

# Resilienz und Reform

FÖDERALE AUFGABENERFÜLLUNG IN DEN 2020ER JAHREN

Dr. Michael Thöne

Geschäftsführender Direktor FiFo Köln

Loccumer Online-Finanztage 2021

WIE KOMMEN DIE FÖDERALEN FINANZEN AUS DER CORONA-KRISE?

18. November 2021

...aber wohin?



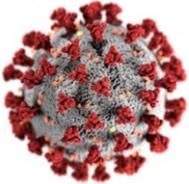
Wie gut „kann der Bundesstaat Krise“?

*Resilient = robust und anpassungsfähig*

Um welche Krisen geht es?

Def. Resilienz nach K. Mitterer et al. (2021).  
Bildquelle: pixabay free image (bearbeitet)

# Zwei unterschiedliche Krisentypen zur Bewältigung im föderalen Zusammenspiel



## Akute Krise

- Bsp. Corona 2020/21, Finanzkrise 2009 ff.
- 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



## Chronische Krise

- 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.

Quelle: M. Thöne (2021).

Die folgende Presseschau wird hier aus urheberrechtlichen Gründen nicht im Original angezeigt:

„Laschet will bundesweit einheitlichen Lösung für Schulen“

Wirtschaftswiche vom 02.04.2021

<https://www.wiwo.de/politik/deutschland/coronakrise-laschet-will-bundesweit-einheitliche-loesung-fuer-schulen/27064250.html>

„‘Einheitswahn‘: Die Frage nach der Deutschland-Notbremse spaltet die Länderchefs.“

Focus 12.04.2021

[https://www.focus.de/politik/deutschland/bund-gegen-laender-einheitswahn-laender-chefs-streiten-ueber-corona-notbremse\\_id\\_13181655.html](https://www.focus.de/politik/deutschland/bund-gegen-laender-einheitswahn-laender-chefs-streiten-ueber-corona-notbremse_id_13181655.html)

„Länder bestehen auf bundeseinheitlichen Corona-Regeln“

FAZ 22.10.2021

<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/laender-bestehen-auf-bundeseinheitlichen-corona-regeln-17597728.html>

... dass der föderale Staat „Krise nicht kann“ ...  
täuscht (meines Erachtens).

→ Zumindest hinsichtlich der föderalen *Finanzen* hat die  
Krisenreaktion vergleichsweise gut geklappt.

# Warum kann der (deutsche) Bundesstaat recht gut mit *akuten* Krisen umgehen?

Hoher Handlungsdruck blockiert effektiv „second thoughts“

- „Kommt für mich das fiskalisch bestmögliche Ergebnis raus?“ u.ä.

Schnelles, unerwartetes Eintreten erleichtert den Konsens, auf Neuverschuldung zurückzugreifen.

- Wegen Verschuldung wird ein akuter Verteilungskonflikt vermeiden.
- Systematisch über der Versicherungsfunktion eines Finanzausgleichssystems auch gut gerechtfertigt.
- Auch formal sind hier die Hürden der „Schuldenbremse“ sehr niedrig.

Wegen der Erwartung, dass nach der Krise eine (ungefährer) Status quo ex ante wieder erreicht wird, würden „second thoughts“ auch zu keinen Blockaden führen.

- Wiederherstellung der alten Verteilungspositionen als „gefrorenen Kompromisse“ früherer Entscheidungen wäre ohnehin die politische Default-Lösung.

# Chronische Krisen dagegen bringen Transformationsdruck...

## Das Paradox föderaler Krisenlösungskompetenz:

Akute Krise sind  
vergleichsweise leicht,  
chronische Krise dagegen  
schwer anzugehen und zu  
bewältigen.



# Warum kann der Bundesstaat recht schlecht mit *chronischen* Krisen umgehen?

Vermeintlich geringer akuter Handlungsdruck ermutigt zu effektiv „second thoughts“

- „Kommt für mich das fiskalisch bestmögliche Ergebnis raus?“ u.ä.

Langsames, erwartbares Eintreten legt oft (nicht immer) die Konsequenz nahe, Steuermittel zur Krisenbewältigung einzusetzen.

- Wegen der Nutzung des Steuerinstrumentes kommt es quasi automatisch auch zu interpersonellen Verteilungskonflikten und zwischen den Gebietskörperschaften .
- Formal wären die Verschuldungshürden der „Schuldenbremse“ eher hoch.

Da nach der Krise der Status quo ex ante nicht wieder erreicht wird, können sich „second thoughts“ durchaus bezahlt machen.

- Wiederherstellung der alten Verteilungspositionen als „gefrorenen Kompromisse“ früherer Entscheidungen nicht wieder erreichbar.
- Doppelstreit: Neue aufgabengerechte Finanzierung und neue Notwendigkeit, wiederum Verteilungskompromisse zu finden.

# Was sind die großen Transformationsaufgaben?

## Staatsaufgaben /-ausgaben Deutschland gesamt

| Funktionen <small>(Struktur COFOG 2019; Eurostat)</small> | "Strukturelles Ist 2021" |                |              | Veränderung mittelfristiger Bedarf (ca. 2025). <i>Eigene Schätzungen</i> |  |  |
|---|--------------------------|----------------|--------------|--|--|--|
|   | % am BIP                 | Mrd. Euro 2021 | % am BIP     | In Mrd. Euro 2021  | Veränderung wegen                              |  |
| Allgemeine Dienste  | 5,7                      | 200            | + 0,5        | + 18   | Digitalisierung (+); Migration (+); EZ (+)     |  |
| Verteidigung  | 1,1                      | 40             | + 0,4        | + 14   | Souveränes Europa (+)                          |  |
| Öffentliche Ordnung + Recht                               | 1,6                      | 60             | + 0,1        | + 4  | Katastrophenschutz, Resilienz, Cybersicherheit |  |
| Wirtschaftl. Angelegenheiten                              | 3,3                      | 120            | + 1,0        | + 35   | Infrastruktur (+); Verkehrs-& Energiewende (+) |  |
| Umweltschutz  | 0,6                      | 20             | + 0,5        | + 18   | Klimaschutz & -anpassung (+)                   |  |
| Bau + Wohnung; Kommunale Dienste                          | 0,4                      | 20             | + 0,4        | + 14   | Infrastruktur (+); Energiewende Gebäude (+)    |  |
| Gesundheit  | 7,4                      | 260            | + 0,5        | + 18   | Alterung (+); Infrastruktur (+); Resilienz (+) |  |
| Erholung, Kultur, Religion                                | 1,0                      | 40             | + 0,0        | + 0  |  |  |
| Bildung   | 4,3                      | 150            | + 0,3        | + 11   | Inklusion (+); Lebenslanges Lernen (+)         |  |
| Soziales  | 19,7                     | 700            | + 2,0        | + 71   | Alterung (+); <b>Arbeitslosigkeit (-)</b>      |  |
| <b>Gesamtstaat</b>  | <b>45,2</b>              | <b>1.600</b>   | <b>+ 5,7</b> | <b>+ 200</b>   | <b>gesamte Bedarfsveränderung</b>              |  |

- Die kommenden Transformationsaufgaben werden (in konservativer Schätzung, s.o.) mehr gesamtstaatliche Ausgaben erfordern, als mit der Schuldenbremse machbar erscheint.
- Auch die große 2021er Rücklage aus dem Krisen-Nachtragshaushalt des Bundes kann dieses Volumen nicht erreichen.

# ...und wie kann denen ohne (reine) Defizitfinanzierung begegnet werden?

## Staatsaufgaben

| <b>Funktionen</b> (Struktur COFOG 2019; Eurostat) |
|---|
| Allgemeine Dienste                                |
| Verteidigung                                      |
| Öffentliche Ordnung + Recht                       |
| Wirtschaftl. Angelegenheiten                      |
| Umweltschutz                                      |
| Bau + Wohnung; Kommunale Dienste                  |
| Gesundheit  |
| Erholung, Kultur, Religion                        |
| Bildung   |
| Soziales  |
| <b>Gesamtstaat</b>                                |

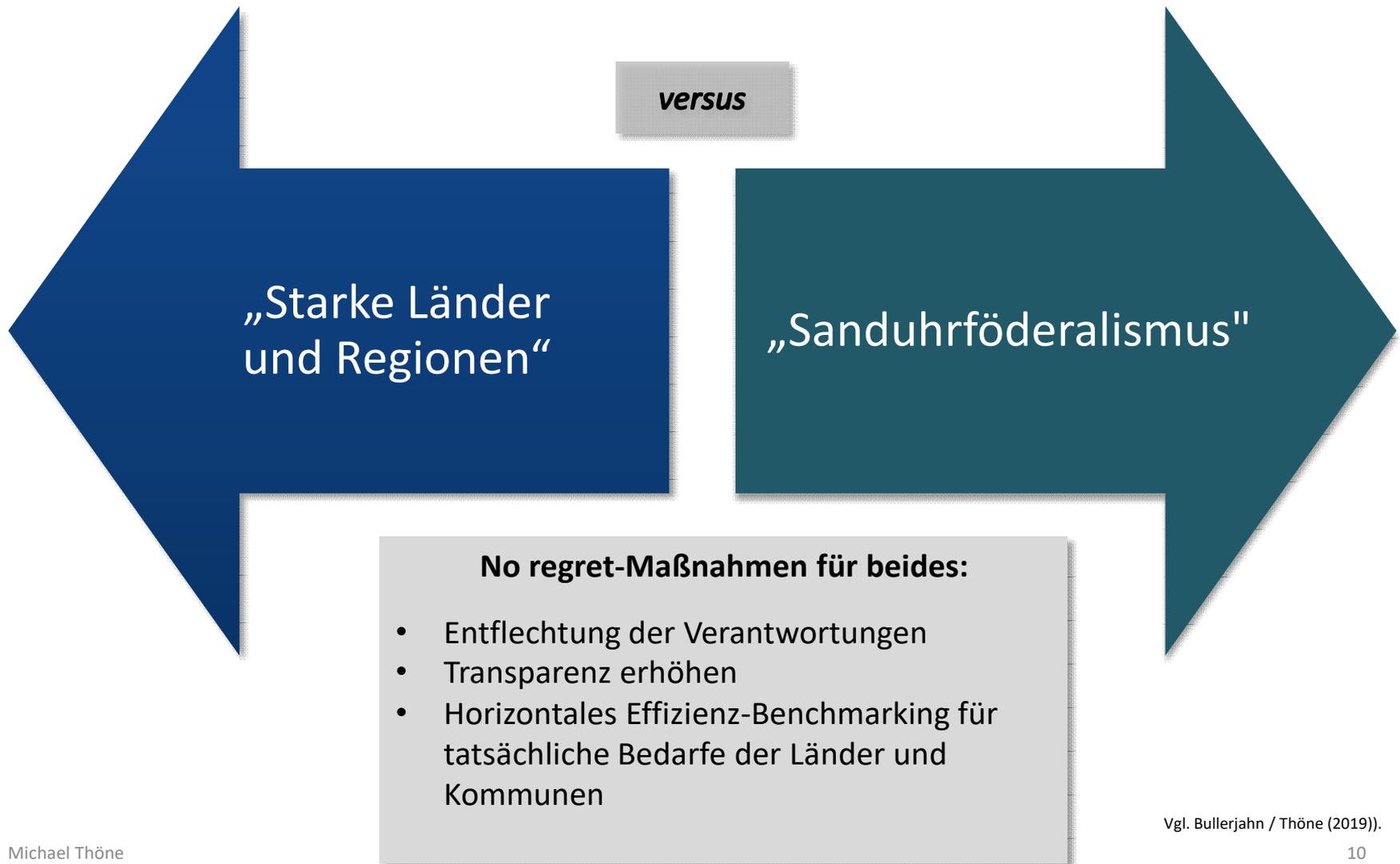
## Effizienzpotentiale

Cepparulo/Mourre 2020; Graph 10. Eigene Berechnungen

| Score | Efficiency gap | max Einsparung (% am BIP) | max. theoret. Einsparung (in Mrd. € 2021) |
|-------|----------------|---------------------------|---|
| 0,52  | 0,48           | 2,7                       | 100                                       |
| 0,59  | 0,41           | 0,7                       | 20  |
| 0,51  | 0,49           | 1,6                       | 60  |
| 0,51  | 0,49           | 0,2                       | 10  |
| 0,58  | 0,42           | 3,1                       | 110                                       |
| 0,91  | 0,09           | 0,4                       | 15  |
|       |                | <b>8,7</b>                | <b>315</b>                                |

- Diese theoretischen **Effizienz-Potentiale** sind in der Praxis nicht zu realisieren.
- Aber auch nur die Hälfte oder ein Drittel solcher **Effizienzgewinne** sollten ernsthaft zu denken geben, will man die **Transformationsaufgaben** (und damit die chronischen Krisen) angehen.
- Was würde das für den verflochtenen **deutschen Verwaltungsföderalismus** bedeuten?
- **Verlangt die große Transformation auch eine föderale Transformation?**

# Föderale Reformperspektiven im Transformationsdruck



# Danke!

Für die weitere Diskussion: [thoene@fiffo-koeln](mailto:thoene@fiffo-koeln).

## Zitierte Quellen:

Bullerjahn, J. und M. Thöne (2019), „Der Weg zu starken Ländern und Regionen. Perspektiven der Aufgabenentwicklung im deutschen Föderalismus“, in: M. Junkernheinrich et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, Berlin, S. 351-373.

Cepparulo, A., und G. Mourre (2020), „How and How Much? The Growth-friendliness of Public Spending through the Lens“, European Economy, Discussion Paper 132, Brussels.

Mitterer, K., N. Hochholdinger und D. Pichler (2021), „Krisenfeste Gemeindefinanzen. Einschätzung und mögliche Lösungsansätze zu mehr Resilienz der Gemeindefinanzen“. Endbericht Oktober 2021. [www.kdz.or.at](http://www.kdz.or.at)

Thöne, M. (2021), „Der Beitrag eines resilienten Finanzausgleichs zur Krisenbewältigung“, FiFo Discussion Paper 21-1, Köln.  
[Auch erscheinen in: P. Biwald, J. Bröthaler, M. Getzner und K. Mitterer (Hrsg.): „Krisenfester Finanzausgleich. Herausforderungen und Optionen zur Krisenbewältigung“, Neuer Wissenschaftlicher Verlag. Wien / Graz 2021.]