zu wollen. Auch das Ausmaß an vorher geschaffenen Rücklagen sollte begrenzt sein, weil der Staat im Zweifelsfall nicht beliebig Steuern erheben soll, um vollständige Vorsorge für reine Eventualitäten zu schaffen. Die normale angezeigte Reaktion ist die Neuverschuldung. Ein

Resilienz durch Rating: Kreditwürdigkeit schafft Krisenvorsorge

wichtiges Charakteristikum der der finanziellen Resilienz gegenüber akuten Krisen ist damit auch schlichtweg eine hohe Kreditwürdigkeit. Resilienz und Rating liegen eng beieinander.

Zugleich sind im Zuge der weiteren Krisenbewältigung die Aufgaben und Ausgaben genau zu beobachten, um zu erkennen, wann die Phase der Schockabsorption abgeschlossen ist und wieder eine Normalisierung eintritt. Dann können und sollen die Einnahmeverlagerungen, also die Krisenhilfen der Einnahmestärkeren an die Krisenbetroffenen, wieder zurückgefahren werden.

*Der finanzielle Weg
aus der Krise*

Nach der akuten Krise stellt sich – von der Krise selbst klar zu separieren – die Frage, ob geflossene Hilfsgelder zurückzuzahlen sind oder nicht. Hat die stärkere (zentrale) Ebene der schwächeren (dezentralen) Ebene die Krisenhilfe nur als Kredit gewährt? Oder ist es tatsächlich eine dauerhafte Hilfe gewesen? Hier gilt es vorsichtig zu sein mit instinktiven Wahrnehmungen von Fairness zwischen Helfenden und Hilfeempfangenden. Zwischen Gleichgestellten versteht es sich von selbst, das gewährte Nothilfe hinterher in angemessenem Tempo zurückgezahlt, also abgestottert wird. Doch dieser Impuls aller wechselseitigen Solidarität gilt eben zwischen *Gleichen*, also im horizontalen Finanzausgleich. Wir sind hier aber in den vertikalen Finanzbeziehungen.

*Nach der Krise I:
Keine falsche Solidarität!*

Das ist die Eingangsfrage, die ich gestellt habe: Welche Ebene ist eigentlich die Versicherungsebene? Und wenn die richtige – im Zweifelsfall zentrale – Ebene für die Krisenabsicherung verantwortlich gemacht worden ist, wäre der Schluss unlogisch, dass nach Ende der Krise die nachgeordneten Ebenen erhaltene Hilfen zurückzuzahlen hätten. Das gilt umso mehr, wenn die unteren Ebenen effizient finanziert sind, d.h. wenn Rückzahlungspflichten zu Lasten ihrer regulären Aufgabenerfüllung oder zulasten von Steuern gehen, die sie dann erhöhen müssten. Natürlich müssen Schulden, die in Krisen aufgenommen worden sind, auch von der zentralen Ebene später wieder abgebaut und durch Steuereinnahmen oder anderweite Ausgabeneinsparungen refinanziert werden. Letztlich tragen immer die Bürger:innen eines Staates solche Lasten, ob diese nun über zentrale oder dezentrale Haushalte kommen.

*Nach der Krise II:
Am Ende landen die
Lasten bei den
Bürger:innen*

Dennoch ist der Finanzierungskanal nicht egal. Zentrale Ebenen sind in aller Regel breiter und flexibler aufgestellt, was die Steuer- und Abgabenquellen angeht, auf die sie zugreifen können. So kann die Abfinanzierung von Krisenlasten leichter und ohne vermeidbare Verzerrungen erfolgen. Auch die demokratische Rechenschaftspflicht spricht dafür, die Tilgung von Krisenschulden nicht intensiv zwischen den Ebenen hin- und herschieben: Wenn die zentrale Ebenen in ihrer Funktion als Rückversicherer Krisenschulden aufnehmen musste, ist es auch am transparentesten, wenn sie selbst für deren Tilgung politisch geradestehen muss. Allenfalls ist in der Tilgung eine gewisse Interessensquote sinnvoll, damit auch die von der Krisenhilfe begünstigten unteren Ebenen Anreize haben, vernünftig mit dem Geld umzugehen. Dieser einfache Anreiz funktioniert aber nur, wenn die Größe der Interessensquote von *Anfang an* festgelegt werden kann. Nachträglich funktionieren solche

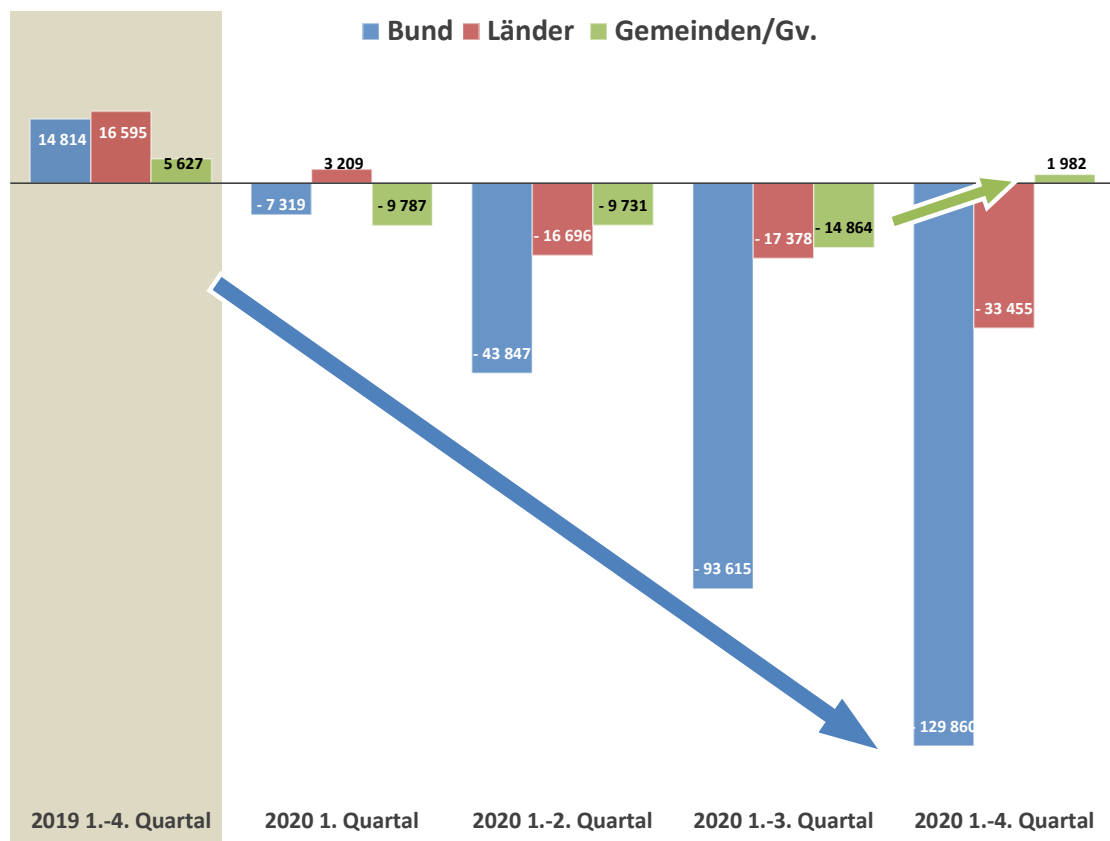
*Nach der Krise III:
Zentrale Ebene soll
Krisenschulden aufnehmen
und selbst tilgen*

Anreize nicht mehr. Konnte oder wollte man also in der akuten Krisensituation nicht festlegen, welchen (kleinen) Anteil die nachgeordneten Ebenen hinterher zur Tilgung der dann aufgehäuften Krisenlasten beitragen, sollte man auf eine solche Beteiligung i.d.R. ganz verzichten.

Beispiel: Auswirkungen der Pandemie auf die öffentlichen Finanzen in Deutschland

Ein Blick auf die Finanzen der verschiedenen Ebenen in Deutschland kann diese Art der Reaktion auf akute Krisen gut illustrieren. Die nachfolgende Abbildung 3 zeigt die Wirkungen der Pandemie auf die Finanzierungssalden der deutschen Gebietskörperschaftsebenen. Im Ausgangsjahr 2019 verbuchten alle staatlichen Ebenen signifikante Überschüsse zwischen 14,8 Mrd. EUR (Bund), 16,6 Mrd. EUR (Länder) und 5,6 Mrd. EUR (Gemeinden). Angesichts dieser Haushaltslage hätten bald Steuersenkungen anstehen müssen.

2019 noch Überschüsse auf allen Ebenen



Daten destatis; eigene Abbildung.

Abbildung 2: Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften (Deutschland) 2019 und 2020 (in Mrd. EUR)

Dann kamen die Pandemie und mit ihr umfangreiche, defizitfinanzierte Rettungsmaßnahmen aller Ebenen. Die Spuren der Pandemie sind gut an der quartalsmäßigen Entwicklung der Finanzierungssalden abzulesen: Die Defizite

der verschiedenen Ebenen wurden massiv größer, insbesondere jene des Bundes, da auch die Sozialversicherungen, die vom Bund bezuschusst werden, immer größere Lasten aufgebaut haben.

Interessanterweise konnte die kommunale Ebene – siehe Abbildung 3 – nach umfangreichen Anfangsdefiziten aus Mehrausgaben und Steuereintrüben für das Gesamtjahr 2020 wieder einen Überschuss ausweisen. Bereits Mitte des Jahres 2020 hatten sich Bund und die Länder darauf verständigt, die Gemeinden tatsächlich im Sinne des erörterten Versicherungsprinzips massiv zu unterstützen. Denn in Deutschland finanzieren sich die Städte und Gemeinden zu einem wichtigen Teil mit der sehr konjunkturabhängigen Gewerbesteuer, was ein wenig resilientes System darstellt: In jeder Wirtschaftskrise brechen die Einnahmen aus der Gewerbesteuer verlässlich ein.

Versicherungsprinzip funktioniert in Corona-Krise: 2020 werden die Kommunen finanziell vollkommen aufgefangen

Die Länder haben ihren Gemeinden umfangreiche Hilfszusagen gemacht und der Bund hat umfangreiche nichtrückzahlbare Transfers überwiesen. Im Ergebnis konnte die Gemeindeebene trotz Pandemie sogar Überschüsse von knapp zwei Milliarden Euro erzielen. Ex post könnte man sagen, dass diese Summe übertrieben war. Aber ex ante waren die notwendigen Unterstützungen nicht absehbar. Im Ergebnis hat diese Krisenabsicherung also insofern funktioniert, als diejenige Ebene, die die schwersten Lasten tragen kann, nämlich der Bund, sie auch im Wesentlichen geschultert hat. Das ist ein ganz gutes Beispiel, wie spontane Krisenbewältigung auch diskretionär geschaffen werden kann, wo keine systemische Resilienz herrscht. Diese Aussage ist allerdings insofern eine Momentaufnahme, als diese Krisenbewältigung mit dem ersten Pandemiejahr 2020 nicht abgeschlossen ist und die Kommunen auch im Jahr 2021 noch immer gesteigerte Finanzbedarfe haben, die nicht selbstverständlich von den Ländern und dem Bund gedeckt werden.

Mehr Abgabenautonomie zur Bewältigung akuter Krisen?

Im Angesicht akuter Krisen kommt häufig auch die Frage auf, ob mehr Steuer- und Abgabenautonomie ein richtiger Schritt in Richtung einer höheren Resilienz wäre. Der Gedanke liegt spontan nahe; so können sich krisenbetroffene Gebietskörperschaften direkt selbst helfen, indem sie benötigte Zusatzmittel direkt vor Ort erheben. Taugt also Abgabenautonomie zur Bewältigung von Krisen?

Hilft Abgabenautonomie bei der Bewältigung von Krisen?

Grundsätzlich gilt: Ein Mindestmaß an Abgabenautonomie jeder Ebene und die damit verbundene finanzielle Eigenverantwortung sind in einem föderalen System immer ein wichtiges Fundament für einen leistungsfähigen Finanzausgleich. Eigene Einnahmen widerspiegeln immer auch Eigenverantwortung. Aber gilt das auch für Krisenabsorption und –bewältigung? Nach dem Motto „Hilf Dir selbst, sonst hilft der keiner“?

„Hilf Dir selbst, sonst hilft der keiner“?

In akuten Krisen ist Abgabenautonomie das falsche Rezept. Je stärker eine Gebietskörperschaft von einer Krise betroffen ist, desto weniger gut (d.h. allokativ effizient) kann sie die Mittel zur Krisenbekämpfung selbst aufbringen.

Generell ist die Anhebung von Steuern im Krisenfall ohnehin zumeist kontraproduktiv. Die horizontale und die vertikale Absicherungsfunktion eines Finanzausgleichs gegen akute Krisen sollte also nicht auf Abgabenautonomie aufbauen. Denn Abgabenautonomie könnte schlimmstenfalls sogar als Vorwand der Stärkeren dienen, sich vor ihren Solidaritätspflichten in der Krisenabwehr zu „drücken“. Abgabenautonomie kann damit allenfalls als Rückversicherung gegen das *Finanzausgleichsversagen* dienen; mehr aber nicht.

*Abgabenautonomie ist
akuten Krisen das falsche
Rezept.*

Zur Bewältigung *chronischer* Krisen durch Finanzausgleiche

Bei *chronischen* Krisen, um die Betrachtung abzuschließen, sieht die Aufgabenstellung der Krisenbewältigung anders aus. Der Startpunkt ist derselbe wie bei den akuten Krisen. Auch bei chronischen Krisen stehen die Aufgabenprofile der Gebietskörperschaften an erster Stelle der Überlegungen, also die Frage „Wer braucht wie viel Geld *wofür?*“ Das ist der Maßstab, um zu beurteilen, ob die Mittel dort ankommen, wo sie benötigt werden und wie das am besten bewerkstelligt werden kann.

*Auch hier:
„Wer braucht wie viel
Geld wofür?“*

Chronische Krisen aber *verändern* die Aufgabenprofile von Gebietskörperschaften – vielleicht nur langsam, aber auf Dauer. Hier steht nicht Schockabsorption im Mittelpunkt, sondern das System muss dynamisch den sich veränderten Bedarfen anpassen werden, denn es kehrt nicht in seinen Ursprungszustand zurück. Beim demografischen Wandel ist beispielsweise mehr Kinderbetreuung und/oder mehr Pflegeaufwand die Folge. Das heißt, der demografische Wandel verändert die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen und die zugehörigen Finanzbedarfe. Bei der Anpassung des Finanzausgleichs an solche Symptome chronischer Krisen geht es darum, die sich ändernde Bedarfsunterschiede gut abbilden zu können.

*Chronische Krisen ändern
die Aufgabenprofile
auf Dauer*

Ein Problem bereitet tendenziell die politische Trägheit von Finanzausgleichen. Finanzausgleiche stellen sich häufig als „gefrorene“ politische Kompromisse des Zeitpunkts dar, an dem sie beschlossen worden sind. Sie bilden damit Zustände und politischen Mehrheiten eines bestimmten Zeitpunkts ab. Die Neigung, vom Ergebnis eines solchen (oft nur mühsam erreichten) Kompromisses wieder abzugehen, ist traditionell gering ausgeprägt – aus verständlichen Gründen insbesondere bei denen, die verlieren würden, wenn Finanzmittel neu zugeteilt werden.

*Trägheit der Finanzausgleich
als gefrorene politische
Kompromisse*

In *chronischen* Krisen ist diese Konstellation aus zwei Gründen wahrscheinlich schwieriger als in *akuten* Krisen. Denn die Bewältigung von chronischen Krisen kann eben nicht zum Ausgangspunkt vor der Krise – d.h. zum gefrorenen politischen Kompromiss – zurückführen. Zudem spielen in der Bewältigung chronischer Krisen *Steuern* eine sehr viel größere Rolle; zusätzliche Neuverschuldung kann allenfalls ergänzend zum Einsatz gebracht werden. Die Notwendigkeit, die Bewältigung chronischer Krisen frühzeitig durch (generationengerechte) Steuerfinanzierung zu realisieren, schafft in der politischen Auseinandersetzung eine zusätzliche Hürde, die es zu überwinden gilt.

*Notwendige Steuerfinanzierung
erschwert die zeitige Bewältigung
chronischer Krisen*

Entsprechend wichtig wird es, tatsächlich ein Finanzausgleichssystem zu nutzen, das eine automatische oder auch semi-diskretionäre Bedarfsorientierung hat. Doch gerade angesichts des Wandels, den chronische Krisen erzwingen, werden immer auch diskretionäre politische Entscheidungen zur Anpassung des Finanzausgleichs notwendig sein. Hier allein auf die Voraussicht und Führungskraft der Politik zu vertrauen, kann mitunter unzureichend sein. Hier werden auch die Verfassungsansprüche der einzelnen Ebenen eine Rolle spielen, insbesondere die Bedarfe der Kommunen. Denn die finanzielle Sicherung der staatlichen und kommunalen Aufgabenerfüllung muss auch im demografischen Wandel garantiert sein – insbesondere dann, wenn dadurch auch Einnahmen wegfallen.

Diskretionäre politische Führungskraft ist wünschenswert; Verfassungsansprüche sind verlässlicher

Als Krisenanpassung an den Klimawandel stehen die Finanzausgleiche vor der wahrscheinlich noch größeren Herausforderung, neuartige und/oder strukturelle veränderte Aufgaben in Leistungsportfolios der Kommunen zu integrieren. Wie gut es gelingt, diese neuen und zumeist zusätzlichen Finanzbedarfe als „new kids on the block“ in bestehende Finanzierungsmechanismen für etablierte, dauerhaft wichtige örtliche Aufgaben einzubringen, wird die ultimative Bewährungsprobe für die Resilienz von Finanzausgleichen im Angesicht verschiedenster Krisen – chronischen wie akuten – sein. Hier gibt es dauerhaft noch viel zu tun.

Klimawandel als „new kid on the block“ bringt ultimative Bewährungsprobe für Resilienz im Finanzausgleich

FiFo Discussion Papers / Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Kostenloser Download: www.fifo-koeln.de. Discussions Papers can be downloaded free of charge from: www.fifo-koeln.de.

- 00-1 Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?
- 00-2 Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform: eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang.
- 02-1 Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II.
- 05-1 Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle.
- 05-2 Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klimaschutz: die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuern.
- 05-3 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell.
- 06-1 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland.
- 06-2 Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle – Grundlagen und Anwendungsgebiete.
- 06-3 Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform?
- 06-4 Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besoldungsentwicklung im Laufe des Lebens.
- 06-5 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplification yield more equity and efficiency? An empirical analysis for Germany.
- 06-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland.
- 06-7 Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte – eine empirische Analyse.
- 06-8 Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte.
- 06-9 Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects of fiscal reforms.
- 06-10 Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model.
- 06-11 Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Richness and Poverty. A micro data application to Germany and the EU-15.
- 07-1 Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnssektor.
- 07-2 Groneck, M., Plachta, R.: Eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich.
- 07-3 Kitterer, W.: Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung.
- 07-4 Brenneisen, F., Peichl, A.: Dokumentation des Wohlfahrtsmoduls von FiFoSiM.
- 07-5 Brenneisen, F., Peichl, A.: Empirische Wohlfahrtsmessung von Steuerreformen.
- 07-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Is a Flat Tax politically feasible in a grown-up Welfare State?
- 07-7 Groneck, M., Plachta, R.: Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschränke für die deutschen Bundesländer.
- 07-8 Becker, J., Fuest, C.: Tax Enforcement and Tax Havens under Formula Apportionment.
- 07-9 Fuest, C., Peichl, A.: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis.
- 08-1 Thöne, M.: Laffer in Luxemburg: Tankverkehr und Steueraufkommen im Großherzogtum.
- 08-2 Fuest, C., Thöne, M.: Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende?
- 08-3 Becker, J., Peichl, A., Rincke, J.: Politicians' outside earnings and electoral competition.
- 08-4 Paulus, A., Peichl, A.: Effects of flat tax reforms in Western Europe on equity and efficiency.
- 08-5 Peichl, A., Schaefer, T.: Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich.
- 08-6 Peichl, A.: The benefits of linking CGE and Microsimulation Models – Evidence from a Flat Tax analysis.
- 08-7 Groneck, M.: A Golden Rule of Public Finance or a Fixed Deficit Regime? Growth and Welfare Effects of Budget Rules.
- 08-8 Plachta, R. C.: Fiscal Equalisation and the Soft Budget Constraint.
- 09-1 Mackscheidt, K.: Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern.
- 09-2 Herold, K.: Intergovernmental Grants and Financial Autonomy under Asymmetric Information.
- 09-3 Finken, J.: Yardstick Competition in German Municipalities.
- 10-1 Mackscheidt, K., Banov, B.: Ausschluss und Zwang im Kollektiven.
- 12-1 Dobroschke, S.: Energieeffizienzpotenziale und staatlicher Lenkungsbedarf.
- 12-2 Mackscheidt, K.: Ein Szenario für 2017.
- 12-3 Brügelmann, R., Schaefer, T.: Der Einkommenssteuertarif verteilt stärker um als je zuvor. Eine Simulationsanalyse.
- 12-4 Thöne, M.: 18 Billion At One Blow. Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures.
- 12-5 Colombier, C.: Drivers of Health Care Expenditure: Does Baumol's Cost Disease Loom Large?
- 13-1 Mackscheidt, K.: Die gesetzliche Unfallversicherung im Systemvergleich.
- 14-1 Diekmann, L., Jung, A., Rauch, A.: Klimaschutz trotz knapper Kassen? Eine empirische Untersuchung zu Finanzierungsmodellen für Klimaschutzaktivitäten in Städten und Gemeinden.
- 15-1 Thöne, M.: Blockade beim deutschen Finanzausgleich – Ein Vorschlag zur Güte.
- 15-2 Braendle, T., Colombier, C.: What Drives Public Health Care Expenditure Growth? Evidence from Swiss Cantons, 1970-2012.
- 16-1 Mackscheidt, K.: Flüchtlingspolitik – Finanzierung durch Migrationssonderfonds und Erbschaftsteuer?
- 16-2 Mackscheidt, K.: Die schleichende Entstehung der Schuldenkrise in Südeuropa – und ihre Therapie.
- 16-3 Colombier, C.: Population Aging in Healthcare – A Minor Issue? Evidence from Switzerland.

- 16-4 Mackscheidt, K.: Der Weg in die Nullzinspolitik der EZB – Muss die Geldpolitik so bleiben, oder gibt es einen Ausweg?
- 17-1 Mackscheidt, K.: Zur Finanzierung einer Verlängerung der Bezüge bei der Arbeitslosenversicherung.
- 17-2 Mackscheidt, K.: Der Wandel in der Staatsschuldentheorie und die öffentlichen Schulden in Europa.
- 17-3 Bernard, R.: Political Fragmentation and Fiscal Policy: Evidence from German Municipalities
- 18-1 Funke, J., Koldert, B.: Kosten und Nutzen hausärztlicher Versorgungsmodelle
- 19-1 Jung, A., Koldert, B., Reuschel, S.: Interkommunale Schulkoperationen: Hemmnisse und Ansätze zu ihrer Bewältigung.
- 19-2 Jung, A., Koldert, B.: Mobilstationen im Stadt. Umland. Netzwerk – ein Versuch einer Begriffseinordnung.
- 19-3 Mackscheidt, K.: Der Bundeshaushalt und seine Nebenhaushalte bis 2030 – Drangsal und Hilfe.
- 19-4 Jochimsen, B.: Christmas Lights in Berlin – New Empirical Evidence for the Private Provision of a Public Good.
- 19-5 Barone, G., Kreuter, H.: Low-wage import competition and populist backlash: The case of Italy.
- 19-6 Jochimsen, B., Maina, A.: Consumption Taxes, Income Distribution and Poverty.
- 20-1 Mackscheidt, K., Maier-Rigaud, R.: Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung.
- 20-2 Thöne, M.: Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist. Plus Nachbemerkung: Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie.
- 20-3 Thöne, M.: On the difficulty of investing sustainably in the future. And how it can be done. Plus postscript: Future investments in the in times of the Corona-pandemic.
- 20-4 Breuer, C. and Colombier, C.: Debt and Growth: Historical Evidence.
- 20-5 Mackscheidt, K: Die Empirie gegen eine neoliberale Wirtschaftspolitik. Buchbesprechung zu Banerjee und Duflo „Gute Ökonomie für harte Zeiten“.
- 20-6 Mackscheidt, K: Der vergangene Reichtum Venedigs und die zukünftige Wohlfahrt Europas.
- 21-1 Thöne, M.: Der Beitrag eines resilienten Finanzausgleichs zur Krisenbewältigung.