

LOCCUMER  
PROTOKOLLE

70/2021

WIRTSCHAFT | SOZIALES

# Wie kommen die Föderalen Finanzen aus der Corona-Krise?

*Loccumer Finanztage 2021*



Herausgeber  
Martin Junkernheinrich  
Joachim Lange

# Wie kommen die Föderalen Finanzen aus der Corona-Krise?

*Loccumer Finanztage 2021*

---

**Martin Junkernheinrich und Joachim Lange (Hrsg.): Wie kommen die  
Föderalen Finanzen aus der Corona-Krise? Loccumer Finanztage 2021,  
Loccumer Protokolle Band 70/2021, Rehburg-Loccum 2022.**

Dokumentation einer Online-Veranstaltung der Evangelischen Akademie Loccum zusammen mit der Technischen Universität Kaiserslautern vom 17. bis 18. November 2021

Tagungsplanung und -leitung:

Dr. Joachim Lange und Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

Redaktion: Dr. Joachim Lange

Sekretariat: Cornelia Müller

© Alle Rechte bei den Autoren

ISSN 0177-1132

ISBN: 978-3-8172-7021-7

Layout: Anne Sator, Loccum

Die Reihe Loccumer Protokolle wird herausgegeben von der Evangelischen Akademie Loccum. Bezug über den Buchhandel oder direkt bei: Evangelische Akademie Loccum, Protokollstelle, Postfach 2158, 31545 Rehburg-Loccum, Tel.: 05766/81-119, Telefax: 05766/81-900, E-Mail: [michaela.schmidt@evlka.de](mailto:michaela.schmidt@evlka.de)

Joachim Lange und Martin Junkernheinrich	Vorwort	5
---	---------	---

## **Wachsen oder streichen? Konsolidierungsstrategien in Zeiten vielfältiger Staatsaufgaben**

Werner Gatzler	Wachsen oder streichen? Konsolidierungsstrategien in Zeiten vielfältiger Staatsaufgaben	9
Katja Rietzler	Die Quadratur des Kreises: Wie realistisch sind die finanzpoliti- schen Pläne der neuen Bundesregierung?	21
Thomas Lenk, Maren Springsklee und Christian Bender	Föderale Finanzen und Haushalts- konsolidierung nach Corona	31

## **Effiziente Erledigung staatlicher Aufgaben Benötigen wir Änderungen im föderalen Zusammenspiel und Regulierungsrahmen?**

Michael Thöne	Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen	61
---------------	---	----

## Inhalt

---

Nathalie Behnke	Stärken und Schwächen der föderalen Arbeitsteilung im Krisenmanagement Bestandsaufnahme und Reformbedarfe	87
Martin Junkernheinrich	Überregulierung, Unterregulierung und Fehlregulierung. Ausgewählte Ergebnisse der Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen	97

## Anhang

Tagungsprogramm	117
Verzeichnis der Autor*innen	119
Loccumer Protokolle zum Thema	121

## Vorwort

Die Corona-Krise hat zu hohen Defiziten der öffentlichen Haushalte und einem Anstieg der Staatsverschuldungsquote geführt. Schon zu Beginn der aktuellen Legislaturperiode wurde kontrovers diskutiert, in welchem Maße diese Konsolidierung auf Ausgabenkürzungen, Steuererhöhungen oder einem „Herauswachsen“ aus der Verschuldung beruhen soll. Denn eine Strategie, die die konjunkturelle Entwicklung beeinträchtigt, läuft Gefahr, ihre Zielsetzung zu konterkarieren.

Die Debatte über eine langfristig nachhaltige Strategie für die öffentlichen Haushalte kann aber nicht losgelöst von den institutionellen Rahmenbedingungen erfolgen. Dies verdeutlicht, dass die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen auch immer deren föderale Verflechtung im Blick haben muss. Die Föderalen Finanzen stehen aber im engen Zusammenhang mit der föderalen Aufgabenverteilung. Die Corona-Krise hat jedoch gezeigt, dass es bei der Erledigung staatlicher Aufgaben und im Zusammenspiel der föderalen Ebenen durchaus Verbesserungsspielräume gibt, vieles könnte schneller, effizienter und zielgerichteter erfolgen.

Um diese beiden Debatten voranzutreiben und miteinander zu verknüpfen, veranstaltete die Evangelische Akademie Loccum gemeinsam mit dem Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie der Technischen Universität Kaiserslautern im November 2021 die Loccumer Finanztage 2021, deren Beiträge der vorliegende Band dokumentiert. Allen, die an der Tagung und der Entstehung des vorliegenden Bandes mitgewirkt haben, sei an dieser Stelle für ihr Engagement und ihre Kooperationsbereitschaft herzlich gedankt.

Seit der Tagung haben sich die – nicht nur fiskalischen – Herausforderungen, vor denen Deutschland steht, dramatisch verschärft: Der Angriff

Russlands auf die Ukraine wird die öffentlichen Haushalte Deutschlands in vielfacher Weise beeinflussen, angefangen von der finanziellen Unterstützung der Ukraine, über erhöhte Rüstungsausgaben bis hin zu dem Inflationsschub aufgrund der angestiegenen Preise für fossile Brennstoffe und die Störung internationaler Lieferketten. In den Beiträgen dieses Bandes konnte diese veränderte Situation nur mit einer Ausnahme berücksichtigt werden. Die in den Beiträgen aufgezeigten grundsätzlichen Strategien zur Bewältigung der Konsolidierung bei gleichzeitiger Bearbeitung neuer Herausforderungen verlieren jedoch durch die neue Situation – mutatis mutandis – nicht an Bedeutung. Vielmehr unterstreicht sie die Dringlichkeit, sich auf eine Strategie zu einigen.

*Loccum und Kaiserslautern im Juni 2022*

# WACHSEN ODER STREICHEN?

*Konsolidierungsstrategien in Zeiten vielfältiger  
Staatsaufgaben*



## Wachsen oder streichen? Konsolidierungsstrategien in Zeiten vielfältiger Staatsaufgaben<sup>1</sup>

Ich freue mich über die Gelegenheit, auch in diesem Jahr im Rahmen der Locumer Finanztage sprechen zu können. Im letzten Jahr ging es um die klima-, konjunktur- und fiskalpolitischen Aspekte der Reaktionen auf die Corona-Krise. In diesem Jahr erkennt man am Diskussionsthema bereits, dass sich die Perspektive verändert hat und der Fokus jetzt stärker auf ein Ende der Krise gerichtet ist. Das macht Mut und wenn ich an die aktuell laufenden Koalitionsverhandlungen denke, ist der Zeitpunkt jetzt, zu Beginn der neuen Legislaturperiode, gut gewählt für eine derart grundsätzliche Frage zu den Staatsfinanzen.

Lassen Sie mich aber noch einmal kurz auf unsere Krisenreaktion eingehen. Sie basiert auf einem erfolgreichen Konsolidierungskurs, der dazu beigetragen hat, die Finanzen des Bundes für eine Krise wie den Ausbruch der Corona-Pandemie zu wappnen.

Die Erfahrungen aus dieser Krise zeigen: Eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik trägt – neben dem starken Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre – dazu bei, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nachhaltig zu verbessern und die Handlungsfähigkeit des Staates im Falle unvorhergesehener Krisen zu stärken. Der Bund hat das in den Jahren vor der Corona-Pandemie

---

<sup>1</sup> Es gilt das gesprochene Wort.

konsequent beherzigt. Seit 2014 hatte es keine Nettokreditaufnahme mehr gegeben; dies hat es uns ermöglicht, den gesamtstaatlichen Schuldenstand im Jahr 2019 auf 59,7 Prozent des BIP zu reduzieren und die Rücklage, die ursprünglich zur Deckung von Belastungen aus der Flüchtlingskrise geschaffen worden war, auf beinahe 50 Milliarden Euro anwachsen zu lassen. Gleichwohl konnten wir in der vergangenen Legislaturperiode wichtige Vorhaben umsetzen:

- Wir haben die Investitionsausgaben im Bundeshaushalt kontinuierlich erhöht;
- Mit dem Klimaschutzprogramm 2030 haben wir die Ausgaben für den Klimaschutz angehoben;
- Mit der Abschaffung des Solidaritätszuschlags für fast alle und weiteren steuerlichen Erleichterungen, insbesondere für Familien mit Kindern, haben wir die verfügbaren Einkommen im unteren und mittleren Bereich dauerhaft gestärkt;
- Mit der Umsetzung der Grundrente haben wir zudem einen wichtigen sozialpolitischen Akzent setzen können.

Alles in allem lässt sich festhalten, dass die erfolgreiche Konsolidierung uns eine gute Ausgangslage für die Krise verschafft hat. Auf ihr konnten wir bei der Gestaltung unserer sehr starken und kraftvollen Reaktion auf die Pandemie aufsetzen. Ohne diese Konsolidierung hätten wir nicht ohne Weiteres und so schnell in die Vollen gehen können, wie wir es getan haben.

Wir blicken nunmehr auf fast zwei volle Jahre der Pandemie zurück: Sehr zügig haben wir nach dem Auftreten der ersten Corona-Infektionen in Deutschland bereits im März 2020 mit dem Ersten Nachtragshaushalt 2020 Vorsorge getroffen, um breit angelegte Hilfsmaßnahmen und Schritte zur Abwehr der Auswirkungen des Virus auf die Bevölkerung und die Wirtschaft in Deutschland finanzieren zu können. Wir haben hier erste steuerliche Erleichterungen für Unternehmen wie etwa den erweiterten Verlustrücktrag verabschiedet und die notwendigen Erweiterungen des Gewährleistungsrah-

mens beschlossen. Damit haben wir die Voraussetzungen für das Anlaufen der Kredit- und Bürgschaftsprogramme geschaffen. Schließlich haben wir den Wirtschaftsstabilisierungsfonds eingerichtet, dessen Aufgaben in der Stärkung der Kapitalbasis und der Liquiditätssicherung insbesondere von Großunternehmen liegen.

Damals standen wir noch ganz am Anfang der Pandemie und konnten noch überhaupt nicht abschätzen, welche Herausforderungen noch auf uns zukommen würden. Wir haben daher im Bundeshaushalt eine pauschale Vorsorge für coronabedingte Mehrbelastungen geschaffen: die sogenannte „Corona GMA“ in Höhe von 55 Milliarden Euro. Damit konnten wir unsere Handlungsfähigkeit erhalten und kurzfristig entstehende Bedarfe der Ressorts aufgrund der Pandemie schnell finanzieren. Wir haben hiervon auch regen Gebrauch gemacht und in Maßnahmen in Höhe von 17,5 Milliarden Euro eingewilligt – davon entfallen 15,8 Milliarden Euro auf Maßnahmen im Bereich des Gesundheitsministeriums.

Nach dem Abklingen der ersten Welle haben wir mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2020 vor allem das von der Koalition beschlossene Konjunktur- und Zukunftspaket im Bundeshaushalt umgesetzt. Wir sind damit umgestiegen auf eine konkrete Veranschlagung von Maßnahmen im Bundeshaushalt. Das Instrument der „Corona GMA“ haben wir beibehalten, aber in einer deutlich reduzierten Höhe.

Mit diesen beiden Nachtragshaushalten 2020 ist die geplante Neuverschuldung des Bundes von ursprünglich Null auf knapp 200 Milliarden Euro stark gestiegen. Im Ergebnis haben wir davon „nur“ rund 130 Milliarden Euro in Anspruch genommen.

Das Konjunkturprogramm ist dabei im Hinblick auf sein finanzielles Volumen ein beispielloses Hilfspaket für die Menschen und die Unternehmen in unserem Land, das mit kurzfristig wirkenden Hilfs- und Stützungsmaßnahmen die unmittelbaren Auswirkungen der Pandemie abwenden soll. Im sog. Zukunftspaket wurde aber auch die mittelfristige Perspektive in den Blick genommen und der Fokus auf die wirtschaftliche Erholung nach der Pandemie und die zukünftige Ausrichtung der deutschen Wirtschaft gelegt. Hier wurde der Schwerpunkt auf die bereits vor der Krise begonnenen Transformationsprozesse

se gesetzt. Ziel ist es, diese Prozesse aktiv zu gestalten und zu beschleunigen, indem in den kommenden Jahren transformative öffentliche Investitionen insbesondere in den Bereichen Klimaschutz, Energiewende, Mobilität und Digitalisierung auf den Weg gebracht werden.

Mit dem Bundeshaushalt 2021 und dem Finanzplan bis 2024 wurde die Krisenbekämpfungspolitik auf hohem Niveau fortgeführt. Im März dieses Jahres haben wir mit dem Nachtragshaushalt 2021 aufgrund des anhaltenden Lockdowns im Frühjahr noch einmal nachsteuern müssen. Die Ermächtigung zur Neuverschuldung in diesem Jahr beträgt jetzt rund 240 Milliarden Euro. Dies geht insbesondere darauf zurück, dass wir die Unternehmenshilfen erheblich aufstocken mussten – auf nunmehr 65 Milliarden Euro. Die Corona GMA beläuft sich aufgrund der im Frühjahr vorherrschenden Unsicherheit über den weiteren Pandemieverlauf auf fast 36 Milliarden Euro, davon sind 15 Milliarden Euro qualifiziert gesperrt. Diese Mittel können nur mit Einwilligung des Haushaltsausschusses verausgabt werden.

Ende Juni hat das Bundeskabinett den Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2022 vorgelegt, den letzten Haushaltsentwurf der 19. Legislaturperiode und die Ausgangsbasis für die neue Koalition. Die Neuverschuldung beträgt nach dieser Planung aus dem Sommer 99,7 Milliarden Euro und überschreitet damit ein weiteres Mal die zulässige Kreditobergrenze der Schuldenregel, was bereits 2020 und 21021 – also seit Eintritt der Corona-Krise – der Fall ist. Die aktuelle Pandemieentwicklung bestätigt uns in unserer Erwartung, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie und vor allem ihre Folgen für den Bundeshaushalt anhalten werden. Es sind weiterhin umfassende Stützungsmaßnahmen geboten, um die deutsche Volkswirtschaft zügig wieder auf einen schnellen und vor allem auch nachhaltigen Wachstumspfad zu bringen. Hierzu gehört auch die Stabilisierung der Beiträge zu den durch die Pandemie erheblich belasteten Sozialversicherungen. Gleichzeitig bleiben umfangreiche Maßnahmen zur Bekämpfung der unmittelbaren und mittelbaren Gefahren der Pandemie erforderlich und geboten. Zugleich finanzieren wir die Wachstumsimpulse des Zukunftspakets noch aus.

Die zur Bekämpfung der Pandemie aufgesetzten haushaltswirksamen Maßnahmen der Soforthilfe, der Schutzfonds und des Konjunkturpakets stellen eine starke Belastung des Bundeshaushalts dar. Im Jahr 2020 entsprachen diese Ausgaben einem Anteil von 5,4 Prozent des BIP, im Jahr 2021 entsprechen sie einem Anteil von 6,1 Prozent. Damit steuert der Bund erheblich mehr zur Bekämpfung der Krise bei als Länder und Gemeinden, die wir als Bund in der Krise zusätzlich unterstützt haben. Ich denke hier etwa an die Kompensation der Gewerbesteuererinnahmen der Kommunen oder an den Ausgleich von Steuermindereinnahmen aufgrund der befristeten Mehrwertsteuersenkung und des Kinderbonus. Man kann im Hinblick auf das föderale Finanzgefüge durchaus folgern: Die Kosten dieser Krise trägt ganz überwiegend der Bund.

Die Auswirkungen der Pandemie zeigen sich natürlich unmittelbar in der Höhe der Nettokreditaufnahme des Bundes. Die Summe der Nettokreditaufnahme der drei „Krisenhaushalte“ des Bundes, bei denen von der Ausnahmeklausel der Schuldenregel Gebrauch gemacht wurde bzw. wird – also für die Jahre 2020, 2021 und 2022 – beträgt nach aktueller Planung rund 470 Milliarden Euro. Jedes Jahr für sich genommen weist eine höhere Kreditaufnahme auf, als sie jemals in einem Jahr vor der Krise aufgenommen wurde! Mit dem Beschluss des ersten Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2022 und des Finanzplans bis 2025 ist aber eine klar abnehmende Tendenz erkennbar. Von 2021 nach 2022 reduziert sich die Nettokreditaufnahme bereits deutlich und ab dem Jahr 2023 soll die Schuldenregel wieder eingehalten und nur noch die jeweils nach der regulären Kreditobergrenze zulässige Neuverschuldung erreicht werden. Das gelingt uns unter Einsatz der in den vergangenen Jahren aufgebauten Rücklage. Diese können wir nun zur Stärkung der Einnahmebasis heranziehen und dadurch die wirtschaftliche Entwicklung weiter stabilisieren.

In der im Juni beschlossenen Finanzplanung verblieb für das Jahr 2025 dennoch ein finanzpolitischer Handlungsbedarf in Höhe von 6,2 Milliarden Euro. Mittlerweile liegen aber auch die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Beginn dieses Monats vor. Danach können sich für den Bund (wie im Übrigen auch für die Länder) deutliche Mehreinnahmen im Vergleich zur bisherigen Planung ergeben.

Infolge der Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie ist die gesamtstaatliche Schuldenstandquote im Jahr 2020 auf 68,7 Prozent des BIP angestiegen. Für dieses Jahr haben wir vor der aktuellen Steuerschätzung noch mit einem Anstieg auf 72 ¼ Prozent des BIP gerechnet.

Diese Zahlen sind für sich betrachtet beeindruckend. Aufgrund unserer finanzpolitisch sehr guten Ausgangslage vor der Pandemie, liegen wir damit aber deutlich unter dem Niveau am Ende der Wirtschafts- und Finanzkrise. Damals stieg die Staatsverschuldung auf 82,3 Prozent des BIP [2010]. Auch bleibt unsere Schuldenstandquote im internationalen Vergleich weiter relativ niedrig – die niedrigste unter allen G7-Staaten.

In den folgenden Jahren wird die Schuldenstandquote kontinuierlich sinken. Bisher gingen wir 2025 von rd. 67,25 Prozent des BIP aus, eine Neuschätzung wird nun auf Basis der Steuerschätzung erfolgen, ohne weitere Maßnahmen würde die Quote 2025 eher im Bereich von 65 Prozent des BIP, vielleicht sogar darunterliegen. Es gibt Institutionen, die damit rechnen, dass bereits früher die 60 Prozent-Grenze unterschritten wird.

Dies zu erreichen ist jedoch nicht einfach. Die Einhaltung der Schuldenregel zwingt uns für die kommenden Jahre in ein enges finanzpolitisches Korsett. Dies gilt umso mehr, wenn man sich die Tilgungspläne, die aus der Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel nach Artikel 115 GG resultieren, ansieht: Zwar betragen die Tilgungen ab dem Jahr 2023 „nur“ 2,1 Milliarden Euro jährlich bis 2042, aber dieser Betrag steigt voraussichtlich auf 20,6 Milliarden Euro jährlich an ab dem Jahr 2026! Auch wenn der endgültige Betrag erst nach Abschluss des laufenden und des kommenden Haushaltsjahres feststehen dürfte: Es dürfte allen einleuchten, dass dies nicht leicht zu bewerkstelligen sein wird. So dass ich persönlich es für durchaus vertretbar halte über etwa die Dauer der Tilgung noch einmal nachzudenken.

Trotz dieses ausgesprochen herausfordernden finanzpolitischen Umfelds sind die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen insgesamt günstig: Die Herbstprojektion der Bundesregierung zeigt, dass die deutsche Wirtschaft ihren Erholungskurs nach Corona fortsetzt, das Wachstum im laufenden Jahr dürfte 2,6 Prozent betragen, im nächsten Jahr ist mit einem deutlichen Zuwachs von 4,1 Prozent zu rechnen. Die aktuellen Entwicklungen zeigen aber

auch: die Lieferengpässe dauern an und bremsen derzeit die Aufwärtsentwicklung. Zudem besteht im Hinblick auf die aktuellen Zahlen zur Pandemieentwicklung ein Risiko, auch und gerade in Bezug auf ein länger anhaltendes Lieferkettenproblem.

Die Pandemie hat jedenfalls deutliche Spuren im Haushalt und in der Finanzplanung des Bundes hinterlassen. Wir erreichen beim Bund frühestens 2022 wieder das Vorkrisenniveau der Steuereinnahmen (laut Steuerschätzung werden wir noch leicht – knapp 700 Millionen Euro – darunterliegen).

Auch ausgabenseitig wirkt die Krise fort. Trotz des erfreulichen wirtschaftlichen Umfelds und steigender Steuereinnahmen haben wir noch immer erhebliche pandemiebedingte Belastungen zu bewältigen, vor allem im Gesundheitsbereich. Wir müssen erhebliche Mittel zur Stabilisierung der Sozialversicherungsbeiträge, insbesondere zur GKV, beisteuern, so dass der Zuschuss zur GKV allein im nächsten Haushaltsjahr voraussichtlich um 14 Milliarden Euro auf dann insgesamt 28,5 Milliarden Euro steigen wird. Nicht zuletzt wirken unsere mittelfristigen Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket und insbesondere aus dem Zukunftspaket fort. Diese werden in den kommenden Jahren ausfinanziert.

Gleichzeitig stehen wir Rufen nach weiteren erheblichen Investitionsbedarfen in den Bereichen Klimaschutz, Energiewende, Mobilität, Digitalisierung und öffentlicher Infrastruktur gegenüber, auch um die Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft vollziehen und vollenden zu können.

Es ist unumstritten, dass das Erreichen der Klimaneutralität bis 2045 erhebliche Investitionen erfordert. Und diese werden umso niedriger sein müssen, je früher sie ergriffen werden. Es geht dabei um private und staatliche Investitionen. Dabei müssen öffentliche Investitionen und Programme zur Förderung privater Investitionen sektorenübergreifend möglichst effizient ihren Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Einsparung leisten. In der soliden Finanzierung festgestellter Bedarfe für transformative öffentliche Investitionen und der permanenten Qualitätsverbesserung der öffentlichen Finanzen besteht der Kern der finanz- und klimapolitischen Herausforderung der nächsten Bundesregierung.

Diese Transformationsprozesse treten zu den ohnehin bestehenden grundlegenden Herausforderungen – etwa dem demografischen Wandel – hinzu.

Derzeit werden verschiedene Alternativen diskutiert, wie man das umsetzen und vor allem wie man das finanzieren kann. Manche schlagen das Heranziehen des Wirtschaftsstabilitätsfonds vor und dessen Umwandlung in einen Transformationsfonds oder die Gründung einer gesonderten Investitionsgesellschaft. Andere berufen sich auf die Ausnahmeklausel der Schuldenregel, um sehr große Beträge zur Finanzierung von Zukunftsinvestitionen in den kommenden Jahren zu bewerkstelligen. Und wiederum andere wollen die KfW und ihr Know-How mobilisieren, um diese wichtigen Investitionsvorhaben voranzutreiben. Viele gute Ideen, mit unterschiedlichen Herausforderungen. Am Ende muss die neue Bundesregierung im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen entscheiden und Maßnahmen wählen, die geeignet und möglichst effizient die Finanzierung der Investitionsbedarfe ermöglichen, schnell und im Rahmen der politischen Mehrheiten umsetzbar sind, und sich möglichst bruchlos in die bestehenden Strukturen einfügen, um zu gewährleisten, dass die neuen Maßnahmen auch schnell greifen können.

Der Ruf nach mehr Investitionen wird teilweise mit der Forderung nach einer Rückkehr von der Schuldenregel zu einer „goldenen Regel“ zur Erleichterung von Investitionen verbunden. Ich glaube, die Frage, ob eine solche Regel zur Stärkung der Investitionstätigkeit beitragen kann, kann hier aber dahinstehen. Denn die Schuldenregel steht im Grundgesetz, 2/3-Mehrheiten zur Änderung des Grundgesetzes sind eine hohe Hürde, die einen breiten politischen Konsens erfordern. Ich sehe nicht, dass sich dies kurzfristig erreichen lässt.

Hinzu kommt eine technische Schwierigkeit: Das, was wir im Haushaltsrecht als „Investition“ definieren, ist nicht unbedingt eine Zukunftsausgabe im Sinne der oben skizzierten Herausforderungen. Es ist eine bewusste Intention der Schuldenregel, dass sie die Verschuldungsmöglichkeiten nicht an bestimmten Ausgabearten festmacht, sondern dies dem politischen Entscheidungsprozess überlässt. Beispielsweise operieren wir im Bereich Klimaschutz sehr viel mit öffentlichen Subventionen, um Haushalten oder Unternehmen den Umstieg auf klimafreundliche Alternativen zu erleichtern. Da diese im

Rahmen der Transformationspolitik wichtig sind, handelt es sich ohne Zweifel um wichtige Zukunftsausgaben. Es sind aber nicht immer Investitionen nach haushaltsrechtlicher Definition. Eine Wiedereinführung der „goldenen Regel“, nach der der Staat sich im Umfang seiner Investitionen zusätzlich verschulden darf, wäre nicht sehr zielgenau und es würde sicher schwierig, gesetzlich einen geeigneten Investitionsbegriff zu verankern.

Ob unter der Schuldenregel die Investitionen gelitten haben, ist sicherlich einer der kritischen Punkte der Diskussion. Deshalb bin ich besonders froh, dass es in der abgelaufenen Legislaturperiode und bei geltender Schuldenbremse für den Bund möglich war, die Investitionen des Bundes deutlich anzuheben. Wir haben die Investitionsausgaben bei der Aufstellung des Regierungsentwurfs für den Bundeshaushalt 2022 und des neuen Finanzplans bis 2025 auf dem Niveau von rund 51 Milliarden Euro fortgeschrieben. Sie liegen damit deutlich über dem Vorkrisenniveau, das 2019 bei rund 38 Milliarden Euro lag.

Wir sollten hier längerfristig denken, über Konjunkturzyklen hinweg, und nachhaltige Haushalte mit ausreichendem Spielraum für wachstumsstärkende Investitionen anstreben. Für Veränderungen bei der Schuldenregel sollten wir uns im Augenblick auf solche Maßnahmen konzentrieren, die innerhalb des geltenden Rechtsrahmens umsetzbar sind. Ich denke etwa an eine Anpassung der Tilgungspläne, mit denen wir die notlagenbedingte Verschuldung binnen eines angemessenen Zeitraums zurückführen müssen. Diese führen im Moment ab dem Jahr 2026 zu starken Anstiegen. Wir müssen darauf achten, dass es hierdurch nicht zu Verwerfungen in unserer Finanzpolitik kommt.

Insgesamt aber muss man bei aller Kritik an der geltenden Schuldenregel festhalten: sie hat uns in der Krisensituation einen konsolidierten Haushalt vorfinden lassen und sie hat uns die gebotene Flexibilität gegeben, um schnell und kraftvoll gegen die Pandemie vorgehen zu können.

Wir haben die uns zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielräume intensiv genutzt. Es ist vieles möglich, aber es gibt auch Grenzen und diese sind zu beachten. Das zeigt auch das kürzlich ergangene Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs zum dortigen Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“:

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist groß, man kann und muss ihn nutzen, um die Herausforderungen zu bewältigen, aber man muss eben auch die geltenden Grenzen beachten.

Wir prüfen das Urteil aus Wiesbaden insbesondere darauf, ob sich daraus Implikationen für den Bund und seine Krisenbekämpfungspolitik ableiten lassen. Hier muss man zunächst die Unterschiedlichkeit der Regelungen und der gewählten Konstruktionen beim Bund und in Hessen im Blick behalten und den unterschiedlichen Grad des Eingriffs in das parlamentarische Budgetrecht. Da ist die hessische Konstruktion eines Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung und einem weitgefassten Verwendungszweck sehr viel weitgehender und mit tiefergreifenden Einschränkungen der Budgethoheit des Parlaments verbunden als das, was wir beim Bund an Maßnahmen zur Krisenbewältigung getroffen haben. Gleichwohl birgt das Urteil Aspekte, die wir uns genauer anschauen. Dazu gehört sicher die Forderung des Gerichts nach einer strikten Darlegungs- und Begründungspflicht des Haushaltsgesetzgebers. Die gewählten Instrumente zur Bekämpfung der Notlage und die dadurch erhöhte Kreditaufnahme müssen klar nachvollziehbar sein und die grundgesetzlichen Grenzen der Schuldenregel achten.

Sie haben mir für den heutigen Tag ein Thema vorgeschlagen, das genau den Kern der aktuellen Diskussion um den weiteren Kurs der Finanzpolitik trifft. Aufgrund der Pandemie sicherlich nicht nur in Deutschland, sondern sogar weit darüber hinaus. Die meisten Regierungen dürften vor ähnlichen Fragestellungen stehen.

Sie haben das Thema dieses Vortrags mit dem Gegensatz „Wachsen oder Streichen – Konsolidierungsstrategien in Zeiten vielfältiger Staatsaufgaben“ überschrieben. Die beiden Pole „Wachsen“ und „Streichen“ betrachte ich nicht zwangsläufig als Widersprüche. Man kann nicht nur das eine oder das andere erreichen. Ich bin im Gegenteil davon überzeugt, dass eine zu strikte Konsolidierung in der jetzigen Situation kontraproduktiv wäre und das Wachstum schwächen könnte. Ich glaube daher auch, dass unsere expansive Finanzpolitik in der Krise richtig war. Nichtstun wäre im Ergebnis deutlich teurer gewesen. Für den künftigen Kurs der Finanzpolitik ziehe ich es daher gerade aufgrund

der vielfältigen Herausforderungen für den Staat vor, von einer positiven Korrelation von Konsolidierung und Wachstum zu sprechen. Für mich ist eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik mit einer maßvollen Verschuldung vereinbar, die die Grundlage für neues und nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum schafft. Wir haben das in den letzten Jahren erfolgreich mit unserer Konsolidierung, die durch starkes Wirtschaftswachstum unterstützt wurde, unter Beweis gestellt. Die plötzliche Krisensituation der beiden letzten Jahre hat aufgrund ihrer Geschwindigkeit und Heftigkeit die über die Kreditobergrenze hinausgehende Verschuldung stark in den Vordergrund treten lassen. Die Herausforderung wird daher sein, dieses Ungleichgewicht maßvoll wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Einen Gesichtspunkt sollten wir in diesem Rahmen beachten: Bei aller Vielfalt von wichtigen Zukunftsaufgaben kommt der drängenden Aufgabe des Klimaschutzes eine besondere Qualität zu. Dass insoweit eine explizite verfassungsrechtliche Schutzpflicht besteht, hat unlängst auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt. Dies führt zu kurzfristigen Handlungszwängen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen, die den Bund in einer finanzpolitischen Situation treffen, in der bereits alle Ressourcen benötigt werden, um die Rückkehr zur Einhaltung der regulären Kreditobergrenzen nach der Schuldenregel ab dem Jahr 2023 wieder bewerkstelligen zu können.

Wichtig ist vor allem, bei der Überwindung der Pandemie mit den richtigen Prioritäten die Weichen für ein dynamisches und selbsttragendes Wachstum zu stellen, damit die öffentlichen Haushalte wieder über eine stabile und nachhaltige Einnahmebasis verfügen. Dabei spielt sicher auch das Wort „Streichen“ im Sinne der Qualität öffentlicher Finanzen eine zentrale Rolle. Wir dürfen nicht davor zurückschrecken, alle Ausgaben im Bundeshaushalt auf den Prüfstand zu stellen. Das sollte eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein und kein Schreckgespenst. Trotzdem: Die Entscheidung für prioritäre Ausgaben und die Streichung von nicht prioritären Ausgaben ist mühsam und aufgrund möglicher Zielkonflikte im politischen Prozess regelmäßig mit erheblichem Gegenwind verbunden. Aber die Mühe lohnt: Das kritische Hinterfragen trägt

zur Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei. Es ist ein wichtiger Baustein, wenn es darum geht, die nötigen Spielräume zu schaffen, damit wir den wichtigen Zukunftsanforderungen gerecht werden.

Einige solcher Elemente des „Umsteuerns“ sind bereits in den Sondierungsverhandlungen für eine neue Bundesregierung zum Ausdruck gekommen: Beispielsweise ist bei vielen staatlichen Subventionen der ursprüngliche Zweck für die Gewährung nicht mehr in gleicher Weise gegeben. Subventionsabbau kann finanzielle Spielräume schaffen für neue prioritäre Maßnahmen.

Wie wir den Weg zu neuem und nachhaltigem Wachstum weiter beschreiben und wie die bestehenden Herausforderungen gemeistert werden, hängt von den Entscheidungen der neuen Bundesregierung ab. Natürlich wird sie die Schwerpunkte auch neu setzen. Die jetzt scheidende Bundesregierung hinterlässt jedenfalls mit dem Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2022 und dem Finanzplan bis 2025 eine gute Ausgangsbasis.

# Die Quadratur des Kreises: Wie realistisch sind die finanzpolitischen Pläne der neuen Bundesregierung?

## Ambitionierte Pläne

Die neue Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag unter dem Titel „Mehr Fortschritt wagen“ „ein Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen, insbesondere in Klimaschutz, Digitalisierung, Bildung und Forschung sowie die Infrastruktur“ angekündigt (SPD et al. 2021, S. 158).

Bei investiven Staatsausgaben besteht ein großer und dringender Nachholbedarf. Bereits 2019 wurde der gesamte öffentliche Investitionsbedarf auf knapp 460 Milliarden Euro in einem Zeitraum von zehn Jahren geschätzt (Bardt et al. 2019). Eine aktuelle Studie hält Investitionen und Fördermaßnahmen in dieser Größenordnung in den kommenden zehn Jahren allein für den Klimaschutz für notwendig (Krebs und Steitz 2021). Mit 75 Milliarden Euro für die Dekarbonisierung der Wirtschaft und weiteren 80 Milliarden Euro für den Ausbau der Bahn und des öffentlichen Nahverkehrs kam die Studie von Bardt et al. (2019) nur auf ein Drittel dieses Betrags. Das erklärt sich zum einen dadurch, dass die Klimaziele seither noch einmal deutlich ambitionierter wurden, was auch den kurzfristigen Investitionsbedarf erhöht, zum anderen berücksichtigt die Studie von Bardt et al. (2019) nicht im gleichen Umfang Mittel für die Förderung privater Investitionen. Insgesamt gibt es zwischen beiden Studien aber große Überschneidungen. Gleichzeitig sind manche Investitionsbedarfe in keiner der beiden Studien erfasst. Das gilt beispielswei-

se für kommunale Investitionen in Klimaschutz und Klimaanpassung, etwa durch die Entsiegelung kommunaler Flächen (Rietzler 2022). In der Pandemie hat sich zudem gezeigt, dass es auch im Gesundheitswesen noch zusätzliche Investitionsbedarfe gibt. Berücksichtigt man das alles, so dürfte für alle staatlichen Teilssektoren insgesamt ein Bedarf an öffentlichen Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in den kommenden zehn Jahren von 600 bis 800 Milliarden Euro realistisch sein. Dabei entfällt der Löwenanteil auf den Bund und die Kommunen.

Die angekündigten Maßnahmen der Bundesregierung beschränken sich nicht auf öffentliche Investitionen und die Förderung von privaten Investitionen. Auch im Sozialbereich hat die Ampelkoalition einiges vor. So ist unter anderem die Einführung eines Bürgergeldes geplant, wobei beim Vermögen und bei der Angemessenheit der Wohnung in den ersten beiden Jahren weniger strenge Maßstäbe angelegt werden sollen und das Schonvermögen generell höher ausfallen soll. Die Zuverdienstmöglichkeiten von Transferbeziehern sollen verbessert und eine Kindergrundsicherung eingeführt werden. Da der Koalitionsvertrag – anders als der der Vorgängerregierung – kein Finanztableau enthält, ist es kaum möglich, den resultierenden Finanzbedarf für die Legislaturperiode genau zu beziffern. Insgesamt dürfte er aber beträchtlich sein.

Gleichzeitig plant die Ampelkoalition keine Steuererhöhungen und hat im Koalitionsvertrag vereinbart, dass die Vorgaben der Schuldenbremse ab 2023 eingehalten werden. Damit stellt sich die Ampelkoalition vor große finanzpolitische Herausforderungen. Da die Schuldenbremse nicht grundlegend reformiert werden soll und zusätzliche Steuereinnahmen nur soweit zu erwarten sind, wie sich die Konjunktur besser entwickelt als erwartet, bleibt als Finanzierungsoption nur die Ausnutzung von Spielräumen innerhalb der Regelungen der Schuldenbremse.

## **Einige Finanzierungsoptionen im Koalitionsvertrag**

Der Koalitionsvertrag enthält bereits eine Reihe von Finanzierungsoptionen, die im Rahmen der bestehenden Bundesschuldenbremse umgesetzt werden

können. Zur Finanzierung zusätzlicher Vorhaben sieht der Koalitionsvertrag folgendes vor (SPD et al. 2021, S. 160-163):

- eine Aufstockung des Energie- und Klimafonds (EKF), der zu einem Klima- und Transformationsfonds (KTF) weiterentwickelt werden soll, mit ungenutzten Kreditermächtigungen des Jahres 2021, eine geänderte Buchungspraxis bei der Berücksichtigung der Sondervermögen im Rahmen der Schuldenbremse sowie die Prüfung einer weiteren Stärkung des EKF/ KTF im Jahr 2022,
- eine spätere und von 20 bzw. 17 auf 30 Jahre verlängerte Tilgung der Corona-Schulden,
- eine Anpassung des Konjunkturbereinigungsverfahrens der Schuldenbremse,
- die Finanzierung von Investitionen über öffentliche Unternehmen bzw. Körperschaften, beispielsweise die Bahn oder Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA),
- ein verstärkter Rückgriff auf die KfW,
- Abbau unwirksamer und klimaschädlicher Subventionen und Ausgaben bzw. Haushaltsumschichtungen.

Die erste Option wurde mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021, der am 27.1.2022 im Bundestag verabschiedet wurde, bereits auf den Weg gebracht. Mit dem zweiten Nachtragshaushalt für 2021 weist die Bundesregierung dem Energie- und Klimafonds (EKF) zusätzlich 60 Milliarden Euro für Rücklagen zu. Die Mittel wurden im Haushaltsvollzug 2021 dadurch frei, dass zum einen geplante Mehrausgaben nicht in vollem Umfang erforderlich wurden und zum anderen die Steuereinnahmen spürbar höher ausfielen als geplant. Der vorläufige Haushaltsabschluss des Bundes für 2021 weist trotz der Zuweisung von 60 Milliarden Euro an den EKF eine um 24,8 Milliarden Euro geringere Neuverschuldung aus als im ersten Nachtragshaushalt 2021 geplant (BMF 2022). Die Berücksichtigung von Sondervermögen bei der Schuldenbremse wurde zudem so geändert, dass Zuweisungen im Moment der Zuweisung und nicht mehr – wie bislang – bei Verausgabung auf die zulässige Neuverschuldung gemäß Schuldenbremse angerechnet werden. Damit es nicht zu einem Systembruch

kommt, wurde die Buchungsregel rückwirkend angepasst, wodurch sich auch die Abrechnungen der Schuldenbremse und die Salden auf dem Kontrollkonto für die vergangenen Jahre ändern. Entsprechend verringert sich der aktuelle Saldo auf dem Kontrollkonto von 52,0 Milliarden Euro auf 47,7 Milliarden Euro. Durch die Berücksichtigung der Zuweisungen aus 2020 bei der Schuldenbremse erhöht sich der Tilgungsbedarf aus der Notlagenregelung für 2020 von 41,9 auf 69,6 Milliarden Euro.

## **Enges Finanzkorsett und große Unsicherheiten**

Die Aufstockung des EKF durch den zweiten Nachtragshaushalt 2021 dürfte die größenordnungsmäßig bedeutsamste Finanzierungsoption sein. Die Sachverständigen aus den Wirtschaftswissenschaften sprachen sich in der Anhörung des Haushaltsausschusses und in ihren Stellungnahmen mehrheitlich zugunsten des zweiten Nachtragshaushalts 2021 aus, wobei wesentliche Argumente die Schaffung von Planungssicherheit sowie die Stabilisierung von Erwartungen betrafen. Damit ist die Maßnahme durch die Pandemie bedingt und für deren Überwindung ökonomisch notwendig (Deutscher Bundestag 2022). Es bestehen aber verfassungsrechtliche Unsicherheiten. Dies wurde deutlich bei den divergierenden Beurteilungen in den juristischen Stellungnahmen, die den Gesetzentwurf teils als verfassungswidrig einstufen bzw. verfassungsrechtliche Bedenken äußern und teils als verfassungskonform bewerteten (Deutscher Bundestag 2022). Im Falle einer Klage durch die Opposition müsste das Bundesverfassungsgericht entscheiden. Aus heutiger Sicht sind weder der Ausgang noch der zeitliche Horizont noch die faktischen Konsequenzen für den Bundeshaushalt eindeutig bestimmbar. Interessant ist auch, ob vor diesem Hintergrund eine weitere Aufstockung des EKF im Haushaltsjahr 2022 erfolgt, was laut Koalitionsvertrag geprüft werden soll (SPD et al. 2021, S. 160). Insgesamt geht es bereits jetzt um deutlich mehr als 60 Milliarden Euro, weil der zweite Nachtragshaushalt 2021 durch die Änderung der Buchungsregel auch die Zuführung aus dem Jahr 2020 tangiert (Boysen-Hogrefe 2022).

Unproblematisch ist hingegen eine Änderung der Tilgungsregel, so dass die Tilgungen erst im Jahr 2028 beginnen und über 30 Jahre gestreckt werden. In der aktuellen Legislaturperiode erhöht sich der Spielraum gegenüber der bisherigen Planung dadurch um insgesamt sechs Milliarden Euro in den Jahren 2023 bis 2025. Deutlich erweitert wird auch der Spielraum in den ersten beiden Jahren der nächsten Legislaturperiode, bevor es ab dem Jahr 2028 zu Mehrbelastungen im zweistelligen Milliardenbereich kommt.

Während auf Reformen der Schuldenbremse, die einer Verfassungsänderung bedürfen, verzichtet werden soll, sind Änderungen, die durch einfaches Bundesgesetz oder Bundesverordnung möglich sind, nicht ausgeschlossen. Explizit im Koalitionsvertrag genannt ist hier das Verfahren bei der Konjunkturbereinigung im Rahmen der Schuldenbremse. Das produktionsfunktionsbasierte Konjunkturbereinigungsverfahren der Europäischen Kommission, das gemäß § 5 Abs. 5 Artikel-115-Gesetz auch bei der Schuldenbremse des Bundes angewendet wird, ist in den vergangenen Jahren wiederholt kritisiert und auch substanziell angepasst worden (Havik et al. 2014, Ademmer et al. 2019). Das grundsätzliche Problem einer prozyklischen Wirkung durch Potenzialrevisionen am aktuellen Rand bleibt aber bestehen (Heimberger 2020, Heimberger und Truger 2020). Eine Überprüfung der Methodik ist daher angezeigt und im Artikel-115-Gesetz auch vorgesehen. Aktuell liegen zwei Vorschläge vor, die zu Veränderungen beim geschätzten Produktionspotenzial führen würden (Krahé et al. 2021, Krebs et al. 2021), wobei Krebs et al. 2021 bei der Umsetzung ihres Vorschlags, der darauf zielt, die potenzialsteigernde Wirkung von Investitionen oder Strukturreformen zu berücksichtigen, mit zusätzlichen Spielräumen von zehn Milliarden Euro pro Jahr rechnen.

Zusätzliche schuldenbremsenkonforme Spielräume für Investitionen können auch dadurch geschaffen werden, dass Unternehmen im Bundeseigentum oder Extrahaushalte mit eigener Rechtspersönlichkeit und zugewiesener Sachausgabe kreditfinanzierte Investitionen durchführen (Hermes et al. 2020). Dies plant die Bundesregierung beim Ausbau des Schienennetzes explizit für die Bahn, die als Unternehmen im öffentlichen Eigentum und Marktanbieter nicht dem Staatsektor zugeordnet wird. Anders als beispielsweise Investitionen in öffentliche Gebäude werden zusätzliche Investitionen in das Schienennetz

langfristig in erheblichem Umfang durch die Nutzer finanziert. Für die Planung, den Bau und den Betrieb der Bundesbauten und Bundesliegenschaften soll verstärkt die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) eingesetzt und mit zusätzlichen Kreditermächtigungen ausgestattet werden. Als Extrahaushalt mit eigener Rechtspersönlichkeit unterliegt sie ebenfalls nicht der Schuldenbremse, ihre Kreditaufnahme ist aber für die europäischen Fiskalregeln relevant, weil sie zum Staatssektor zählt. Aktuell gibt es noch keine Angaben darüber, in welchem Umfang durch diese Vorgehensweise zusätzliche Investitionen ermöglicht werden. Wichtig ist, dass geplante Investitionen auch zeitnah umgesetzt werden können und dass es nicht lediglich zu einer Verlagerung von Investitionen aus dem Kernhaushalt kommt. Zu beachten ist auch, dass die Finanzierungskosten öffentlicher Unternehmen deutlich höher sind als die des Bundes. Die Bahn musste beispielsweise Anfang Januar für eine zehnjährige Anleihe 0,7 Prozentpunkte mehr an Zinsen bezahlen als der Bund (Dullien et al. 2022). Die neue Bundesregierung kann auf diesem Weg Bau- und Schieneninfrastrukturinvestitionen in nennenswertem Umfang schuldenbremsenkonform realisieren.

Bei der Aktivierung von privatem Kapital für die Transformation der Wirtschaft, soll die Rolle der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gestärkt werden. Dabei soll ggf. auch die Kapitalbasis der KfW ausgeweitet werden. Soweit dafür die Eigenkapitalbasis der KfW durch den Bund gestärkt wird, bleibt dies als sogenannte finanzielle Transaktion schuldenbremsenneutral. Es geht hier also nicht um eine Subventionierung. Bei den umfangreichen Subventionen, die die KfW bislang beispielsweise für die energetische Gebäudesanierung bereitgestellt hat, handelt es sich um Bundesmittel aus dem EKF. In einem geringen Umfang weist die KfW auch einen eigenen Förderaufwand aus, wovon Zinssubventionen fallen. In der aktuellen Niedrigzinsphase ist dieser jedoch sehr gering. Im Jahr 2020 waren es lediglich 88 Millionen Euro, nach 159 Millionen 2019 (KfW 2021). Staatliche Beteiligungen können die Dekarbonisierung der Wirtschaft ergänzend zu anderen Instrumenten wirksam unterstützen (Dullien et al. 2021).

Klimaschädliche und unwirksame Ausgaben und Subventionen sollen auf den Prüfstand gestellt werden. Haushaltsumschichtungen bei Ausgabenpo-

sitionen sind grundsätzlich möglich, ihr Umfang dürfte aber sehr begrenzt sein. Bei den meisten klimaschädlichen Subventionen handelt es sich – anders als der Passus im Koalitionsvertrag suggeriert – um Steuervergünstigungen, während auf der Ausgabenseite viele Finanzhilfen für mehr Klimaschutz stehen. Der Umfang der zehn größten klimaschädlichen Subventionen – allesamt Steuervergünstigungen – wird auf jährlich rund 50 Milliarden Euro geschätzt (Beermann et al. 2021). Eine aktuelle Studie des Umweltbundesamts kommt für umweltschädliche Subventionen sogar auf über 65 Milliarden Euro jährlich (Burger und Bretschneider 2021)<sup>1</sup>. Es geht also um beträchtliche Summen. Allerdings dürfte die Abschaffung der Steuervergünstigungen nur längerfristig gelingen. Der von Beermann et al. (2021) vorgeschlagene Abbau von rund zwei Dritteln der Mindereinnahmen innerhalb von zwei Jahren scheint sehr ambitioniert. Knapp die Hälfte der Steuervergünstigungen betrifft dabei die Mehrwert- oder die Einkommensteuer. Da hier das Steueraufkommen teilweise auch Ländern und Kommunen zusteht, hat der Bundestag hier nicht die alleinige Gesetzgebungskompetenz. Bei Subventionen wie der Entfernungspauschale dürfte es zudem erhebliche politische Widerstände geben. Damit ist kurzfristig nur begrenzt mit Mehreinnahmen durch einen Subventionsabbau zu rechnen.

Geht man von einer zweimaligen Befüllung des EKF, einer geänderten Tilgungsregel, zusätzlichen Spielräumen durch die Reform der Konjunkturvereinbarung wie von Krebs et al. (2021) veranschlagt, zusätzlichen Investitionen bei Bahn und BImA im zweistelligen Milliardenbereich und zumindest einem teilweisen Abbau klimaschädlicher Subventionen aus, dann könnten bestenfalls zusätzliche Maßnahmen im Umfang eines niedrigen dreistelligen Milliardenbetrags finanziert werden. Dabei bestehen teilweise hohe rechtliche und politische Unsicherheiten.

---

<sup>1</sup> Hier wird insgesamt eine größere Zahl von Subventionen berücksichtigt, einige Positionen, die im Basisjahr 2018 noch eine Rolle spielten (wie Steinkohlesubventionen), existieren nicht mehr und es sind auch Positionen wie die soziale Wohnraumförderung aufgelistet, mit denen wichtige andere Ziele verfolgt werden.

## Fazit

Die neue Bundesregierung hat bei der Suche nach Finanzierungsoptionen, die ohne Steuererhöhungen auskommen und mit der Schuldenbremse im Einklang stehen, eine ausgeprägte Kreativität gezeigt. Wenn die Finanzierungsoptionen des Koalitionsvertrags wie beschrieben realisiert werden, bestehen gute Chancen, dass auf der Bundesebene ein substanzieller Beitrag zur Realisierung der notwendigen Investitionen in die Transformation geleistet werden kann. Dabei ist günstig, dass mehrere der Finanzierungsoptionen gezielt Spielräume für investive Mehrausgaben schaffen. Das Finanzkorsett bleibt dennoch eng, weil frei nutzbare zusätzliche Spielräume zwischen zusätzlichen Investitionen und anderen, u.a. sozialpolitischen, Maßnahmen aufgeteilt werden müssen.

Der Blick allein auf den Bund blendet zudem aus, dass auch die Kommunen erhebliche zusätzliche Investitionsbedarfe nicht nur für die sozialökologische Transformation haben und es keine klare Perspektive für deren Finanzierung gibt. Die Länderfinanzen, die Rückwirkungen auf die Kommunen haben, dürften nach der Corona-Krise infolge von Konsolidierungs- und Tilgungserfordernissen angespannt sein und die Realisierung der im Koalitionsvertrag angekündigten Superabschreibungen könnte bei Ländern und Kommunen je nach Ausgestaltung zu spürbaren Mindereinnahmen führen. Hier müsste der Bund einen Ausgleich anbieten, was den Finanzbedarf auf der Bundesebene noch weiter erhöhen würde.

Angesichts fehlender politischer Mehrheiten für eine substanzielle Reform der Schuldenbremse sind die Finanzierungsoptionen des Koalitionsvertrags zu begrüßen. Die Implementierung einer „goldenen Regel“ für Investitionen in die Schuldenbremse und auch in die Europäischen Fiskalregeln bleibt aus ökonomischer Sicht aber die überlegene Lösung. Die Kreditfinanzierung von wichtigen Zukunftsinvestitionen lässt sich dadurch rechtfertigen, dass mit dem geschaffenen Kapitalstock für zukünftige Generationen ein höherer Wohlstand geschaffen wird und sie daher im Sinne eines Pay-as-you-use-Prinzips auch an dessen Finanzierung beteiligt werden sollten. Die alleinige Finanzierung durch Steuern würde heutige Steuerzahler übermäßig belasten und Anreize für einen Verzicht auf Investitionen setzen (Musgrave 1959, SVR 2007, Truger

2015). Beim Klimaschutz wäre dies besonders problematisch, weil es hier ein kurzes Zeitfenster für Investitionen gibt. Eine „goldene Regel“<sup>2</sup> würde eine langfristige Verstetigung von Investitionen und die Beseitigung nichtfinanzieller Investitionshemmnisse deutlich erleichtern.

## Literatur

- Ademmer, M., Boysen-Hogrefe, J., Carstensen, K., Hauber, P., Jannsen, N., Kooths, S., Rosian, T., Stolzenburg, U.** (2019): Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke: Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 19.
- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther, K. Rietzler** (2019): Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen! IMK Report Nr. 152 und IW Policy Paper Nr. 10. Beermann...
- Beermann, A., Fiedler, S., Runkel, M., Schrems, I., Zerkaw, F.** (2021): Zehn klimaschädliche Subventionen sozialgerecht abbauen – ein Zeitplan. Eine Studie des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft im Auftrag von Greenpeace, Berlin
- Boysen-Hogrefe, J.** (2022): Berlin sieht es locker – Brüssel (noch) nicht. Beitrag zum Zeitgespräch: Haushaltspolitik der neuen Bundesregierung. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 102, H. 1, S. 19-22.
- Bundesministerium der Finanzen, BMF** (2022): Lindner: „Dank Widerstandskraft der Wirtschaft: 24,8 Milliarden Euro weniger Schulden als geplant“. Vorläufiger Haushaltsabschluss 2021. Presse
- Burger, A., Bretschneider, W.** (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2021. Umweltbundesamt, Texte 143/2021.
- Deutscher Bundestag** (2022): Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen, die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung am 10. Januar 2022 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) (BT-Drucksache 20/300) auf Anforderung zugeleitet wurden. Anlage 1 zum stenografischen Protokoll der Anhörung. Haushaltsausschuss: Ausschussdrucksache 0018, 20. Wahlperiode.

---

<sup>2</sup> Truger (2015) schlägt fakultativ eine Obergrenze relativ zum Bruttoinlandsprodukt vor, um einen Zielkonflikt zwischen der Stabilisierung des Schuldenstands und der Förderung von Investitionen zu vermeiden.

- Dullien, S., Herzog-Stein, A., Rietzler, K., Tober, S., Watt, A. (2022):** Transformative Weichenstellungen. Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2022. IMK Report Nr. 173.
- Dullien, S., Rietzler, K., Tober, S. (2021):** Ein Transformationsfonds für Deutschland. IMK Study Nr. 71.
- Havik, K., Mc Morrow, K., Orlandi, F., Planas, C., Raciborski, R., Röger, W., Rossi, A., Thum-Thysen, A., Vandermeulen, V. (2014):** The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps. European Economy, Economic Papers 535.
- Heimberger, P. (2020):** Potential Output, EU Fiscal Surveillance and the COVID-19 Shock. In: Intereconomics, Jg. 55, H. 3, S. 167–174.
- Heimberger, P., Truger, A. (2020):** Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise. Blogbeitrag bei Makronom vom 2. Juni 2020.
- Hermes, G. / Vorwerk, L. / Beckers, T. (2020):** Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen. Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen. IMK Study Nr. 70.
- KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (2021):** Jahresabschluss und Lagebericht 2020. Frankfurt am Main.
- Krahé, M., Schuster, F., Sigl\_Glöckner, P. (2021):** Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse ihrer Aufgabe noch gerecht? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 101, H. 8, S. 621-628.
- Krebs, T, Steitz, J. (2021):** Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030. Forum for a New Economy, Working Paper, 3.
- Krebs, T. / Steitz, J. / Graichen, P. (2021):** Öffentliche Finanzierung von Klima- und anderen Zukunftsinvestitionen. Agora Energiewende und Forum New Economy, Berlin.
- Musgrave, R. A. (1959):** The theory of public finance. A study in public finance. New York: McGraw-Hill.
- Rietzler, K. (2022):** Kommunen zentral für Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen. Beitrag zum Zeitgespräch: Haushaltspolitik der neuen Bundesregierung. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 102, H. 1, S. 27-30.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2007):** Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021):** Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.
- Truger, A. (2015):** Implementing the Golden Rule for public investment in Europe. Safeguarding public investment and supporting the recovery. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 138.

## Föderale Finanzen und Haushaltskonsolidierung nach Corona

Im Rahmen der Corona-Pandemie haben Bund und Länder in den Jahren 2020 und 2021 erhebliche Mittel mobilisiert, um die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern. Hierzu haben die föderalen Ebenen im Jahr 2020 Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich im Umfang von rund 214,3 Milliarden Euro (Bund) bzw. 10,9 Milliarden Euro (Ländergesamtheit) aufgenommen.<sup>1</sup> Bis zum dritten Quartal 2021 erhöhte sich der Schuldenstand nochmals um 101,4 Milliarden Euro (Bund) bzw. 9,2 Milliarden Euro (Ländergesamtheit).<sup>2</sup> Ermöglicht wurde die Nettokreditaufnahme durch die Aktivierung der Notklausel der Schuldenbremse. Diese besagt, dass Kreditobergrenzen „im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, überschritten werden dürfen.<sup>3</sup> Mit einer solchen Kreditaufnahme geht einher, dass ein Tilgungsplan erstellt werden muss und die Rückführung der aufgenommenen Kredite „binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen“ hat.<sup>4</sup> Für die neue Legislaturperiode bedeutet dies, dass alle föderalen Ebenen Maßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte einplanen müssen. Ob kurzfristige Konsolidierungsbedarfe bestehen und wie stark die erforderlichen Anstrengungen ausfallen,

---

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021a).

<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021b).

<sup>3</sup> Vgl. Art 115 S. 6 GG.

<sup>4</sup> Vgl. Art 115 S. 7 GG.

hängt dabei auch vom weiteren Pandemieverlauf sowie der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab.

Der Beitrag analysiert daher die Frage, wie sich die öffentlichen Finanzen nach den enormen pandemiebedingten öffentlichen Mehrausgaben der föderalen Ebenen entwickeln und welche Auswirkungen dies auf Konsolidierungsanstrengungen der öffentlichen Haushalte hat. Dazu werden zunächst die wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen und prognostizierten Entwicklungen ab 2022 in den Blick genommen. Nach kurzer Betrachtung des Spannungsfelds zwischen Konsolidierung, Geldpolitik und Marktumfeld sowie Investitionen, erfolgt eine Analyse der Konsolidierungsbedarfe im föderalen System. Der Zielkonflikt zwischen Konsolidierung und Investitionen wird anschließend in Bezug auf die zukünftigen Investitionsbedarfe aufgegriffen.

## **1. Fiskalische Ausgangsbedingungen**

Zum Stand der Publikation dieses Beitrags kann angesichts aktueller Entwicklungen der COVID-Inzidenzen noch nicht vom Beginn der post-Corona Phase die Rede sein. Allerdings werden zumindest in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung und damit zusammenhängend auch die öffentlichen Finanzen ab dem Jahr 2022 bereits deutliche Verbesserungen prognostiziert. Nichtsdestotrotz dürfte die Rückkehr zur 'Normalisierung' der fiskalischen Situation noch einige Zeit beanspruchen, denn auch im Jahr 2022 soll die Ausnahmeregelung von der Schuldenbremse erneut in Anspruch genommen werden.<sup>5</sup>

### **1.1 Entwicklung der Schuldenstandquoten im internationalen Vergleich**

Diese Entwicklung gilt nicht nur für Deutschland, auch im internationalen Raum hat sich die Corona-Pandemie erheblich auf die öffentlichen Haushalte ausgewirkt. Auf EU-Ebene aktivierte der Europäische Rat auf Anraten der EU-Kommission die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstums-

---

<sup>5</sup> Vgl. SPD/DIE GRÜNEN/FDP (2021), S. 158.

paktes, um den Mitgliedstaaten die zur Pandemiebekämpfung erforderliche Flexibilität bezüglich ihrer Haushaltsgestaltung zu ermöglichen.<sup>6</sup> Auch im europäischen Ausland sind Haushaltsmittel im erheblichen Umfang aufgenommen worden, um der Corona-Pandemie wirksam zu begegnen. Dies verdeutlichen die Schuldenstandquoten, welche die Höhe der Staatsverschuldung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt angeben. Abb. 1 zeigt den internationalen Vergleich der Schuldenstandquoten der EU und einigen Mitgliedsstaaten sowie den USA, Großbritannien und der Eurozone.<sup>7</sup> Die Daten zeigen in allen betrachteten Einheiten signifikante Auswüchse. Insbesondere die USA haben im Jahr 2021 mit einer Schuldenstandquote von 136 Prozent eine Verschuldung realisiert, die um fast 30 Prozentpunkte höher liegt, als noch 2019. Für Deutschland lässt sich ebenfalls ein Zuwachs festhalten, welcher jedoch für denselben Zeitraum nur rund 13 Prozentpunkte beträgt. Wie auch in anderen Ländern hat Deutschland sich im Rahmen der Corona-Pandemie verschuldet, um gegenzusteuern. Im internationalen Vergleich zeigt sich jedoch, dass die dadurch realisierte Schuldenstandquote als moderat anzusehen ist. Für die neue Legislaturperiode mögen sich dadurch Herausforderungen ergeben, diese scheinen jedoch im internationalen Vergleich durchaus bewältigbar zu sein. Bereits für das Jahr 2022 prognostiziert das Jahresgutachten 2021/22 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) eine Reduktion der Schuldenstandquote in Deutschland von 70,6 Prozent (2021) auf 68,2 Prozent.<sup>8</sup>

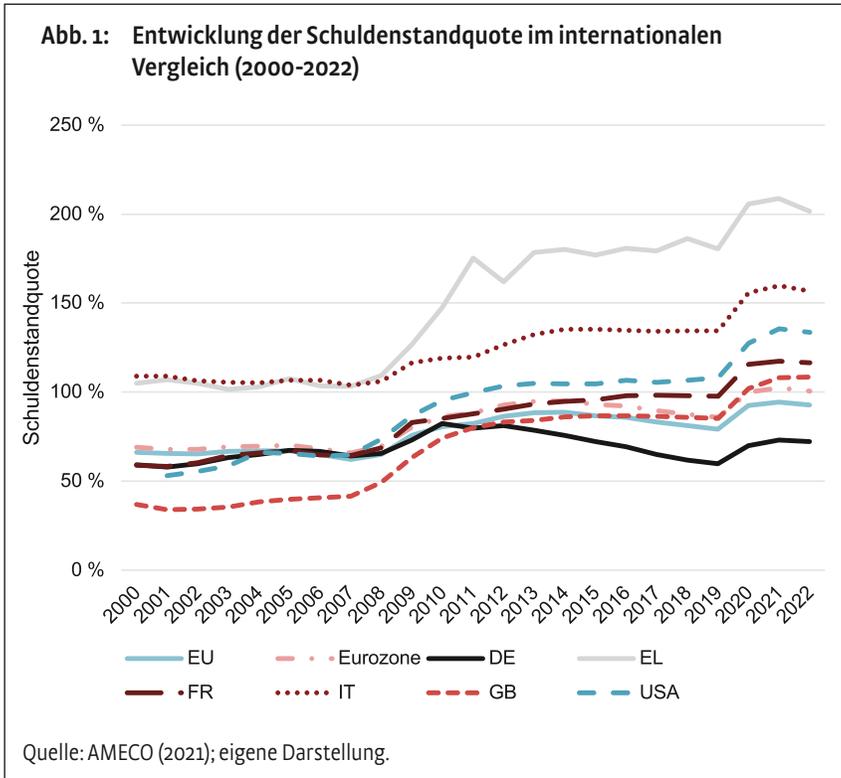
Die Entwicklung der Schuldenstandquote ist eine erste Näherung bei der Beurteilung der öffentlichen Haushalte, muss jedoch auch im Kontext der finanzpolitischen Ausrichtung einer Volkswirtschaft betrachtet werden. Diese beschreibt, ob die eingeschlagenen fiskalpolitischen Kurse den wirtschaftlichen Verlauf im antizyklischen Sinne unterstützen, oder ob eine prozyklische Verstärkung vorgenommen wird.

---

<sup>6</sup> Vgl. Europäische Kommission (2020).

<sup>7</sup> Vgl. AMECO Database (2020).

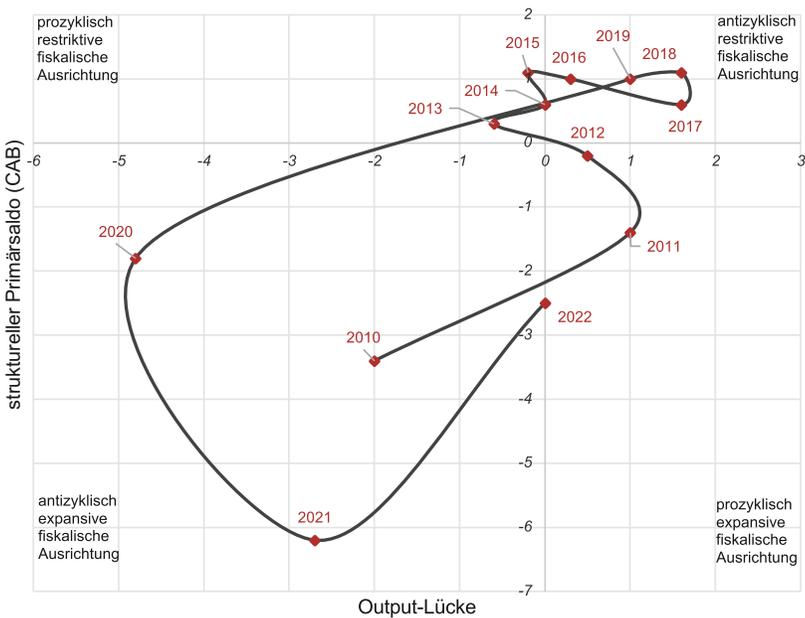
<sup>8</sup> Vgl. SVR (2021), S. 106.



## 1.2 Fiskalische Ausrichtung der Bundesrepublik

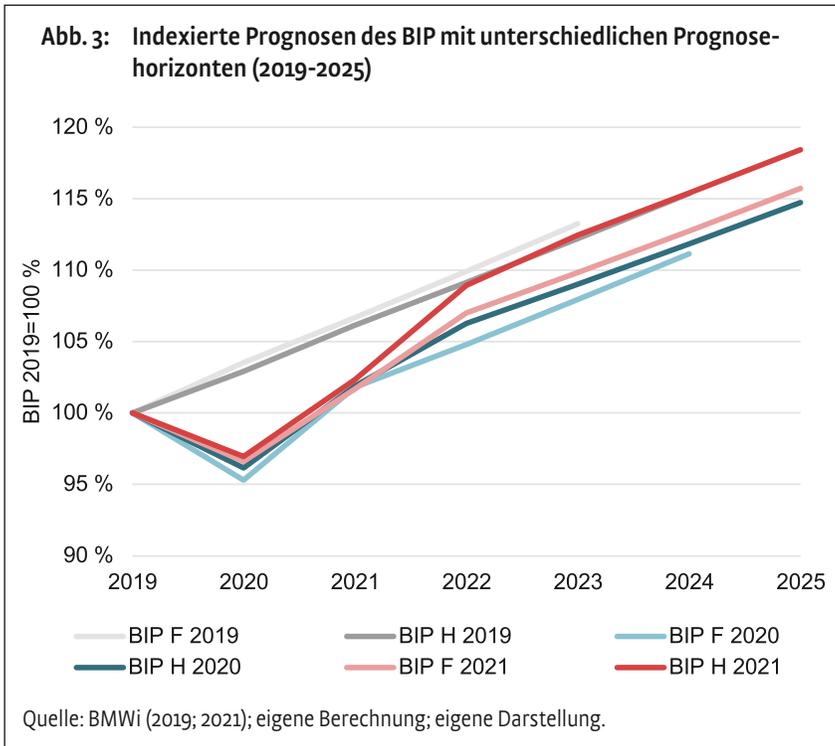
Um den fiskalischen Kurs zu beurteilen, lohnt sich ein Blick auf das Verhältnis zwischen strukturellem Primärsaldo und Output-Lücke (vgl. Abb. 2). Während der strukturelle Primärsaldo den um Zinsausgaben bereinigten strukturellen Finanzierungssaldo darstellt, beschreibt die Output-Lücke die Differenz zwischen dem Potenzialoutput und dem tatsächlich realisierten BIP. In Kombination lässt sich daraus ableiten, wie sich die fiskalische Position eines Staates im Zeitverlauf entwickelt hat. Für den ersten Quadranten oben links bedeutet dies beispielsweise, dass die Output-Lücke (als Differenz zwischen Potenzial und

Abb. 2: Fiskalischer Kurs Deutschlands von 2010 bis 2022



Quelle: AMECO (2021); eigene Darstellung.

tatsächlich realisiertem BIP) negativ ist und der strukturelle Primärsaldo als positiv beschrieben werden kann. Somit wird in einem Abschwung oder einer Rezession eine restriktive Fiskalpolitik eingeschlagen. Dies führt in Kombination zu einer prozyklischen Ausrichtung. Im zweiten Quadranten wird eine positive Output-Lücke und ein ebenfalls positiver struktureller Primärsaldo erzielt. Während die Wirtschaft sich demnach in einem Aufschwung befindet, werden Konsolidierungsanstrengungen unternommen. Für den dritten Quadranten unten links bedeutet hingegen eine negative Output-Lücke gepaart mit einem negativen strukturellen Primärsaldo, dass die wirtschaftlichen Kapazitäten nicht voll ausgelastet sind und die staatlichen fiskalischen Aktivitäten verstärkt



werden. Es kommt somit zu einer antizyklischen expansiven Ausrichtung. Zuletzt beschreibt Quadrant vier die Situation einer positiven Output-Lücke und einer verstärkten ausgabeseitigen Fiskalpolitik des Staates. In einem Aufschwung oder einem Boom wird staatliche Aktivität nicht zurückgefahren, sondern gesteigert. Es entsteht eine Überhitzung der Volkswirtschaft.

Für Deutschland zeigt sich, dass die antizyklisch expansive fiskalische Ausrichtung auch nach 2020 weiterhin unterstützend bestehen bleibt. Da gemäß der Datenlage für das Jahr 2022 bereits eine Output-Lücke von Null angenommen wird und somit die Wirtschaft auf Potenzial ausgelastet wäre, könnten Stützungsmaßnahmen aus dieser Perspektive bereits zurückgefahren werden. Inwiefern jedoch Output-Lücken als theoretisches Konstrukt die Realität ad-

äquat wiedergeben, hat in der Diskussion um den Begriff des *Outputlücken-Nonsenses* bereits vielfach Anklang gefunden.<sup>9</sup> Insbesondere die Ausgestaltung des Potenzialoutputs in Form einer Cobb-Douglas Produktionsfunktion, dessen Spezifizierung und die mit der Berechnung verbundenen Revisionen, die teilweise ein erhebliches Ausmaß annehmen können, sind hier zu nennen.<sup>10</sup>

### 1.3 Prognostizierte Entwicklung des BIP

Bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung zeigt die im November 2021 veröffentlichte Herbstschätzung des Bundesfinanzministeriums (BMF) bereits eine schnellere Erholung als noch in der Frühjahrsschätzung desselben Jahres prognostiziert wurde.<sup>11</sup> So geht die Herbstprognose davon aus, dass bereits ab dem Jahr 2022 wieder der Wachstumspfad erreicht wird, der noch vor Ausbruch der Pandemie in der Herbstschätzung 2019 prognostiziert wurde (vgl. Abb. 3). Im Jahr 2021 lag das preis- und kalenderbereinigte BIP laut jüngster Berechnung des Statistischen Bundesamtes 2,7 Prozent über dem Vorjahr, wenngleich noch zwei Prozent niedriger als im Vorkrisenjahr 2019.<sup>12</sup>

Die Prognose für die kommenden Jahre ist allerdings mit einigen Unsicherheiten behaftet. Angesichts der seit Ende 2021 wieder stark steigenden COVID-Inzidenzen ist fraglich, ob die Corona-Pandemie im Jahr 2022 überwunden werden kann, oder ob erneute striktere Maßnahmen die wirtschaftliche Erholung hemmen. Zugleich sorgen weiterhin andauernde internationale Lieferengpässe für Verzögerungen in der Industrieproduktion.<sup>13</sup> Nicht zuletzt ist unklar, ob und wie schnell ein Abbau der in der Pandemie angehäuften Überschussersparnisse der privaten Haushalte stattfindet. Dieser könnte zu

---

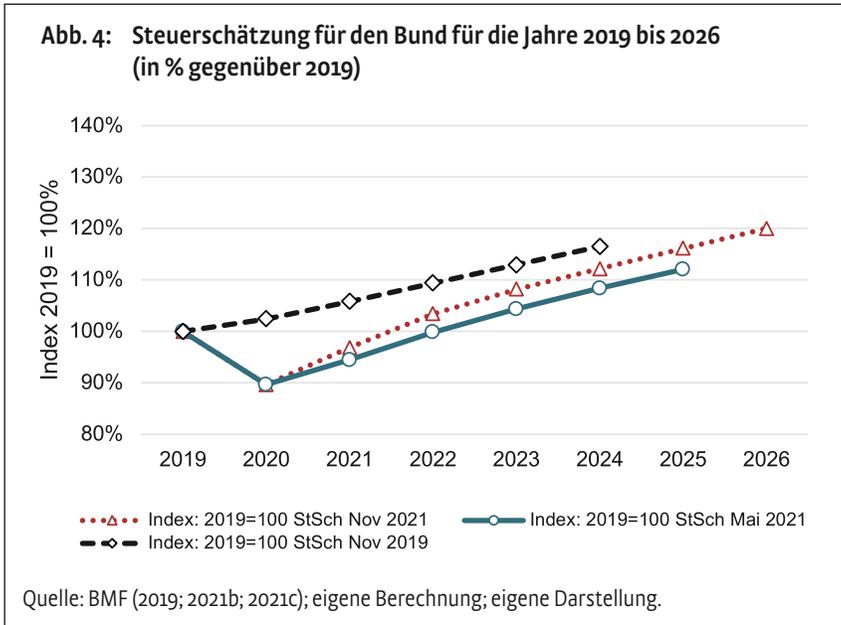
<sup>9</sup> Siehe z. B. Tooze (2019); Heimberger/Truger (2020). Auch in der Separierung von Trend und Zyklus im Rahmen des Konjunkturbereinigungsverfahrens für die Bestimmung des strukturellen Saldos kommt dem Potenzialoutput eine gewichtige Rolle zu. Siehe hierzu: Lenk/Bender/Glinka (2020).

<sup>10</sup> Siehe hierzu beispielsweise Lenk/Bender/Glinka (2020).

<sup>11</sup> Vgl. BMWi (2019); BMWi (2021a).

<sup>12</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2022b).

<sup>13</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2021), S. 5.



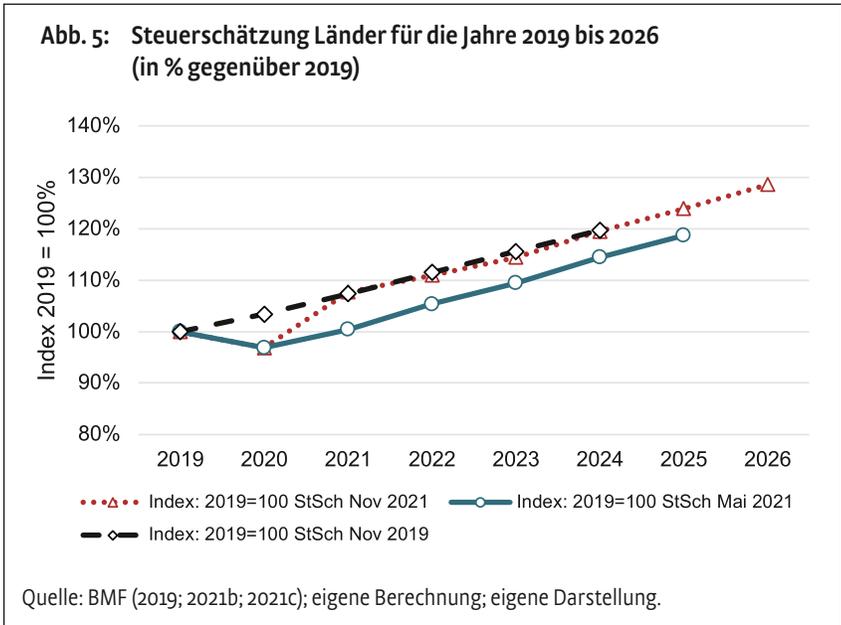
einer schnelleren Erholung beitragen, birgt gleichzeitig aber auch das Risiko höherer Verbraucherpreisanstiege.<sup>14</sup> So ist beispielsweise die jährliche Inflationsrate im Euroraum im Dezember 2021 bereits auf fünf Prozent angestiegen.<sup>15</sup> Für Deutschland meldet das Statistische Bundesamt zuletzt einen jährlichen Anstieg der Verbraucherpreise von 5,3 Prozent, welcher primär auf die stark gestiegenen Energiepreise zurückzuführen sind.<sup>16</sup> Nichtsdestotrotz werden diese Risiken derzeit als überwindbar eingestuft und es wird mit einer raschen wirtschaftlichen Erholung gerechnet. Diese erwartete Entwicklung übersetzt sich auch auf die Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen des BMF, welche im November 2021 veröffentlicht wurde.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021), S. 43.

<sup>15</sup> Vgl. Eurostat (2022).

<sup>16</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2022a).

<sup>17</sup> Vgl. BMF (2021c).



Für den Bund zeigt sich, dass die Steuerschätzung den alten Schätzpfad aus 2019 bis 2024 zwar nicht wieder erreicht, der Verlauf der Steuereinnahmen jedoch weniger dramatisch verläuft, als noch im Mai 2021 prognostiziert wurde (vgl. Abb. 4). Für das Jahr 2021 zeigt sich gegenüber der Mai-Steuerschätzung ein Plus von 2,6 Prozentpunkten. Bereits vor 2022 wird das alte Steuerniveau aus 2019 wieder erreicht. Für den Zeitraum von 2021 bis 2025 ergibt sich für den Bund ein revisionsbedingter Zuwachs des Steueraufkommens von rund 71,7 Milliarden Euro.

In Bezug auf die Bundesländer zeigt sich, dass der im Herbst 2019 prognostizierte Steuerwachstumspfad nach der Steuerschätzung vom November 2021 für die Folgejahre beinahe wieder erreicht wird (vgl. Abb. 5). Die in der Steuerschätzung vom Mai 2021 skizzierte Parallelverschiebung nach rechts scheint für die Länder letztlich auszubleiben. Im Vergleich zur Mai-Steuerschätzung ist Stand November 2021 für den Zeitraum von 2021 bis 2025 mit kumulierten Steuerermehreinnahmen in Höhe von rund 86 Milliarden Euro auszugehen. Für

alle Gebietskörperschaften zusammen werden gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2021 insgesamt rund 179 Milliarden Euro mehr Steuereinnahmen bis 2025 erwartet. Für die 20. Legislaturperiode bedeutet dies demnach, dass zwar das vor Beginn der Pandemie prognostizierte Niveau nicht wieder erreicht wird, die negativen Prognosen jedoch deutlich nach oben korrigiert werden müssen.

## **2. Föderale Finanzbeziehungen und Theoretische Hintergründe zu Staatsfinanzen**

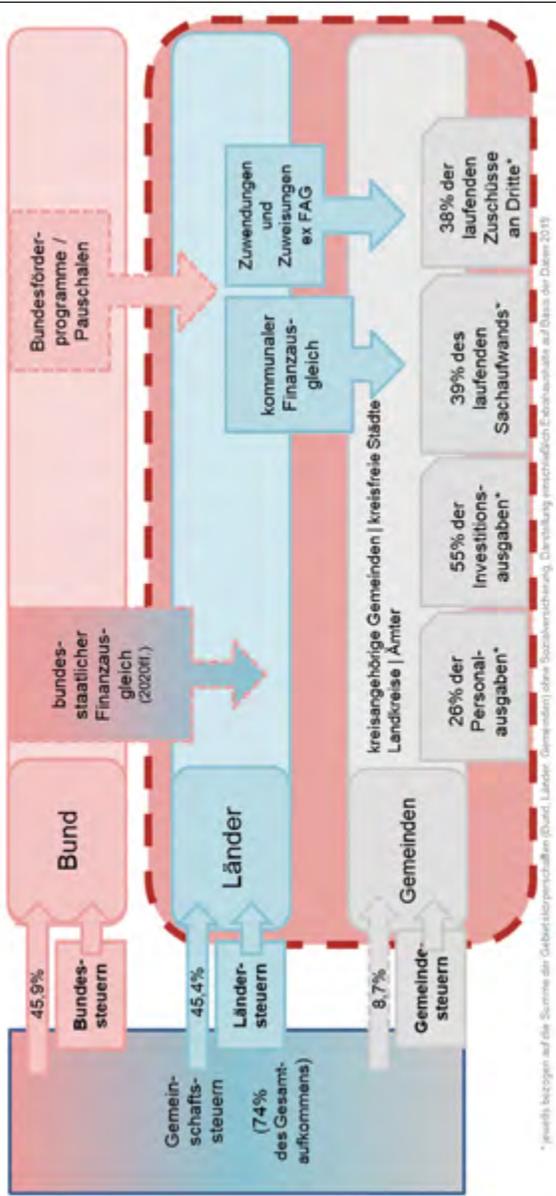
Aufgrund des verwobenen föderalen Systems betreffen die projizierten Entwicklungen den Bund, die Länder und Kommunen nicht unabhängig voneinander. Über die Gemeinschaftssteuern, die 74 Prozent des gesamten Steueraufkommens ausmachen, wie auch den Finanzausgleich, wird dies deutlich. Diese fiskalischen Instrumente sorgen dafür, dass ein Lastenausgleich zwischen den Gebietskörperschaften vorgenommen wird. Konsolidierung auf der einen und auch verbesserte ökonomische Rahmenbedingungen auf der anderen Seite betreffen folglich den Föderalstaat als Ganzes. Es kann somit von systemischen Effekten gesprochen werden. Für die neue Legislaturperiode ergeben sich verschiedene Spannungsfelder, die nun auf Bund, Länder und Kommunen einwirken (Abb. 6).

Um nachfolgend besser verstehen zu können, welchen Spannungsfeldern die Regierung der kommenden Legislaturperiode ausgesetzt ist, sind die großen Leitlinien in Abb. 7 grafisch übersetzt. Dabei wird deutlich, dass es sich um einen fiskalischen Dreiklang zwischen Konsolidierung, Investitionen sowie Geldpolitik und Marktumfeld handelt, welcher durch die neue Regierung aufgelöst werden muss. Einige Akteure, wie zuletzt der Präsident des Bundesrechnungshofes oder auch die Landesrechnungshöfe in der Berliner Erklärung, plädieren für einen verschärften Konsolidierungskurs.<sup>18</sup> Sie fordern, sämtliche

---

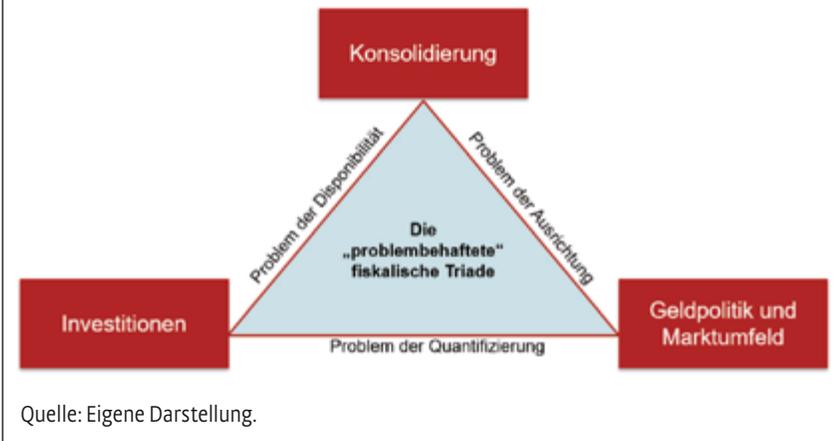
<sup>18</sup> Vgl. Bundesrechnungshof (2021); Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2021).

Abb. 6: Föderale Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung.

Abb. 7: Die „problembehaftete“ fiskalische Triade



Staatsausgaben auf den Prüfstand zu stellen und Ausgabebestrebungen durch geeignete Einsparungen gegenzufinanzieren.

Für die äußeren Rahmenbedingungen lässt sich jedoch auch feststellen, dass das weiterhin günstige Zinsumfeld Anreize für eine erneute Kreditaufnahme setzt. So liegt der langfristige Zinssatz auf Staatsanleihen gemäß EUROSTAT für Deutschland bei -0,51 Prozent.<sup>19</sup> Im europäischen Vergleich zeigt sich für Deutschland eine moderate Staatsverschuldung (vgl. Abb. 1) gepaart mit einem dezidiert antizyklischen Verhalten des Staates (vgl. Abb. 2). Auch die geldpolitische Ausrichtung der Europäischen Zentralbank (EZB) erlaubt weiterhin einen expansiven fiskalpolitischen Kurs. Zwar wird die Zeit der quantitativen Lockerung absehbar an ein Ende gelangen, wie die US-Zentralbank Federal Reserve System (Fed) bereits angedeutet hat<sup>20</sup> – trotzdem sind entsprechende geldpolitische Signale von der EZB derzeit noch nicht zu vernehmen (sogenanntes Tapering). Hinzu kommen die Mittel aus dem Next-Generation-EU-

<sup>19</sup> Vgl. Eurostat (2021).

<sup>20</sup> Vgl. Federal Reserve System (2021).

Fonds (NGEU).<sup>21</sup> Diese verstärken neben der geldpolitischen auch die fiskalpolitische expansive Ausrichtung.

Vor dem Hintergrund erheblicher Investitionsbedarfe auf allen Funktionsebenen, welche insbesondere in den Bereichen (digitale) Infrastruktur und Klimaschutz bestehen, scheint die Gelegenheit günstig, investive Ausgaben zu steigern.<sup>22</sup> Wie dies im Rahmen der Schuldenbremse erfolgen kann, ist nicht abschließend zu beantworten. Instrumente, wie rechtlich selbstständige Sondervermögen oder Fonds, Modifikationen der Berechnungsweise der Konjunkturkomponente oder auch Rücklagenbildungen werden derzeit in Wissenschaft und Politik jedoch kontrovers diskutiert.<sup>23</sup>

Im Spannungsfeld der Investitionen und der Konsolidierung stellt sich die Frage, in welchen Bereichen konsolidiert werden soll. Da die meisten Investitionen als disponibel angesehen werden können, bleibt der Anreiz, gerade bei öffentlichen Investitionen zu sparen, obwohl diese dringend notwendig sind.<sup>24</sup> Dies könnte zu einer fehlerhaften Priorisierung der Ausgaben unter der Ägide der Schuldenbremse führen. In Bezug auf die Ausrichtung ist zwar das Marktumfeld günstig, jedoch verpflichtet die Schuldenbremse über die Tilgungspläne zu einer Rückführung der Verschuldung. Ob das entsprechende Niedrigzinsumfeld auch in fünf oder zehn Jahren in dieser Form noch vorherrschen wird, ist zu bezweifeln. Die Frage bleibt also, ob Investitionen zu einem jetzigen Zinssatz getätigt werden sollten, welcher bekannt ist, oder zu einem zukünftigen, vermutlich höheren Zinssatz. Dieser Aspekt wird in der Diskussion um die intertemporale Gerechtigkeit zwischen den Generationen zumeist weniger beachtet. Steigende Zinsen gehen auch mit höheren Finanzierungskosten einher. Sofern Investitionen zu einem späteren Zeitpunkt erforderlich sind, haben künftige Generationen auch höhere Finanzierungsbeiträge komparativ zur vorhergehenden Generation zu leisten. Dies impliziert, dass eine niedrige Schuldenstandquote nicht zwangsläufig auch eine nachhaltige Finanzpolitik

---

<sup>21</sup> Vgl. Codogno/van den Noord (2021), S. 3-6.

<sup>22</sup> Vgl. hier insbesondere Abb. 11.

<sup>23</sup> Siehe z. B. Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2021); Hermes/Vorwerk/Beckers (2020); Jaeger/Haas/Teitge (2021).

<sup>24</sup> Vgl. Barbiero/Darvas (2014), S. 2.

widerspiegelt. Die bereits betrachteten Einflüsse, wie etwa das Marktumfeld, die Geldpolitik, die Zinsen, die Höhe der Investitionsrückstände wie auch die gesamtwirtschaftliche Lage sind für die Investitionsentscheidungen von Relevanz. Das Problem der Quantifizierung beschreibt zudem, dass zwar Gelder aufgenommen werden können, es jedoch keine einheitlich quantifizierten Investitionsbedarfe gibt (vgl. Abb. 11). Somit stehen nur Näherungen eines mittleren zweistelligen Milliardenbetrages zur Verfügung, mit dessen Hilfe Politik Investitionen zu priorisieren hat. Dieses Trilemma kann letztendlich als problembehaftete fiskalische Triade bezeichnet werden.

Nachdem die Rahmenbedingungen betrachtet wurden, wird nun aufgezeigt, welche Konsolidierungsbedarfe in absehbarer Zeit vorliegen.

### **3. Haushaltskonsolidierung in Bund und Ländern**

#### **3.1 Bundesebene**

Auf Bundesebene werden die erheblichen öffentlichen Mehrausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Jahr 2022 nach dem derzeitigen Haushaltsplan der Bundesregierung stark zurückgefahren.<sup>25</sup> Dadurch und durch die prognostizierten steigenden Steuereinnahmen bewegt sich die geplante Nettokreditaufnahme bereits wieder in Richtung zulässiger Kreditaufnahme gemäß Schuldenbremse ohne Ausnahmeklausel (vgl. Tab. 1).<sup>26</sup> Ab 2023 soll die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse nicht mehr gelten. Zuletzt hat Bundesfinanzminister Christian Lindner deutlich gemacht, dass die Schuldenstandquote ab 2023 reduziert werden soll.<sup>27</sup> Die Bundesregierung plant zudem ab dem

---

<sup>25</sup> Vgl. BMF (2021a). Zu beachten ist, dass mit Beginn der 20. Legislaturperiode und dem damit zusammenhängenden Antritt einer neuen Bundesregierung ein neuer Haushaltsplan erarbeitet wird, wodurch sich die Ziele und projizierten Entwicklungen in diesem Abschnitt ändern können. Der Abschnitt bezieht sich folglich auf den im Oktober 2021 vorgelegten Haushaltsplan für das Jahr 2022.

<sup>26</sup> Vgl. Art 109 Abs. 3 & Art 115 GG.

<sup>27</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2022).

selben Jahr die Nutzung bestehender Rücklagen in Höhe von 48,2 Milliarden Euro bis 2025, um den Übergang zu den Regelgrenzen zu glätten.<sup>28</sup> Ab 2024 soll demnach die erneute Einhaltung des mittelfristigen Haushaltszieles von strukturell -0,5 Prozent des BIP erfolgen und der Staatshaushalt im Jahr 2025 wieder strukturell ausgeglichen sein. Die wesentliche strukturelle Konsolidierung ergibt sich primär aus dem Auslaufen der befristeten Maßnahmen des Konjunkturprogramms sowie durch höhere Steuereinnahmen.<sup>29</sup> Die bereits verabschiedeten Tilgungspläne des Bundes zum Abbau der Nettokreditaufnahme aus den Jahren 2020 und 2021 sowie der vorgeschlagene Tilgungsplan für 2022 sehen einen Abbau der Tilgungsverpflichtungen bis 2042 vor.<sup>30</sup> Laut Haushaltsplan ergeben sich ab 2023 zunächst Tilgungsverpflichtungen in Höhe von rund zwei Milliarden Euro pro Jahr, die ab 2026 voraussichtlich auf rund 20,5 Milliarden Euro pro Jahr ansteigen.

**Tab. 1: Projizierte Entwicklung des Gesamtstaatlichen Defizits (2019-2025)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Schuldenstand (in % des BIP)	59,7	68,7	72,25	71,25	70,25	69	67,25
Struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP)		-1,8	-6	-3,25	-1,5	-0,25	0

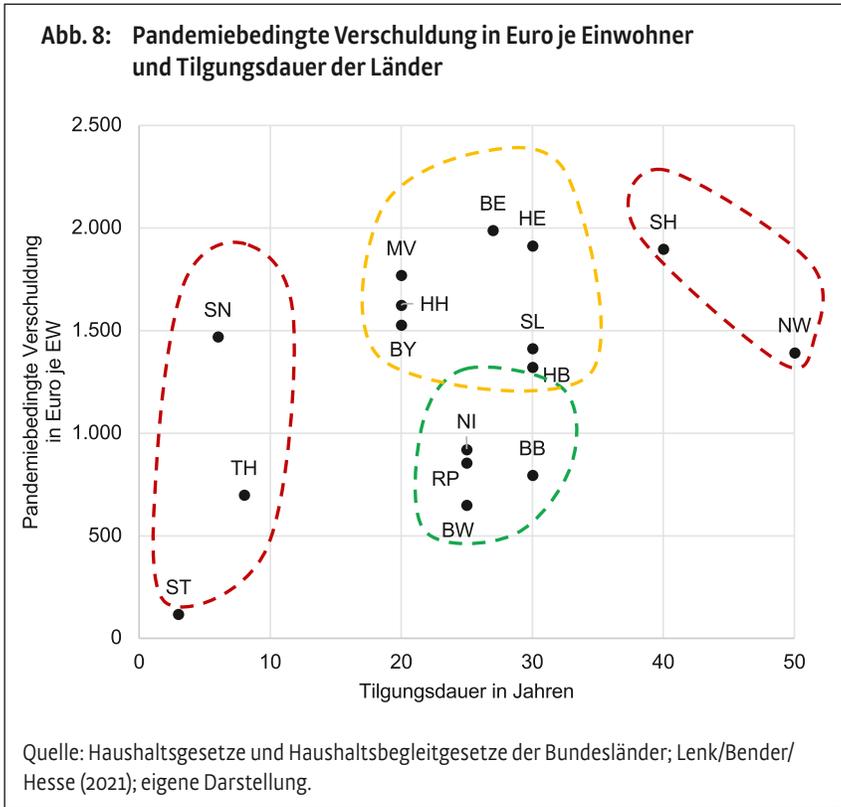
*Anmerkung:* Die Entwicklung des gesamtstaatlichen Defizits wird von verschiedenen Institutionen unterschiedlich prognostiziert. Für die Länderhaushalte erwarten die Länder selbst von der BMF-Schätzung nach oben hin abweichende Finanzierungssalden. Eine Übersicht der verschiedenen Projektionen bietet die Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 07.12.2021, S. 14-16.

Quelle: BMF (2021), S. 12-13.

<sup>28</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2021), S. 9.

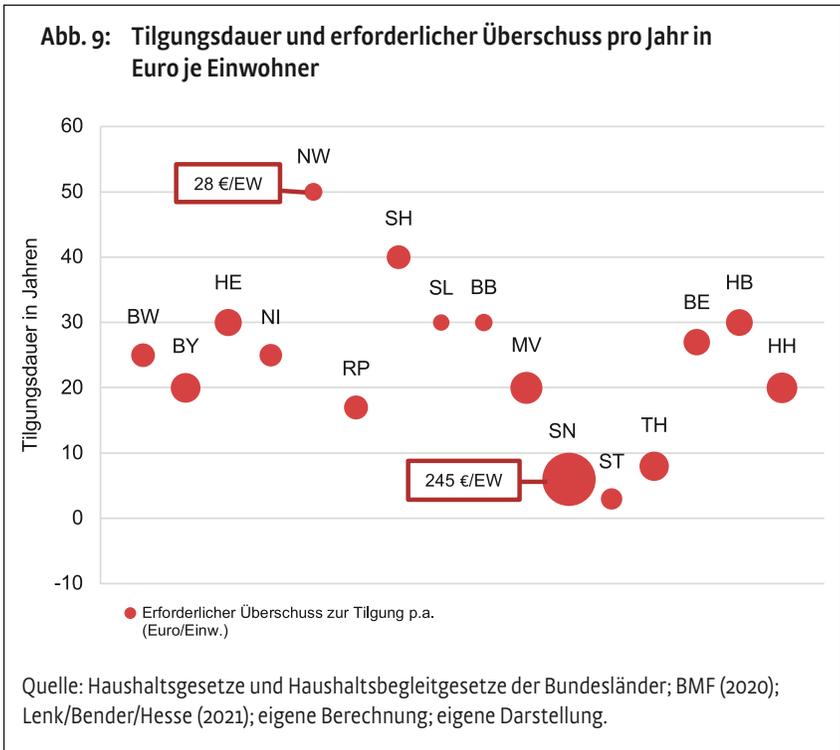
<sup>29</sup> Vgl. Stabilitätsrat (2021), S. 4.

<sup>30</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2021), S. 9.



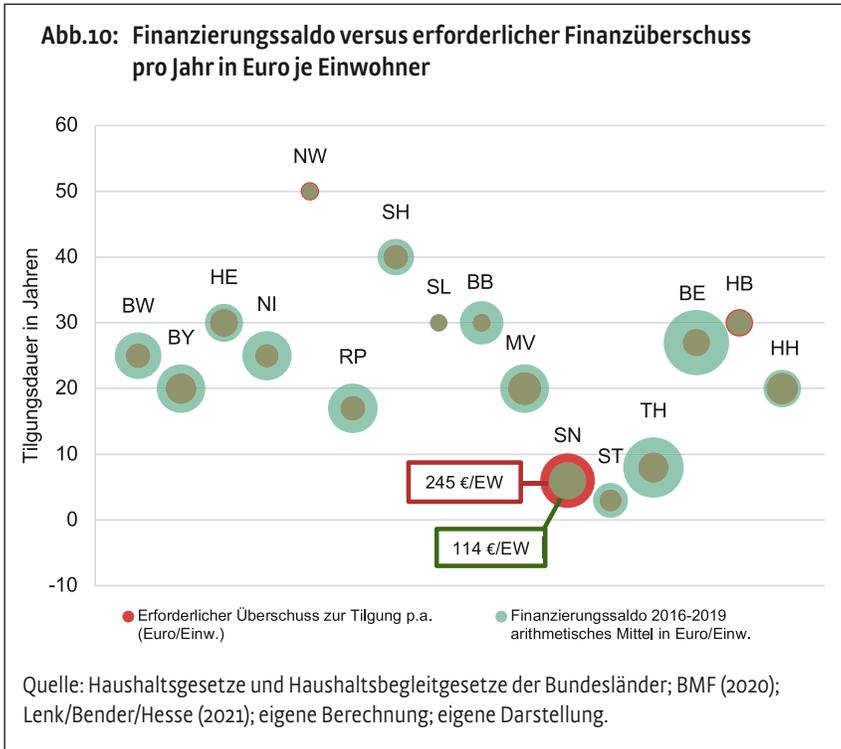
### 3.2 Länderebene

Wird der Diskussionsgegenstand auf die Länder ausgeweitet, so zeigt sich, dass diese unterschiedlich stark von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, sich zu verschulden. In allen Bundesländern ist die pandemiebedingte Neuverschuldung mit einem Tilgungsplan zu versehen. Werden die zusätzliche Verschuldung mit den Tilgungsjahren geplottet, so zeigen sich verschiedene Cluster (vgl. Abb. 8). In weniger als zehn Jahren wollen Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt ihre pandemiebedingte Verschuldung tilgen, womit folglich



höhere Haushaltsbelastungen einhergehen. Die Mehrzahl der Bundesländer hat sich – wie auch der Bund – zwischen 20 und 30 Jahren eingeräumt, um die pandemiebedingte Verschuldung wieder abzubauen. Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen haben einen Tilgungszeitraum von 40 bzw. 50 Jahren gewählt. Dies geht zwar mit geringeren, jedoch längerfristigen Haushaltsbelastungen einher. Hierbei wird deutlich, dass ein klassischer Trade-Off aus Tilgungsbelastung und Tilgungsdauer besteht.

Eine Formel, wie dieses Spannungsfeld aufzulösen ist, existiert nicht – es kommt auf den Einzelfall an. Dabei gibt es jedoch Abwägungsentscheidungen, die zu treffen sind: Dazu gehört, dass mit einer hohen Haushaltsbelastung in kurzer Zeit die öffentlichen Finanzen stark belastet werden, wodurch die Situ-



ation eintreten kann, dass eine restriktive Fiskalpolitik auf einen geschwächten Haushalt trifft und dies nur durch Ausgabenkürzungen, Steuererhöhungen oder Rücklagenverzehr zu realisieren ist. Andererseits bergen lange Tilgungszeiträume das Risiko, dass Haushaltsbelastungen auch dann noch persistent sind, wenn eine mögliche künftige Krise bereits bevorsteht.

Insgesamt ist eine heterogene fiskalische Ausgangslage für die Bundesländer in den kommenden Jahren konstatierbar. Dies erschwert eine einheitliche Politik des Bundes gegenüber den Ländern. Der Vergleich des erforderlichen Überschusses zur Tilgung der pandemiebedingten Verschuldung mit dem durchschnittlichen Finanzierungssaldo der Jahre 2016 bis 2019 zeigt, dass schon in den Jahren vor der Pandemie der Finanzüberschuss für einige Bun-

desländer nicht ausgereicht hätte, um diese Mehrkosten zu tilgen. Abb. 9 zeigt den erforderlichen Überschuss zur Tilgung der pandemiebedingten Verschuldung in Abhängigkeit der Tilgungsdauer in Rot. Die Größe der Kreise gibt das Volumen in Euro pro Einwohner (EW) an. Der erforderliche Überschuss zur Tilgung errechnet sich aus der Kreditaufnahme in Euro je EW, geteilt durch die festgesetzte Tilgungsdauer. Beispielsweise ergibt sich dadurch für ein Bundesland wie Sachsen, mit einer recht kurzen Tilgungsdauer von sechs Jahren und einer Kreditaufnahme von 1.473 Euro je EW, ein vergleichsweise hoher erforderlicher Überschuss von 245 Euro je EW. In Nordrhein-Westfalen, mit einer Tilgungsdauer von 50 Jahren und einer Kreditaufnahme von 1.393 Euro je EW ergibt sich ein erforderlicher Überschuss in Höhe von rund 28 Euro je EW.

Legt man zum Vergleich den mittleren Finanzierungsüberschuss aus den Jahren 2016 bis 2019 in Grün darüber, so zeigt die Überlappung, dass der durchschnittliche Finanzierungssaldo der vergangenen Jahre in den meisten Bundesländern ausreichen würde, um die erforderlichen Tilgungen zu tätigen (vgl. Abb.10). Andererseits wird auch deutlich, dass einige Bundesländer bei einer ähnlichen durchschnittlichen Entwicklung des Finanzierungssaldos wie vor der Pandemie Schwierigkeiten hätten, die erforderlichen Überschüsse zur Tilgung der pandemiebedingten Verschuldung bereitzustellen. So lag beispielsweise im Freistaat Sachsen der durchschnittliche Finanzierungssaldo in den Jahren 2016 bis 2019 bei rund 114 Euro je EW, während der erforderliche Überschuss hier 245 Euro je EW beträgt. Folglich würden die durchschnittlichen Finanzierungsüberschüsse der vergangenen Jahre in Sachsen, aber auch Nordrhein-Westfalen und Bremen nicht ausreichen, um die laufende Tilgung zu begleichen. Bei einer ähnlichen oder gar schlechteren Entwicklung des Finanzierungssaldos, im Vergleich zu dem betrachteten Zeitraum, könnten sich auch für Schleswig-Holstein, Hessen, das Saarland und Hamburg Herausforderungen bezüglich der Tilgung ergeben. In Bezug auf die Konsolidierungsanstrengungen in den Ländern kommt es daher auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung an, ob eine Konsolidierungsstrategie des Herauswachstums möglich ist, oder ob Ausgabenpositionen gestrichen werden müssen, um die Corona-Kredite gemäß dem Tilgungsplan zu abzubauen.

#### 4. Investitionsbedarfe und kommende Herausforderungen

Auch angesichts der hohen Investitionsbedarfe erscheint eine zügige Konsolidierung als Herausforderung beziehungsweise mitunter nicht zielführend. Vor allem in den Bereichen Klimaschutz, Digitalisierung und öffentliche Infrastruktur bestehen auf allen föderalen Ebenen erhebliche Investitionsdefizite. Verschiedene Studien beziffern die Investitionsbedarfe auf zwischen 30 Milliarden Euro pro Jahr bis hin zu 100 Milliarden Euro pro Jahr (vgl. Abb. 11). Dabei unterscheidet sich der Zeithorizont in den Studien zwischen 2030 bis 2050, ein Teil der Studien beziffert zudem nur die erforderlichen Investitionen in den Klimaschutz.

An dieser Stelle mit Konsolidierungsmaßnahmen anzusetzen, könnte daher erhebliche Folgen für die Erreichung der im Koalitionsvertrag genannten Ziele haben.<sup>31</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint die Schlussfolgerung des SVR treffend, der eine Reform der europäischen Fiskalregeln unter Berücksichtigung der Investitionsbedarfe befürwortet.<sup>32</sup> Eine derartige Reform mit der Verknüpfung einer entsprechenden Ausgabenregel wurde zuletzt vermehrt vorgeschlagen, so z. B. auch vom European Fiscal Board.<sup>33</sup>

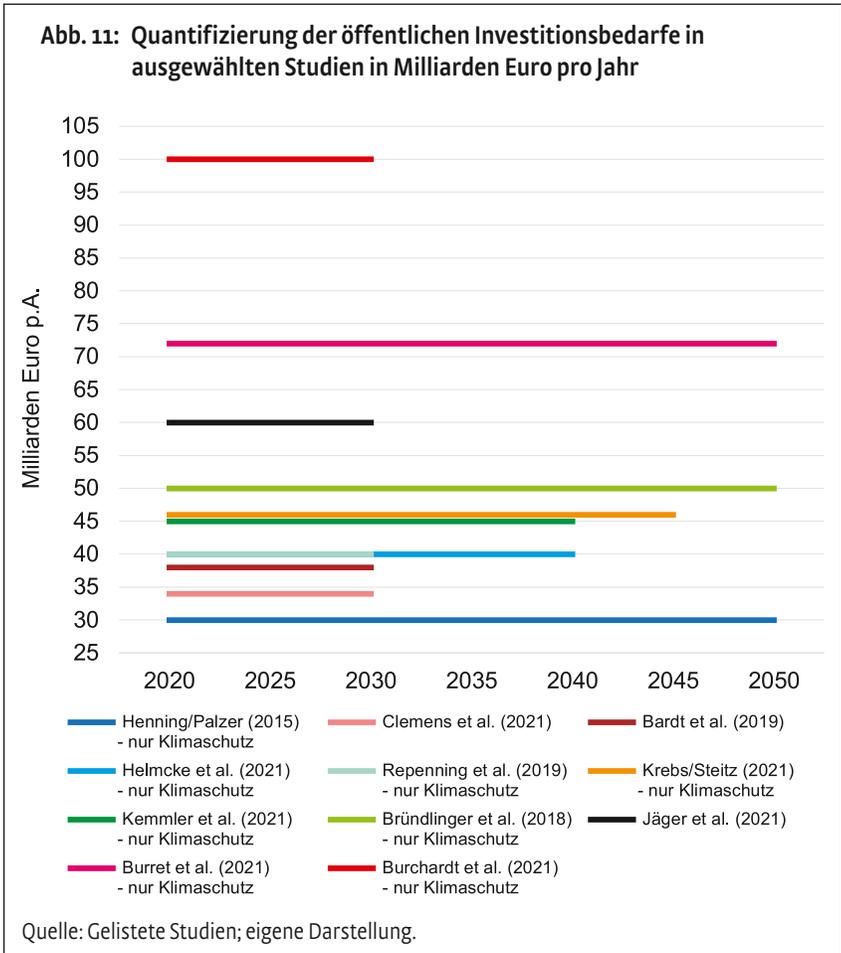
Für Deutschland erscheint in Anbetracht der prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung derzeit keine abrupte Konsolidierung erforderlich. Nichtsdestotrotz zeichnen sich auf Länderebene teilweise mögliche Herausforderungen ab. Es kann für einzelne Länder bezweifelt werden, dass die erwarteten Steuermehreinnahmen ausreichen, um die Tilgungsverpflichtungen in Gänze zu erfüllen. Obwohl sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessern, droht somit auf der Länderebene eine Konsolidierungsepisode zu beginnen. Ein Problem der Ausrichtung kann konstatiert werden, denn steigender und abrupter Konsolidierungsdruck kann den wirtschaftlichen Aufschwung gefährden. Zielführend wäre daher ein Konsolidierungsregime, welches sich an den wirtschaftlichen Gegebenheiten orientiert und somit die wirtschaftliche

---

<sup>31</sup> Vgl. SPD/DIE GRÜNEN/FDP (2021), S. 158.

<sup>32</sup> Vgl. SVR (2021), S. 112-119.

<sup>33</sup> Vgl. European Fiscal Board (2020), S. 92.



Dynamik bei der Konsolidierung mit in die Betrachtung aufnimmt. Die Reduktion von Investitionsvorhaben zur Erfüllung von Konsolidierungsverpflichtungen scheint jedenfalls nicht zielführend.

Für den Bund werden ebenfalls Konsolidierungsbemühungen notwendig sein, da der Tilgungsplan hier keine Spielräume zulässt. Die vorgesehene Tilgungsdauer der Corona-Kredite aus 2020 und 2021 beträgt 20 Jahre und

reduziert in diesem Zeitraum die zulässige Kreditaufnahme des Bundes entsprechend.<sup>34</sup> Wie bereits vielfach diskutiert gibt es jedoch unterschiedliche Möglichkeiten, schuldenbremsenkonform Investitionen zu befördern. Nicht zuletzt die Befüllung des Energie- und Klimafonds (EKF) mit den nicht genutzten Kreditermächtigungen von 60 Milliarden Euro stellt ein entsprechendes Investitionsvehikel dar.<sup>35</sup> Auch wenn die ökonomische Dimension bei der Befüllung und Verausgabung klar ist, ist aus rechtlicher Perspektive jedoch ein erheblicher Zweifel über die Zulässigkeit dieser Befüllung entstanden. Perspektivisch wird hierüber das Bundesverfassungsgericht noch zu urteilen haben. Die Höhe der Investitionsbedarfe lässt sich durch die große Diskrepanz in den Studienergebnisse nicht eindeutig quantifizieren. Dass ein mittlerer zweistelliger Milliardenbetrag pro Jahr notwendig sein wird, ist nach der aktuellen Studienlage aber unstrittig. Somit kommen auf die Bundesrepublik in Zukunft erhebliche zusätzliche Investitionsbedarfe zu, die nicht nur zügig, sondern auch wirtschaftspolitisch sinnvoll zu implementieren sind. Dazu gehört, dass einerseits eine Überhitzung der Wirtschaft zu vermeiden ist, um auch die Inflationsdynamik nicht weiter zu befeuern. Andererseits müssen Investitionsverausgabungen langfristig planbar angelegt werden, damit auch die Kommunen angesichts des demographischen Wandels in deren Verwaltungen und dem bestehenden Personalmangel eine Verlässlichkeit hinsichtlich bestehender Förderungen haben. Ein entsprechender Personalaufwuchs wird nur stattfinden, wenn gewährleistet wird, dass korrespondierende Förderprogramme und Investitionsmittel langfristig und planbar zur Verfügung stehen.

---

<sup>34</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2021), S. 9.

<sup>35</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2022).

## 5. Fazit

Die föderalen Finanzen werden nach Corona auf eine harte Probe gestellt werden. Das Trilemma aus eigentlich günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Investitionsbedarfen und vermehrten Konsolidierungsdruck muss von der neuen Bundesregierung aufgelöst werden. Wie dies erfolgen soll, ist noch nicht in Gänze absehbar. Die jüngsten Bemühungen über eine Befüllung des EKF treffen auf ein geteiltes Echo. Insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit dieses Unterfangens besteht Uneinigkeit, die perspektivisch vor dem Bundesverfassungsgericht geklärt werden muss.

Auch die Konsolidierungsbemühungen werden in absehbarer Zeit die Haushalte von Bund und Ländern zunehmend belasten. Dies wird die Heterogenität der Landeshaushalte zusehends vergrößern. Daraus erwächst letztlich die Gefahr, dass sich wirtschaftliche Dynamiken in Bundesländern unterschiedlich materialisieren und die fiskalische Ausrichtung des Gesamtstaates dadurch unterminiert wird. Gleichzeitig schreitet die Dekarbonisierung der Wirtschaft weiter voran. Auch auf europäischer Ebene ist noch nicht absehbar, ob der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ab 2023 wieder regulär greifen wird. Derzeit läuft ein durch die Europäische Kommission initiiertes Prozess für die Einbringung von Reformvorschlägen für den SWP. Somit könnten sich auch die Budgetregeln und damit die fiskalpolitischen Spielregeln in den kommenden Jahren nochmals grundlegend ändern.

In dieser Gemengelage sind die Investitionsbedarfe zu sehen, die sich für die Zukunft auf einen mittleren zweistelligen Milliardenbetrag subsumieren lassen. Diese Investitionen dienen dabei nicht nur der Transformation der Wirtschaft, sondern auch der effizienteren Aufstellung der staatlichen Strukturen, welche durch die derzeitige Corona-Pandemie vor erhebliche Herausforderungen gestellt worden sind. All diese Problemlagen und Herausforderungen gilt es in die Investitionsentscheidungen mit einzubeziehen. Für die neue Bundesregierung bleibt somit viel zu tun.

## Literatur

- AMECO Database** (2020): General Government Data. General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt, online verfügbar unter [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en), zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Bardt**, Hubertus/Dullien, Sebastian/Hüther, Michael/Rietzler, Katja (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! IMK Report Nr. 152, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf.
- Barbiero**, Francesca/Darvas, Zsolt (2014): In sickness and in health: protecting and supporting public investment in Europe, Bruegel Policy Contribution Nr. 2.
- Bründlinger**, Thomas/König, Julian Elizalde/Frank, Oliver/Gründig, Dietmar/Jugel, Christoph/Kraft, Patrizia/Krieger, Oliver/ Mischinger, Stefan/Prein, Philipp/ Seidl, Hannes/Siegemund, Stefan/Stolte, Christian/Teichmann, Mario/Wilke, Jakob/Wolke, Mareike (2018): dena-Leitstudie Integrierte Energiewende: Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050, Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena), ewi Energy Research & Scenarios gGmbH, Berlin/Köln.
- Bundesministerium der Finanzen** (2019): Ergebnis der 157. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom November in Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen** (2021a): Deutsche Haushaltsplanung 2022. Gesamtstaatliche Haushaltsplanung Deutschlands (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) gemäß EU-Verordnung Nr. 473/2013, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen** (2021b): Ergebnis der 160. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai in Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen** (2021c): Ergebnis der 161. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom November in Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen** (2022): Christian Lindner im Bundestag zur Haushalts- und Finanzpolitik, online Verfügbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2022/2022-01-14-bundestagsrede-lindner-haushalts-finanzpolitik.html>, zuletzt geprüft am 17.01.2022.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2019): Herbstprojektion 2019.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2021a): Herbstprojektion 2021, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2021b): Frühjahrsprojektion 2021, Berlin.
- Burret**, Heiko/Kirchner, Almut/Kreidelmeyer, Sven/Spillmann, Thorsten/Ambros, Jakob/Limbers, Jan/ Brutsche, Andreas (2021): Beitrag von Green Finance zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland, Prognos; Nextra Consulting; NKI - Institut für nachhaltige Kapitalanlagen, im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- Büttner**, Thiess/Werding, Martin (2021): Optionen zur Stabilisierung der Einnahmesituation der Sozialversicherungen, Nürnberg und Bochum.

- Clemens**, Marius/Fratzscher, Marcel/Michelsen, Claus (2021): Ein Investitionsprogramm zur Krisenbewältigung, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 101, Nr. 3, S. 168–171.
- Codogno**, Lorenzo/van den Noord, Paul (2021): Assessing Next Generation EU. LSE Europe in Question Discussion Paper Series, Nr. 166/2020, London.
- Der Präsident des Bundesrechnungshofes** als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2021): Analyse zur Lage der Bundesfinanzen. Solide Finanzen für einen handlungsfähigen Staat. Eine Bestandsaufnahme zur 20. Wahlperiode, Bonn.
- Deutsche Bundesbank** (2021): Monatsbericht Oktober 2021, Monatsbericht Nr. 10, Frankfurt am Main.
- Deutscher Bundestag** (2021): Finanzplan des Bundes 2021 bis 2025, Drucksache, 19/31501, Berlin.
- Deutscher Bundestag** (2022): Geteiltes Echo zum zweiten Nachtragshaushalt 2021, online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw02-pa-haushalt-873312>, zuletzt geprüft am 17.01.2022.
- Europäische Kommission** (2020): Communication from the commission to the council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, Brüssel.
- Eurostat** (2021): Serien von Konvergenzkriterien der WWU - Jährliche Daten [IRT\_LT\_MCBY\_A\_\_custom\_1903272], online verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/-/TEC00097>, zuletzt geprüft am 18.01.2022.
- Eurostat** (2022): Inflation in the euro area, online verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inflation\\_in\\_the\\_euro\\_area](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inflation_in_the_euro_area), zuletzt geprüft am 17.01.2022.
- European Fiscal Board** (2020): Annual report 2020, Europäischer Fiskalausschuss der Europäischen Kommission, Brüssel.
- Federal Reserve System** (2021): Minutes of the Federal Open Market Committee, December 14-15, 2021.
- Heimberger**, Philipp/Truger, Achim (2020): Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise. Makronom, online verfügbar unter <https://makronom.de/der-outputluecken-nonsense-gefaehrdet-deutschlands-erholung-von-der-corona-krise-36125>, zuletzt geprüft am 10.01.2022.
- Helmcke**, Stefan/Heuss, Ruth/Hieronimus, Solveigh/Engel, Hauke (2021): Net-Zero Deutschland. Chancen und Herausforderungen auf dem Weg zur Klimaneutralität bis 2045, McKinsey & Company.
- Henning**, Hans-Martin/Palzer, Andreas (2015): Was kostet die Energiewende? Wege zur Transformation des deutschen Energiesystems bis 2050, Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme, Freiburg.
- Ifo-Institut** (2021): Schuldenbremse in den Bundesländern - Stand 03.Mai 2021, München.
- Jaeger**, Carlo/Haas, Armin/Teitge, Jonas (2021): Klima, Digitalisierung und Nachhaltigkeit: Zur Finanzierung öffentlicher Zukunftsinvestitionen, GCF Report 1/2021, Berlin.
- Kemmler**, Andreas/Kirchner, Almut/Maur, Alex auf der/Ess, Florian/Kreidelmeyer, Sven;/Piégsa, Alexander/Spillmann, Thorsten/Straßburg, Samuel/Wünsch, Marco/Ziegenhagen, Inka/Schlomann, Barbara/Plötz, Patrick/Lutz, Christian/Becker, Lisa/

- Fritsche, Uwe (2021): Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050 - Gesamtdokumentation der Szenarien, Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energien, Prognos, Fraunhofer ISI, GWS, iinas, Basel.
- Krebs**, Tom/Steitz, Janek: Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, Forum for a New Economy, Working Papers, Nr. 3, Berlin.
- Lenk**, Thomas/Bender, Christian/Glinka, Philipp (2020): The German debt brake – Approaches for an Improvement of Technical Design, in: Quarterly Journal of Economic Research, Jg. 89, Nr. 1, S. 31-43.
- Lenk**, Thomas/Bender, Christian/Hesse, Mario (2021): Sind flexiblere Kriterien in der Diskussion um die Staatsverschuldung nötig? in: ifo Schnelldienst, Jg. 74, Nr. 4, S. 13–16.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose** (Hg.) (2021): Gemeinschaftsdiagnose #2-2021. Krise wird allmählich überwunden - Handeln an geringerem Wachstum ausrichten, Halle (Saale).
- Repenning**, Julia/Schumacher, Katja/Bergmann, Thomas/Blanck, Ruth/Böttcher, Hannes/Bürger, Veit/Cludius, Johanna/Emele, Lukas/Jörß, Wolfram/Hennenberg, Klaus/Hermann, Hauke/Loreck, Charlotte/Ludig, Sylvie/Matthes, Felix/Nissen, Christian/Scheffler, Margarethe/Wiegmann, Kirsten/Zell-Ziegler, Carina/Fleiter, Tobias/Sievers, Luisa/Pfaff, Matthias/Thamling, Nils/Rau, Dominik/Hartwig, Johannes/Welter, Sarah/Lösch, Oliver/Wirz, Axel (2019): Folgenabschätzung zu den ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgewirkungen der Sektorziele für 2030 des Klimaschutzplans 2050 der Bundesregierung, Öko-Institut e.V., Fraunhofer ISI, Prognos, M-Five, IREES, FiBL, Freiburg.
- Sachverständigenrat** zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021): Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit. Jahresgutachten 21/22. Statistisches Bundesamt (Hg.), Wiesbaden.
- Stabilitätsrat** (2021): Beschluss des Stabilitätsrates zur Haushaltspolitik in einer Ausnahmesituation und zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsatzgesetzes gemäß § 6 Stabilitätsratsgesetz, 24. Sitzung des Stabilitätsrates am 10. Dezember 2021, Berlin.
- Statistisches Bundesamt** (2021a): Fachserie 14 Reihe 5.2. Finanzen und Steuern. Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2021b): Pressemitteilung Nr. 594 vom 22. Dezember 2021, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2022a): Inflationsrate im Dezember 2021 voraussichtlich +5,3 %. Pressemitteilung Nr. 005 vom 06. Januar 2022, online Verfügbar unter [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/01/PD22\\_005\\_611.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/01/PD22_005_611.html), zuletzt geprüft am 17.01.2022.
- Statistisches Bundesamt** (2022b): Pressemitteilung Nr. 020 vom 14. Januar 2022, Wiesbaden.

- Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats** (2021): 17. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG, 7. Dezember 2021.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands** (SPD)/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN/Freie Demokratische Partei (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Berlin.
- Tooze**, Adam (2019): Output gap nonsense, Social Europe, International Politics and Society, online verfügbar unter <https://socialeurope.eu/output-gap-nonsense>, zuletzt geprüft am 10.01.2022.



# EFFIZIENTE ERLEDIGUNG STAATLICHER AUFGABEN

*Benötigen wir Änderungen im föderalen  
Zusammenspiel und Regulierungsrahmen?*



# Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro

*Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen<sup>1</sup>*

## **Raus aus den Krisen! Aber wohin?**

Im November 2021 haben wir uns unter der Überschrift „Wie kommen die föderalen Finanzen aus der Coronakrise?“ virtuell zu den Loccumer Finanztagen getroffen. Zu diesem Zeitpunkt konnten wir darauf hoffen, dass die Pandemie langsam überwunden wird und dass Deutschland und die Welt wieder in die gesellschaftliche und wirtschaftliche Normalität zurückkehren können. Im Sommer 2022 lautet die Antwort auf die Frage im Titel der Veranstaltung leider ganz anders: „Indem wir in eine andere schlimme Krise übergehen.“ Die Antwort ist so zynisch wie die Realität, die sie beschreibt. Der brutale Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, der am 24. Februar 2022 seinen Anfang nahm, betrifft naturgemäß die Kriegsparteien am stärksten. Er zieht

---

<sup>1</sup> Der Essay geht auf meinen Vortrag „Resilienz und Reform. Föderale Aufgabenerfüllung in den 2020er Jahren“ am 18.11.2021 bei den Loccumer Online-Finanztagen zurück. Er greift auch Überlegungen auf, die ich in anderen Vorträgen (KDZ & TU Wien am 09.06.2021; Herbsttagung der Grünen Akademie am 08.10.2021) bzw. in der Mitarbeit im Finanzpolitischen Arbeitskreis der Heinrich-Böll-Stiftung (2020-21) entwickelt habe. Für Anregungen und Diskussionen zu wichtigen Elementen dieses Vortrags danke ich den Teilnehmenden dieser Tagungen, den Mitgliedern des Böll-Arbeitskreises und weiteren „Sparringspartnern“; namentlich Heito Aderhold, Franziska Brantner, Ute Brümmer, Jens Bullerjahn, Michael Getzner, Anja Hajduk, Martin Junkernheinrich, Michael Knoll, Joachim Lange, Anna Lührmann, Karoline Mitterer, Ramona Pop, Sebastian Schäfer, Jens Südekum, Thomas von Gizycki, Ringo Wagner und Martin Werding. Sämtliche verbliebenen Fehler sowie alle Schlussfolgerungen liegen selbstverständlich allein in meiner Verantwortung. Die vorliegende Fassung wurde im Juli 2022 erweitert und aktualisiert; der essayistische Charakter des Vortrags wurde beibehalten.

aber auch weite wirtschaftliche und politische Kreise in Europa und der Welt; auch die Ukraine Krise ist – direkt oder indirekt – eine globale Krise.

Tatsächlich können wir knapp fünf Monate nach Beginn dieses Krieges schon grob absehen, wie viel sich auch in und für Deutschland ändern wird. Immer noch bekommen wir diese Umwälzungen aber nicht in ihrer ganzen Wucht zu spüren. Konfrontiert mit der weiterhin anschwellenden humanitären, sicherheitspolitischen und ökonomischen Ukraine Krise und in einer Situation, in der zugleich die Coronapandemie noch nicht hinter uns liegt, kann man fragen, wie sinnvoll es ist, von einer Überwindung von Krisen zu sprechen. Man überwindet eine Krise nicht, indem man in die nächste taumelt – und sich dabei schon fragt, was danach kommt.

Hier drohen zwei naive Reaktionen. Vor beiden sollte man sich tunlichst bewahren. Die einen sagen, die Abfolge von Krise auf Krise sei „das neue Normal“. Eine echte Zeit nach der Krise gebe es entsprechend gar nicht mehr. Die anderen glauben umso stärker, dass nach einer solchen Doppelkrise nun endlich die Normalität zurückkehren werde – als wenn man sie sich jetzt besonders verdient habe. Im Nachhinein wird eine der beiden Positionen natürlich Recht bekommen. Als Blick nach vorn taugen beide Perspektiven aber gleich wenig.<sup>2</sup> Denn natürlich haben wir keine Ahnung, ob und wann die nächste akute Krise über uns kommt.

Dennoch halte ich es für wertvoll, über das Überwinden von Krisen zu sprechen, weil es als Bild unsere politische (Selbst-)Wahrnehmung und damit auch unser politisches Handeln prägt. Ob wir glauben, eine Veränderung sei eine Krise, und besonders, als welche Art von Krise wir sie wahrnehmen, hat – so meine These – durchaus Einfluss auf tatsächliches politisches Handeln und ändert damit auch die Realität.

Dabei geht es mir in diesem Vortrag gewiss nicht darum zu sagen, man könne die Coronapandemie oder den Angriffskrieg gegen die Ukraine als irgendetwas anderes als schwere und akute Krisen ansehen. Das steht außer Zweifel;

---

<sup>2</sup> Verhaltenspsychologen würden sie vermutlich als Ausdruck nur zu menschlicher Wahrnehmungsverzerrungen erklären, also als unterschiedliche Mischungen von *status quo bias*, *focus illusion* und *projection bias*.

allenfalls kommen noch stärkere Vokabeln in Frage. Vielmehr möchte ich mit Blick auf Deutschland und unserem politischen Umgang mit diesen Krisen und deren Folgen darüber sprechen, warum akute Krise vergleichsweise leicht, chronische Krise dagegen schwer anzugehen und zu bewältigen scheinen. Was auf den ersten Blick als ein Paradox föderaler Krisenlösungskompetenz erscheint, kann auf den zweiten Blick durchaus lehrreich sein, wenn es darum geht, die großen und nun auch noch wachsenden Transformationsaufgaben zu bewältigen, die Deutschland in den nächsten zwei Jahrzehnten vor sich hat.

Im zweiten Teil des Vortrags werfe ich einen Blick auf die Gesamtdimension dieser großen Transformationen und frage, wie wir sie in der Summe bewältigen können. Denn die Krisen und die dadurch notwendigen Transformationen sind leider kumulativ; sie kommen geballt. Nicht nur verschwinden die chronischen Krisen nicht dadurch, dass unsere Aufmerksamkeit nur zu leicht von den akuten Krisen allein in Beschlag genommen wird. Auch zwischen den verschiedenen chronischen Krisen gibt es keine Wahl, sie müssen alle bewältigt werden. In dieser Perspektive wird deutlich werden, dass allein das Volumen der fünf großen Transformationsaufgaben noch eine weitere, sechste Transformation erforderlich macht – die beschleunigte Modernisierung des öffentlichen Sektors und des öffentlichen Dienstes.

## **Zwei Krisentypen, die im Zusammenspiel zu bewältigen sind**

Wenn wir fragen, wie gut das föderale Deutschland „Krise kann“, liegt es nahe, zunächst zu bestimmen, was die Krisenresilienz eigentlich meint. Mitterer et al. (2021) definieren diese Resilienz mit Blick auf die föderale Staatskonstruktion mit den zwei Charakteristika, die bei genauerem Hinsehen durchaus gegensätzlich sein können: Der in Krisen resiliente (Bundes-)Staat ist robust und anpassungsfähig.<sup>3</sup> Robustheit ist die existierende oder gewünschte Fähigkeit,

---

<sup>3</sup> 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). Die nachfolgende Diskussion der beiden Begriffe folgt nicht mehr streng dieser Quelle.

Krisen widerstehen zu können. Diese passive Seite der Krisenresilienz umfasst nicht nur die gewissermaßen geerdete Wetterfestigkeit von Institutionen und öffentlichen Finanzen, sondern auch Mechanismen, die als automatische Stabilisatoren des Staates wirken bzw. den Staat zum automatischen Stabilisator in der Volkswirtschaft machen. Anpassungsfähigkeit erfasst demgegenüber die aktive Seite, d.h. die Fähigkeit politisch, intellektuell sowie natürlich wirtschaftlich und fiskalisch in angemessener Weise und flexibel auf Krisen zu reagieren.

Das Verhältnis dieser beiden Seiten der Resilienz zueinander ist ambivalent. Auf der einen Seite könnte man meinen, dass Robustheit dominiert: Je robuster eine Wirtschaft und Gesellschaft im Angesicht von Krisen ist, desto weniger anpassungsfähig muss sie sein. Wenn es darum geht, einer Krise zu widerstehen und danach wieder „normal“ weiterzumachen, ist Robustheit gewiss die gesuchte Tugend. Auf der anderen Seite braucht es eher Anpassungsfähigkeit, wenn eine Krise ihrer Natur nach neuartig ist und große Ungewissheit über die richtige Art der ersten Krisenreaktion besteht. Für die beginnende Coronapandemie des Frühjahrs 2020 traf das zu: Eine Gesellschaft und deren Volkswirtschaft in den selbstverordneten Lockdown zu schicken, war für Deutschland und ähnliche Industriestaaten eine Krisen-Novität. Auch die mit Epidemien zu ihrem Unglück vertrauteren Staaten Afrikas und Asiens wurden von Corona überrumpelt und waren hinsichtlich der richtigen Reaktionen nicht systematisch besser aufgestellt als Europa oder der Rest der Welt. Doch die Frage, wie das Unbekannte und überraschend Neue einer Krise am besten bewältigt werden kann, ist meines Erachtens nicht die wichtigste Qualität des Begriffspaares robust und anpassungsfähig. Im weiteren Verlauf werden ich zu erläutern suchen, dass die Realität – aber auch schon die Wahrnehmung – einer Krise als transitorisch oder transformativ besser zu diesem Begriffspaar passt.

Um welche zwei Krisentypen geht es? Letztlich wird die wesentliche Unterscheidung darin liegen, ob eine Krise „nur“ transitorisch oder doch transformativ ist. Das hängt eng zusammen mit der Frage, ob wir sie als akute oder chronische Krise wahrnehmen.<sup>4</sup> Akute Krisen kommen schnell und uner-

---

<sup>4</sup> Die folgenden drei Absätze angelehnt an: M. Thöne (2021): Der Beitrag eines resilienten

wartet. Chronische Krisen dagegen sind vorhersehbar und oft mit fachlich klar erwarteten Entwicklungen verbunden – denen man auch entgegentreten kann. Diese Entwicklungen können zwar nicht mehr vollständig abgewendet werden. Das trifft auf den Klimawandel ebenso zu wie auf den demografischen Wandel. Aber chronische Krisen sind vorhersehbar und in gewisser Weise auch berechenbar. Wir sehen ziemlich genau, in welche Richtung sie sich entwickeln. Bei akuten Krisen, je nachdem wo, wie und wen diese treffen, gibt es im Voraus allenfalls Ahnungen ihres Ausmaßes, aber genaue Prognosen sind hier nicht möglich. Selbst bei der Coronapandemie: 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. Die Folgen des russischen Angriffs auf die Ukraine waren unvorhersehbar.<sup>5</sup> 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 oder werden zumindest so behandelt, als seien sie es. Natürlich ist der Verlust so zahlreicher Menschenleben durch die Coronapandemie eine Tragödie, die viele unwiederbringliche Verluste gebracht hat. Gleichwohl sind solche akuten Krisen insofern überwindbar, als Gesellschaften und Staaten etwas wie einen Status quo ex ante anstreben. Akute Krisen sind also Schocks, bei denen es möglich erscheint, mehr oder minder wieder an den alten Ausgangspunkt zurückzukommen.

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

---

Finanzausgleichs zur Krisenbewältigung, in: P. Biwald, J. Bröthaler, M. Getzner und K. Mitterer (Hrsg.): „Krisenfester Finanzausgleich. Herausforderungen und Optionen zur Krisenbewältigung“, Neuer Wissenschaftlicher Verlag. Wien/Graz 2021, S. 34-44. (Ebenfalls erschienen als: FiFo Discussion Paper 21-1: [https://www.fifo-koeln.org/images/aktuelles/2021/FiFo-DP\\_21-01.pdf](https://www.fifo-koeln.org/images/aktuelles/2021/FiFo-DP_21-01.pdf)).

<sup>5</sup> Auch wenn manche es im Nachhinein natürlich schon immer gewusst haben wollen.

führen zu abweichenden Entwicklungen; das Gesamtsystem wandelt sich in Richtung eines neuen Zustands. Chronische Krisen sind eigentlich immer transformativ; akute Krisen behandeln wir oft, als seien sie transitorisch (auch wenn sie sich dann später als transformative erweisen mögen).

## Ein Paradox föderaler Krisenlösungskompetenz?

Hier kommen wir zu einer auf den ersten Blick irritierenden Beobachtung: Eigentlich kann der deutsche Bundesstaat in seiner kooperativen Dreigliedrigkeit von Kommunen, Ländern und Bund recht gut mit akuten Krisen umgehen. Hier werden einige bestimmt laut widersprechen – oder auflachen. Gewiss, die Coronapandemie hat auch einigen Theaterdonner im föderalen Miteinander produziert; die MPK schien oft zwischen föderalem Selbstbehauptungswillen und kaum verborgenen Zentralisierungswünschen hin und her zu schwanken. Doch schaut man etwas hinter die Kulissen, betrachtet die objektiven rechtlichen Koordinierungserfordernisse und bringt die Misstöne zum Abzug, die eine mehrheitlich föderalismusblinde Medienlandschaft produziert, sieht man, dass der Bundesstaat „Krise kann“. Gerade, was die föderalen Finanzen angeht, hat die Krisenreaktion auf Corona ziemlich gut geklappt: In wenigen anderen Staaten dürfte gerade die politisch schwächste unterster Ebene, die Kommunen, im ersten Coronajahr 2020 sogar Überschüsse gemacht haben, weil sie mit vorausseilenden Krisengeldern von oben mehr als gut gegen drohende Einbußen abgeschirmt wurden.

Warum kann der Bundesstaat vergleichsweise gut mit akuten Krisen umgehen? Akute Krisen generieren hohen politischen Handlungsdruck. Es muss sehr schnell etwas gegen die Krisenauswirkungen getan werden. Unterbleibt die schnelle Reaktion, wird dieses politische Versagen den Verantwortlichen sehr klar angelastet. Diese Konstellation blockiert effektiv *second thoughts*, die in föderalen Kontexten – oder auch anderen institutionellen Arrangements mit starken *checks and balances* – dadurch zum Ausdruck kommen, dass alle Akteure die eigene Situation reflektieren und neben den sachlichen Notwendigkeiten der Krisenabwehr auch Fragen wie „Kommt für meine Institution das

(fiskalisch) bestmöglicher Ergebnis raus?“ beantwortet sehen wollen. Wegen der Erwartung, dass nach Überwindung der akuten transitorischen Krise ein ungefährer *Status quo ex ante* wieder erreicht werden kann, würden *second thoughts* auch zu keinen Blockaden führen. Die Wiederherstellung der alten Verteilungspositionen wäre ohnehin die wahrscheinlichste politische Default-Lösung jeder tieferen Verhandlung.

Das schnelle unerwartete Eintreten der akuten Krise erleichtert zudem den Konsens, für Abwehrmaßnahmen auf Neuverschuldung zurückzugreifen. Durch Neuverschuldung werden akute Verteilungskonflikte vermieden. Zudem ist *deficit spending* in krisenhafter Rezession natürlich auch makroökonomisch das Mittel der Wahl und im Mehr-Ebenen-Staat auch über die Versicherungsfunktion eines horizontalen und vertikalen Finanzausgleichssystems systematisch gut gerechtfertigt. Die Regeln der Schuldenbremse sind im Angesicht akuter exogener Krise entsprechend flexibel.

Chronische Krisen haben es ungleich schwerer in verflochtenen, auf steten Interessenausgleich angelegten Systemen wie dem deutschen Mehr-Ebenen-Staat. Vermeintlich geringerer akuter Handlungsdruck ermutigt zu *second thoughts*, ob und wie jede in die Krisenbewältigung eingebundene Ebene und Institution am besten da steht in dem Mix aus öffentlicher Aufmerksamkeit (viel), Finanzierung (besser zu viel als zu wenig), eigenem Leistungsaufwand (am besten delegieren) und politischer Verantwortung (bevorzugt breit gestreut).

Weil chronische Krisen wie der Klima- oder der demografische Wandel sehr offensichtlich auch transformative Krisen sind, sind *second thoughts* auch lohnender und gewissermaßen notwendig: Niemand darf erwarten, das mit und nach Bewältigung einer solchen Krise die alten Verteilungspositionen wieder erreichbar wären. Die Gewichte der staatlichen Aufgaben und die Fähigkeiten, sie zu bewerkstelligen, können sich mit transformativen Krisen dauerhaft verschieben. Krisen, die von Anfang an als transformativ wahrgenommen werden, verlangen also nach neuen aufgabengerechten Finanzierungen und bringen die Notwendigkeit mit sich, neue Verteilungskompromisse zu erstreiten.

Hinzu kommt, dass das vergleichsweise langsame Fortschreiten chronischer Krisen die Konsequenz nahelegt, Steuermittel zur Krisenbewältigung einzusetzen. Müssen aber (zusätzliche) Steuern genutzt werden, vertieft das

die potenziellen Verteilungskonflikte zwischen den Gebietskörperschaften wie auch interpersonell. Die Gefahr politischer Blockaden im System der föderalen *checks and balances* steigt damit weiter. Auch die Schuldenbremse bietet bei chronischen Krisen keine Erleichterung; es gelten die normalen, hohen Verschuldungshürden.

Zugespitzt könnte man also folgern, dass die Probleme, die wir gut vorhersehen können, paradoxerweise unsere politische Handlungsfähigkeit mehr lähmen als Probleme, die überraschend auftreten. Wenn wir es für eine transitorische Krise halten, machen wir etwas dagegen. Denn das ist ja nur ein zu überwindender Vorübergang. Wir ahnen zwar, dass auch jede schwere akute Krise nicht spurlos überwunden werden kann, dass sie vermutlich auch transformativ wirkt. Aber das käme später; darauf muss man die Sofortreaktion noch nicht abstellen. Absehbar transformative Krisen dagegen haben es schwerer. Das klingt nach einem Paradox föderaler Krisenlösungskompetenz: Akute Krisen sind vergleichsweise leicht, chronische Krisen dagegen relativ schwer anzugehen und zu bewältigen.

Bei näherer Betrachtung ist das beschriebene Phänomen aber weder ein Paradox, noch auf föderale Systeme beschränkt. In Deutschland wirkt der verflochtene und (nolens volens) kooperative Föderalismus als System von checks und balances; in präsidentiellen Demokratien spielt oft die Inkongruenz von Parlament und Regierung diese Rolle. Machtbeschränkung und -kontrolle wirkt natürlich auch in Kombination dieser und weiterer institutioneller Faktoren. Ein plastisches Beispiel dafür bietet an ihren schlimmsten Tagen die Europäische Union, deren hoch getürmte *checks and balances* zuweilen die Qualität des sprichwörtlichen „Mexican Standoff“ annehmen.

Allgemein gilt: Mechanismen zur Machtbeschränkung und -kontrolle haben die Aufgabe, eine ausgleichende Trägheit in politische Systeme zu bringen. Es ist dieses zentripetale Element – die Erwartung, dass ein System sich immer wieder bei seinem Gleichgewicht einpendeln soll –, das gut zum Handlungsmodus des Überwindens von akuten Krisen passt. In dieser Perspektive ist es nur konsequent, dass transformative Krisen politisch schwerer anzugehen sind. Denn sie bringen es mit sich, dass der Weg zu neuen, anderen Gleichgewichten eingeschlagen werden muss.

Das ändert allerdings nichts daran, dass die großen chronischen Krisen einer zunehmend dringlichen Bewältigung harren. Auch wenn es schwerer sein mag, sie anzugehen – es gibt keine Alternative. Denn so lange zu warten, bis sich die Probleme aus unbewältigten chronischen Krisen derart ballen, dass sie akut werden, ist keine vertretbare Handlungsweise. Man mag sie nach den bisherigen Überlegungen für das politische „Realistische“ halten, für den Mechanismus, der am Ende greifen wird. Doch sie wäre, wie wir noch sehen werden, nicht nur ungerecht und ineffizient. Sie wäre (zum Glück) wahrscheinlich auch verfassungswidrig.

## **Was sind die großen Transformationsaufgaben?**

Die Bewältigung großer, chronischer und transformativer Krisen ist im Bundesstaat – beziehungsweise im Staat mit *checks and balances* generell – also merklich schwieriger als die Überwindung akuter, aber „nur“ transitorischer Krisen. Auf den zweiten Blick ist diese Feststellung kaum noch überraschend. Lediglich der Eindruck, dass die gute Vorhersehbarkeit dabei wenig Entlastung schafft, ist aus Sicht einer auf Rationalität und Transparenz ausgerichteten Politikberatung gewiss etwas ernüchternd.

Doch das kann nicht davon abhalten, einen auf Vollständigkeit angelegten Blick nach vorn zu werfen: Was sind die großen Transformationsaufgaben, die auf Deutschland zukommen und die im Wesentlichen politisch (mit-)gestaltet werden müssen? Es soll hier kein großes neues Programm entworfen werden. Die Forderungen stehen im Raum – werden nur nicht immer zusammengebracht. Fängt man an, wertfrei und ohne spezielle „Fachbrille“ die Felder zusammenzuzählen, in denen Deutschland den teils überfälligen Wandel in seinen staatlichen Leistungen voranbringen muss, um diesen Transformationsstau zu überkommen, stechen fünf Felder besonders heraus:

## 1. Klimawandel entgegentreten

Will Deutschland sein Ziel erreichen, bis 2045 klimaneutral zu werden, muss in vielen Bereichen die Geschwindigkeit wirksamer Klimapolitik verdreifacht werden. In Folge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine ist die Notwendigkeit, aus fossilen Abhängigkeiten herauszukommen, noch weiter gewachsen. Neben der anspruchsvollen Energiewende in der Stromproduktion und der aufwendigen Verkehrswende in allen Mobilitätssektoren steckt gerade die Wärmewende hin zur Klimaneutralität bei den vielen Millionen Bestandsimmobilien im Wohn- und Gewerbesektor immer noch sehr in einer eher frühen Phase.<sup>6</sup> Zudem erzwingt der Klimawandel auch umfangreiche Anpassungsmaßnahmen u.a. im Katastrophenschutz, im Städtebau, in der Land- und Forstwirtschaft.

## 2. Demografischen Wandel bewältigen

Ebenso sicher wie der Klimawandel kommt, kommt der demografische Wandel. De facto sind beide schon da. Deutschland wird inzwischen nicht nur von Jahr zu Jahr wärmer, es wird auch von Jahr zu Jahr älter. Doch so sehr es mittlerweile verpönt ist, die Schwere des Klimawandels herunterzuspielen und die daraus erwachsenden Aufgaben hinauszuzögern, so verbreitet ist diese Haltung zuweilen noch gegenüber dem demografischen Wandel – insbesondere, wenn Politik sich gefordert sieht, Schlussfolgerungen aus den unübersehbaren Fakten zu ziehen.

Wo also wirkt sich der demografische Wandel aus? Die Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Sozialausgaben werden sinken. Renten-, Gesundheits- und Pflegeausgaben werden diese Entlastungen aber weit übersteigen. Werdung

---

<sup>6</sup> Anregungen für effizienten Finanzierungsmechanismen geben das Energiewirtschaftliche Institut an der Universität zu Köln und das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln in ihrer gemeinsamen Machbarkeitsstudie „Ein CO<sub>2</sub>-Garantiefonds für Klimaschutzinvestitionen im Gebäudesektor“ vom Dezember 2021: [https://www.fifo-koeln.org/images/projekte/2021/211209\\_EWI-FiFo\\_CO2Garantiefonds.pdf](https://www.fifo-koeln.org/images/projekte/2021/211209_EWI-FiFo_CO2Garantiefonds.pdf)

und Läßle (2022) zeigen in einer Analyse für den Bundesrechnungshof, dass langfristig die Ausgaben für die soziale Sicherung von heute 22 Prozent auf knapp 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigen werden. Das entspricht einer Tragfähigkeitslücke im aktuellen gesamtstaatlichen Haushalt von 5,1 Prozent des BIP.<sup>7</sup> Reformen innerhalb des Systems der sozialen Sicherung könnten diese schon lange absehbaren Entwicklungen zwar etwas abmildern. Wahrscheinlicher scheint es allerdings aus heutiger Sicht, dass an diesem politisch und gesellschaftlich unangenehmen Thema so lange weiter vorbeigeschaut wird, bis die kommenden Lasten gänzlich unausweichlich sind. Zum größten Teil sind sie das heute schon geworden. Bei der Bewältigung des demografischen Wandels geht es entsprechend nicht mehr darum, intergenerative Ungerechtigkeiten zulasten junger kommender Generationen abzuwenden. Dazu ist es zu spät.

Die Transformationsaufgaben aus dem demografischen Wandel müssen umso mehr darauf konzentriert werden, die kommenden Zusatzlasten für die jungen Generationen so erträglich zu gestalten, dass diese sie auch hinnehmen. Einen Teil der benötigten Einwanderung werden die Arbeitnehmerfreizügigkeit in der (perspektivisch weiter wachsenden) Europäischen Union und die Nachfragekraft des deutschen Arbeitsmarktes gewiss bewältigen können. Mit Blick über die EU-Grenzen hinaus wird es eine weiter modernisierte deutsche Einwanderungspolitik brauchen, die ehrlich integrations-, produktivitäts- und bedarfsorientiert ist – also einer Einwanderungspolitik, die deutlich frauenorientiert ist.

Quantitativ wichtiger noch als Einwanderung dürfte es werden, Arbeit generell attraktiver – auch sinngebend und erfreulich – und damit auch produktiver zu machen. Konkret heißt das, die Arbeitsproduktivität durch Geschlechtergerechtigkeit, Inklusion, lebenslanges Lernen und tiefgreifende Flexibilisierung – gerade auch im öffentlichen Dienst – zu erhöhen. Der Fachkräftemangel wirkt hier ohnehin als Pull-Faktor; unattraktive und wenig produktive Stellen sind immer schwerer zu besetzen. Doch es reicht nicht, sich

---

<sup>7</sup> Vgl. M. Werdning und B. Läßle (2022), „Finanzrisiken für den Bund durch die demografische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien“, FiFo Bericht 31 (Juni 2022), Köln. [https://www.fifo-koeln.org/images/aktuelles/FiFo\\_Bericht\\_Nr\\_31.pdf](https://www.fifo-koeln.org/images/aktuelles/FiFo_Bericht_Nr_31.pdf)

allein auf die Kräfte von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt zu verlassen. Politik als Push-Faktor kann sehr viel proaktiver bestehende Verkrustungen lösen, überkommene Pfründe abschaffen, Agilität erhöhen und die Stützstrukturen einer partizipativen Ermutigungskultur schaffen.

Natürlich spielen hier auch Digitalisierung und Automatisierung eine große Rolle; insbesondere auch unsere Bedarfsperspektive hierauf. Die aktuelle Diskussion um das autonome Fahren, zum Beispiel, wird unter vielen technischen und verkehrsrechtlichen Gesichtspunkten geführt. Der Umstand aber, dass es in zwanzig Jahren absehbar keine Menschen mehr gibt, die man für so einfache Tätigkeiten wie LKW- und Taxi-Fahren einsetzen will, gehört stärker in den Fokus solcher Transformationsdiskussionen.

Das gilt für viele Felder unseres Arbeitsmarktes: Für den Einstieg in Zukunftsjobs. Besonders aber auch für den Ausstieg aus kommenden Berufen der Vergangenheit. Gerade unter demografischen Aspekten sollte eine inklusive und produktive Gesellschaft beispielsweise die Entscheidungen, wie viele Pflegekräfte, Immobilienmakler und Lebenszeitbeamte sie in zwanzig Jahren benötigt, nicht allein der geringen oder großen Anziehungskraft hergebrachter Gehaltsstrukturen überlassen.

Am (biografischen) Anfang einer Transformation, die die Kosten des demografischen Wandels für die jungen Generationen tragbar machen soll, steht natürlich die Bildungspolitik. Produktivität und die Gerechtigkeit der Bildung gewinnen gleichzeitig, wenn flächendeckend exzellente KiTas, Schulen, Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen darauf ausgerichtet werden, die „Erblast“ des deutschen Bildungswesens zu überkommen, also die soziale Herkunft und den Bildungserfolg endlich zu entkoppeln.

### **3. Infrastrukturen transformieren**

Zu der Transformation in die Zukunft gehört es auch, die Versäumnisse aus der Vergangenheit wiedergutzumachen. Lange Jahrzehnte wurden in vielen Teilen Deutschlands die Investitionen in öffentliche Infrastrukturen vernachlässigt. Oft wurde an den Investitionen gespart, um die Haushalte rechnerisch leichter ausgleichen zu können. Doch damit, öffentliches Vermögen nicht ordentlich

in Schuss zu halten oder gar notwendige Ersatzinvestitionen immer wieder hinauszuschieben, kann man einen Haushalt nicht wirklich konsolidieren. Unterlassene Investitionen bei Infrastrukturen, die von einer Gesellschaft auf Dauer gebraucht werden, schaffen ebenso „implizite Schulden“ wie demografisch nicht mehr gedeckte Leistungszusagen in der sozialen Sicherung.

In Deutschland ist es traditionell die kommunale Ebene, die die meisten Infrastrukturen unterhält und am meisten investiert – beziehungsweise am meisten investieren sollte. Im aktuellen KfW-Kommunalpanel 2022 beträgt der hochgerechnete Investitionsrückstand aller Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern insgesamt 159 Milliarden Euro.<sup>8</sup> Jenseits der Wiederherstellung und des Erhalts der öffentlichen Infrastrukturen in zeitgemäßer Funktionalität zeigt deren Transformation weite Überlappung mit der Energie- und Verkehrswende. Bis 2045 muss auch der kommunale Kapitalstock klimaneutral sein. Die Größe dieser Transformationsaufgabe wird mit Blick auf die bestehende Investitionslücke deutlich: Dieser Rückstand bezieht sich auf investive Maßnahmen, die in einer lebenszeitorientierten Betrachtung zumeist schon überfällig sind – und trotzdem unterbleiben. Für die Klimatransformation ist der Anspruch mitunter sehr viel höher: „Polluting capital“ im öffentlichen Sektor muss auch dann bis 2045 ersetzt werden, wenn seine bilanzielle oder auch seine wirtschaftliche Lebensdauer noch lange nicht beendet ist. Hier muss vorzeitig eingegriffen werden.

#### **4. Äußere, innere und Cyber-Sicherheit stärken**

Der russische Krieg gegen die Ukraine hat für Deutschland zu einer sicherheitspolitischen Umkehr geführt; die hier als „Zeitenwende“ wahrgenommen wird. Aus der Binnensicht trifft das gewiss zu. Aus Sicht unserer NATO-Partner

---

<sup>8</sup> Dieser Abschnitt nach: M. Thöne (2022), „Alle sind für Zukunft – bis man etwas dafür tun muss. Nachhaltigkeit und die Tragfähigkeit der Finanzpolitik“, in: „Deutschland und sein Geld. Öffentliche Finanzen zwischen Anspruch, Alltag und Krisen“. Hrsg. J. Bullerjahn, M. Thöne, R. Wagner. FES Sachsen-Anhalt, Magdeburg, ISBN 978-3-98628-087-1; S. 494-507. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sachsen-anhalt/19175.pdf> Zahlen aus: Difu Berlin und KfW (2022): KfW-Kommunalpanel 2022, Frankfurt a.M.: <https://www.kfw.de/Über-die-KfW/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html>.

sieht es mitunter eher so aus, als stelle sich Deutschland nun tatsächlich den verteidigungspolitischen Aufgaben, die es schon seit längerem zugesichert hat. Mit dem schuldfinanzierten „Sondervermögen Bundeswehr“ von einmalig 100 Milliarden Euro wird im Wesentlichen die lange gewachsene militärische Investitionslücke geschlossen. Zusätzlich soll mittelfristig das Ziel erreicht werden, die jährlichen Aufwendungen für Verteidigung dem Zwei-Prozent-Ziel anzupassen. Umfangreiche Maßnahmen für die Cybersicherheit sind im Bereich der inneren wie der äußeren Sicherheit hilfreich. Zudem erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass eine transformative Modernisierungsagenda, wie sie hier umrissen wird, zusätzliche große Aufmerksamkeit auf die demokratische Festigung der Gesellschaft angesichts populistischer Gegenströmungen richten muss.

## **5. Digitale Transformation beschleunigen**

Die offenere und offensivere Digitalisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und schließlich des öffentlichen Sektors ist ebenfalls eine große Aufgabe in der Deutschland, im Vergleich zu vielen seiner peers, noch großen Aufholbedarf hat. Im Gegensatz zu den vier zuvor genannten Transformationsfeldern allerdings geht es weniger darum, für die absehbare mittlere und lange Frist von fünf bis fünfzig Jahren zusätzliche Lasten zu schultern, um die jeweilige Transformationsaufgabe zu bewältigen. Die breit angelegte digitale Transformation wirkt aber auch als Effizienzmechanismus. Insofern kann Digitalisierung mit dem nötigen Anfangsengagement und Startinvestitionen sehr viel schneller zu einem „Teil der Lösung“ werden.

## **Fünf Transformationen zugleich**

Diese fünf großen Transformationsfelder für Deutschland und seine staatlichen Ebenen (plus EU) umreißen allenfalls grob, was zu tun sein wird. Das mag, fiskalisch gesprochen, auch noch nicht alles sein. Forcierter Wandel verlangt oft genug auch die soziale Abfederung, um Akzeptanz zu gewährleis-

ten. Ob das immer nötig oder auch möglich ist, soll in dieser Stelle gar nicht vertieft werden. Ebenso wenig die wichtige Frage, wie die Maßnahmen dieser mehrschichtigen Transformation im Einzelnen instrumentiert werden. Ich möchte den Blick auf die verbleibende Gesamtgröße der Transformationsaufgabe richten, die mit diesen fünf Feldern umrissen ist.<sup>9</sup>

Denn priorisiert und nacheinander können dieser Transformationsfelder und die dahinter stehenden chronischen Krisen nicht bewältigt werden. Das heikle – und unvermeidliche – Verhältnis von akuten und chronischen Krisen hatten wir schon angesprochen. Akute Krisen werden naturgemäß sofort angegangen; sollten aber eigentlich (!) nicht zulasten der ebenfalls drängenden chronischen Krisen gehen. Auch zwischen den chronischen Krisen kann man sich leider nicht aussuchen, worauf man sich erst einmal konzentrieren will. Der demografische Wandel wartet nicht, bis wir die Klimakrise in den Griff bekommen haben. Ebenso wenig können wir unsere Sicherheit weiter zurückstellen, weil wir das Geld für die Infrastrukturtransformation benötigen. Da wir es zugelassen haben, dass sich die Probleme zu einem vielschichtigen Transformationsstau kumulieren, muss auch die Problemlösung kumulativ erfolgen. Die intergenerative Logik des 2021er Klimaurteils des Bundesverfassungsgerichts ist durchaus universal, nicht auf Klimalasten beschränkt: Wider besseres Wissen eine unumgängliche Transformation hinauszuzögern bzw. zu langsam anzugehen, ist nicht nur unverantwortlich, sondern schnell auch verfassungswidrig, weil dadurch die Freiheitsrechte der Nachgeborenen, die das dann „ausbaden“ müssten, weit über das zumutbare Maß eingeschränkt werden.

Angenommen, wir können uns darauf einigen, dass dieser fünfschichtige Transformationsstau kumulativ betrachtet werden sollte und dass er tatsächlich parallel und mit deutlich höherer Geschwindigkeit überwunden werden muss. Daran schließt sich direkt die Frage an: Geht das überhaupt? Diese Frage muss in mehreren Dimensionen beantwortet werden – institutionell, politisch,

---

<sup>9</sup> Natürlich werden die skizzierten Transformationsaufgaben schon in unterschiedlichem Maße angegangen; in vielen Feldern sind schon wichtige Erfolge zu verzeichnen. Insofern basiert die Betrachtung auf diesem „Zwischenstand“, und was von hier an noch weiter (und deutlich beschleunigt) zu tun ist.

ökonomisch und vor allem mit Blick auf die Menschen, die die Antreiber dieser Transformationen sein müssen, ihnen aber zugleich unterworfen sein werden. Die parallelen Transformationen müssen zudem finanziell möglich sein. Hier spricht man nicht ausschließlich über staatliches Geld; die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft ist primär die Aufgabe eben von Wirtschaft und Gesellschaft. Aber wir sprechen von Transformationen, die sich offensichtlich nicht durch Marktkräfte von allein ergeben oder durch endogenen sozialen Wandel. Politik muss also eingreifen, sei es durch (finanzielle) Anstöße, sei es im Rahmen der staatlichen Kernaufgaben.

Wir haben sehr viele Aufgaben gesehen, bei denen man viel „Geld in die Hand nehmen muss“. Was hieße das aufsummiert für die öffentlichen Finanzen? Die Antwort auf diese Frage sollte am besten eine umfangreiche und differenzierte Projektionsrechnung unserer öffentlichen Haushalte in kurzer, mittlerer und langer Frist geben, in die ergänzend zu den bestehenden Staatsaufgaben dann fundiert geschätzte fiskalische Volumina für die verschiedenen Transformationsaufgaben einbezogen werden.<sup>10</sup> Mit Blick auf seine kumulierten Transformationsaufgaben und für ganz Deutschland gibt es dergleichen aber nicht.

Stattdessen machen wir ein einfaches Gedankenexperiment: Wir betrachten den gesamtstaatlichen Haushalt der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), der die öffentlichen Finanzen aller staatlichen Ebenen einschließlich Sozialversicherung zusammenbringt. Als Ausgangsbasis nutzen wir die funktionale Aufteilung der Staatsausgaben nach COFOG<sup>11</sup> des Jahres 2019, des bislang letzten „normalen“ Jahres ohne Krise. Diese auf 2021 hochgerechnete

---

<sup>10</sup> Derartige Tragfähigkeitsrechnungen gibt es für einzelne Transformationsfelder, wie die oben genannte Arbeit von Werding und Läßle (2022) zu demografischen Wandel und sozialer Sicherung. Die Auswirkungen mehrerer (aber nicht aller oben genannter) Transformationsaufgaben auf die fiskalische Tragfähigkeit sind bislang nur für einzelne Kommunen ermittelt worden: Für Köln und Karlsruhe mit dem FiFo-difu-Modell zur materiellen Nachhaltigkeit der Stadtfinanzen.

<sup>11</sup> Ausgaben-Daten nach den internationalen Standard der *Classification of the Functions of Government* (COFOG) bieten IMF, OECD und Eurostat ([https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home; gov\\_10a\\_exp](https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home; gov_10a_exp)). Zur wissenschaftlichen Nutzung dieser Daten vgl. grundlegend: M. Thöne (2022), *The Quality of Public Finances*, in: *Handbook on Public Sector Efficiency*, to be published by Edward Elgar Publishing. Eds: A. Afonso, J. Jalles, A. Venâncio (forthcoming).

Ausgabenverteilung bildet den Ausgangspunkt des Gedankenexperiments, das „strukturelle Ist“: Gut 1,6 Billionen Euro „normale“ Staatsausgaben ohne akute Corona-Maßnahmen, das entspricht der Staatsquote von 45,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Abbildung 1 gibt auf der linken Seite einen Überblick.

Darauf aufbauend werden nun die mittelfristigen finanziellen Aufwendungen geschätzt, die für die skizzierten Transformationsaufgaben jährlich erreicht werden müssen, um die damit verbundenen chronischen Krisen bewältigen zu können. Abbildung 1 stellt diese Schätzung auf der rechten Seite dar. Die Angaben verstehen sich jeweils als eine Einschätzung, die in guter Kenntnis der dahinterstehenden Institutionen und föderalen Strukturen erfolgt. Doch natürlich könnte jede dieser *educated guesses* durch eine differenzierte, aufgaben- und maßnahmenspezifische Projektionsrechnung noch substantiiert werden. Insofern verstehen sich diese Schätzungen als vorläufige Platzhalter. Dazu noch einige Anmerkungen:

- Die notwendigen Steigerungen von Investitionsaufwendungen sind in den jährlichen COFOG-Zahlen inbegriffen.
- Neben geschätzten Mehraufwendungen sind auch „demografische Renditen“ berücksichtigt – die sich allerdings spürbar nur bei den Ausgaben zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit niederschlagen sollten (und in der Funktion „Soziales“ durch die stark ansteigende alterungsbedingten Ausgaben weit überkompensiert werden).
- Die Mehraufwendungen in den einzelnen Feldern sind jeweils als durchaus vorsichtige, lieber zu niedrig als zu hoch angesetzte Schätzung formuliert. Das wird deutlich, wenn man etwas tiefer in die einzelnen Aufgabenfelder hineinschaut. In der Verteidigung ist mit zusammen 2 Prozent des BIP lediglich die im Bündnis vereinbarte Untergrenze als mittelfristiger Ausgabenplafonds veranschlagt. Auch in den anderen Feldern sind die über alle föderalen Ebenen summierten Mehraufwendungen zumeist eher moderat: Große Verbesserungen in Cybersicherheit und Katastrophenschutz für zusammen „nur“ 15 Milliarden Euro (in 2021er Preisen) zu erreichen, ist sehr anspruchsvoll. Hier, wie in den benachbarten Transformationsfeldern, kann man auch leicht mehr veranschlagen.

**Abb. 1: Gedankenexperiment:  
Die fünf größten Transformationen mit zusätzlichen öffentlichen Mitteln umgesetzt**

„Strukturelles Ist“		Zusätzlicher jährlicher Bedarf (mittelfristig, d.h. ca. 2025)		Transformations in:	
(gem. COFOG 2019)	% am BIP	Mrd. € 2021	% am BIP	In Mrd. € 2021	
Allgemeine Dienste	5,7	200	+ 0,5	+ 20	Digitalisierung (+); Migration (+); EZ (+)
Verteidigung	1,1	40	+ 0,9	+ 35	NATO (+); souveräneres Europa (+)
Öffentliche Ordnung + Recht	1,6	60	+ 0,4	+ 15	Cybericherheit (+); Katastrophenschutz (+)
Wirtschaftl. Angelegenheiten	3,3	120	+ 1,5	+ 55	Infrastruktur (+); Verkehrs-/Energieumde (+)
Umweltschutz	0,6	20	+ 0,5	+ 20	Klimaschutz &-anpassung (+)
Bau, Wohn-, Komm. Dienste	0,4	20	+ 0,5	+ 20	Infrastruktur (+); Energiewende Gebäude (+)
Gesundheit	7,4	260	+ 0,9	+ 35	Alterung (+); Infrastruktur (+); Resilienz (+)
Erholung, Kultur, Religion	1,0	40	+ 0,0	+ 0	
Bildung	4,3	150	+ 0,3	+ 10	Inklusion (+); Lebenslanges Lernen (+)
Soziales	19,7	700	+ 2,5	+ 90	Alterung (+); <b>Arbeitslosigkeit (-)</b>
<b>Gesamtstaat</b>	<b>45,2</b>	<b>1.610</b>	<b>+ 8,1</b>	<b>+ 300</b>	<b>Gesamte Bedarfszunahme</b>

Anm.: Investitionnen sind Teil d. erog. Staatsfunktionen.  
Daten: Eurostat, Destatis, BMF; Eigene Schätzungen. © Michael Thöne 2022.

- Nicht in allen Feldern sind die Mehraufwendungen für die gleiche Zeitlänge zu veranschlagen. Als ungefähres Startdatum für die volle Transformation in allen fünf Feldern ist hier optimistisch das Jahr 2025 genannt. Wie lange es dann bis zur erfolgreichen Umsetzung der Transformation braucht, ist von Feld zu Feld unterschiedlich und hängt natürlich wesentlich vom klugen Design der jeweiligen Maßnahmen ab. Grob geschätzt dürfte keine der Transformationen in weniger als zehn Jahren umgesetzt sein; einige werden absehbar zu langfristigen Aufgaben.
- In diesen mittelfristigen, strukturellen Mehraufwendungen sind kurzfristige Einmalmaßnahmen bewusst nicht berücksichtigt. Das betrifft die umfangreichen Notmaßnahmen zu Bekämpfung der Coronapandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen; ebenso das Sondervermögen Bundeswehr und die Maßnahmen zur kurzfristigen Abfederung von Energiepreiserhöhungen und Inflation. Ebenso wenig berücksichtigt sind die auch schon mittelfristig startenden Tilgungszahlungen, die für die verschuldungsfinanzierten Krisenausgaben nach Maßgabe der gesetzlichen Tilgungspläne geleistet werden müssen.
- Entsprechend sind hier auch weitere makroökonomische Faktoren unbeachtet. Die hohe Inflation von aktuell (06.2022) 7,9 Prozent; die durch unvermeidliche geldpolitische Reaktion und deren vermutlich kontraktive Wirkungen auf Konjunktur und Kreditbedingungen sind als Phänomene akuter Krisengefahren sehr wichtig. Aber auch hier gilt: Die verständliche politische Neigung, sich immer „nur“ auf die Überwindung der akuten Krisen zu konzentrieren, führt zur Vernachlässigung der chronischen Krisen und damit verbundenen Transformationsaufgaben. Das darf nicht mehr passieren.

In der Summe kann man – unter den erläuterten Vorzeichen – von staatlichen Mehraufwendungen von 300 Milliarden Euro im Jahr (in 2021er Preisen) für die fünf großen Transformationen ausgehen. Mit gut acht Prozent des Bruttoinlandsprodukts ist das für die zu erreichenden Veränderungen durchaus nicht viel. Für die öffentlichen Haushalte allerdings ist das sehr viel. Mehr, als unter gegenwärtigen Bedingungen zu finanzieren wäre. Aus einer

solchen Schätzung – bei 250 oder bei 350 Milliarden Euro Mehraufwendungen wäre es nicht anders – kann man, ganz nach finanzpolitischer Neigung sehr unterschiedliche Schlussfolgerungen ziehen.

## Was tun für die 300 Milliarden Euro im Jahr?

Manche werden das als eine Agenda für Steuererhöhungen sehen – in der Überzeugung, dass eine derart umfangreiche Ausweitung der Staatstätigkeiten nur durch das demokratisch am besten legitimierte Finanzierungsinstrument, die Steuern, erfolgen sollte. Gerade bei Abgaben mit ökologischer Lenkungswirkung und bei Steuern, die die gewachsene soziale Ungleichheit konterkarieren sollen, käme zum reinen Aufkommenszweck noch eine zusätzliche Rechtfertigung hinzu. Dem werden andere – ebenfalls zurecht – entgegenhalten, dass Deutschland heute schon im Kreise seiner *peers* als Hochsteuerland hervorsticht, in dem außerdem die Sozialversicherungsabgaben im Zuge des demografischen Wandels weiter steigen werden.

Manche werden das Volumen dieser Zukunftsaufgaben als letztes Toten- glöckchen für die grundgesetzliche Schuldenbremse von 2009 interpretieren und deren Ablösung durch eine investitionsfreundlichere Fiskalregel fordern. Tatsächlich ist die Schuldenbremse mittlerweile problematisch – egal von welcher Seite man sie betrachtet.

- Aus der Perspektive der rein finanziellen Tragfähigkeit eines schwer ver- änderlichen, reformträgen Staates wäre die Schuldenbremse bestenfalls ein kleines Zwischenziel: Bei einer Tragfähigkeitslücke von 5,1 Prozent des BIP, wie sie Werding und Läßle (2022) im BRH-Gutachten mit Blick primär auf die demografische Alterung ausweisen, wäre der grobe Haus- haltsausgleich<sup>12</sup> der Schuldenbremse allenfalls ein kleiner erster Schritt

---

<sup>12</sup> Strukturell läuft die Schuldenbremse bei Bund und Länder in den späten 2020er Jahren sogar ziemlich genau auf faktisch mindestens ausgeglichene Haushalte hinaus. Der Bund darf sich zwar im Umfang von 0,35% des Bruttoinlandsproduktes im Jahr neu verschulden. Diese Spielräume werden allerdings durch die jährlichen Tilgungszahlungen für die Corona-Neuverschuldung verringert bzw. überkompensiert. Im Bundeshaus-

auf dem Weg, ein strukturell unverändertes Deutschland in eine gewandelte Zukunft zu hieven. Um eine solche Tragfähigkeitslücke zu schließen, bräuchte schon jetzt jedes Jahr riesige Überschüsse – eben im Volumen von 5,1 Prozent des BIP –, um Vorsorge für die bis 2060 kommenden Finanzlücken zu treiben. Zwar würde wohl auf der politischen Ebene kaum jemand behaupten, man wolle ein unverändertes „Business-as-usual-Deutschland“ in diese langfristige Zukunft bringen. Doch das passiert allein dadurch, wenn man geltendes Recht einfach weiter gelten lässt. Tragfähigkeitslücken auch nur zu verkleinern, verlangt umfangreiche Gesetzänderungen und tiefgreifende Reformen, wie Werding und Läßle zeigen.

- Auf der anderen Seite ist die Schuldenbremse eben auch zukunftsblind. Kein Unternehmen, kein Haushalt würde es sich verbieten lassen, Schulden für ertragsversprechende Investitionen bzw. den Erwerb eines Eigenheims aufzunehmen. Bund und Länder haben sich diese Restriktion 2009 mit der Schuldenbremse auferlegt. In der besonderen historischen Situation der großen Weltfinanzkrise war das als symbolhaftes Bekenntnis zur fiskalischen Disziplin sehr angemessen. Ungeachtet dessen diskriminiert die Schuldenbremse aber gegen längerfristige, zukunftsorientierte Investitionen und schadet damit der materiellen Nachhaltigkeit der Finanzpolitik im Zweifelsfalle mehr als sie ihrer finanziellen Tragfähigkeit nutzt. Als Alternativen wären Defizitbegrenzungen gemäß der „goldenen Regel“ ausgestaltbar, die netto einen spürbaren Zukunftsnutzen bringen, dem sie ökonomisch bzw. ökologisch sehr ertragreiche Investitionen durch zulässige Neuverschuldung zu (immer noch) niedrigen Zinsen möglich machen.<sup>13</sup>

---

halt 2022 werden die ursprünglichen Tilgungspläne der 2020er und 2021er Corona-Schulden zusammen mit den 2022er Corona-Schulden zu einem Gesamttilgungsplan zusammengeführt, der ab 2028 über 30 Jahre laufen soll – analog der Tilgungen der gemeinsamen EU-Schulden im Rahmen von Next Generation EU. Ab 2031 kommt dann noch die Tilgung des Bundeswehr Sondervermögens hinzu. Die Länder müssen gemäß grundgesetzlicher Schuldenbremse strukturell ausgeglichene Haushalte vorlegen; ab Tilgung ihrer Corona-Schulden müssen sie faktisch Haushalte mit einem (moderaten) strukturellen Überschuss vorlegen.

<sup>13</sup> Verweisen sei dazu beispielhaft auf den Fiskalischen Dreiklang, wie ihn der Finanzpolitische Arbeitskreis der Heinrich-Böll-Stiftung in seinem Bericht „Nachhaltige Finanzpolitik. Wie man in Zukunft investiert“ 2021 entwickelt hat. Vgl.: [www.boell.de/](http://www.boell.de/)

Doch gleichgültig, wie man das bewertet – absehbar ist die Schuldenbremse des Artikels 115 GG für Bund und Länder bindendes Verfassungsgebot.

Schließlich kann das enorme Volumen der Zukunftsaufgaben Anlass geben, größere Ausgabenkürzungen bei anderen Staatsausgaben und vor allem einen spürbaren Subventionsabbau zu fordern. Auch das wäre angemessen und gut vorstellbar. Kaum eine finanzpolitische Grundsatzrede kommt ohne die Ermahnung aus, dass die Setzung neuer Prioritäten auch den Mut zu „Posterisierungen“ verlange. Doch so logisch und zutreffend das ist – in der Praxis ist die Realisierung dieses Anspruches noch schwieriger als die unfallfreie Aussprache des Wortes. Natürlich sind politische Entscheidungen, bestimmte öffentliche Aufgaben in Zukunft nur noch reduziert oder gar nicht mehr zu erfüllen, in sehr vielen Feldern theoretisch durchaus möglich. In kleinerem Umfang passiert dergleichen auch immer wieder; insbesondere wenn nach einem Regierungswechsel einige Projekte der Vorgänger beendet werden. Doch in der Breite folgt die politische Ökonomie von Ausgabenkürzungen eher dem „Viel Feind, wenig Ehr“-Muster. Legende ist der Bundesfinanzminister, der die immer wieder aufkommenden Forderungen, ungerechtfertigte Umsatzsteuerermäßigungen zu beseitigen, mit der Begründung abgelehnt haben soll, er werde sich wegen fünf Milliarden Euro doch nicht mit der halben Republik anlegen. Subventionsabbau ist abstrakt attraktiv. Sobald es konkret wird, sieht das oft ganz anders aus. Unsere eigenen Erfahrungen gehen in dieselbe Richtung: In den letzten 15 Jahren hat das FiFo zusammen mit Partnerinstituten in mehreren Projekten für das Finanz- und Wirtschaftsministerium mehr als 50 Steuervergünstigungen mit einem Volumen über 30 Milliarden Euro im Jahr evaluiert. Einsparvolumina von knapp zehn Milliarden Euro im Jahr wären hier zu realisieren gewesen. Konjunktiv. Tatsächliche Konsequenzen gab es wenige.

Im Angesicht der umfangreichen zusätzlichen Aufwendungen für die fünf großen Transformationen werden die finanzpolitischen Klassiker Steuererhöhungen, Neuverschuldung und Ausgabenkürzungen gewiss eine Rolle zu spielen haben. Doch es ist zweifelhaft, ob diese rein fiskalischen Instrumente – auch in Kombination – ausreichen können, um die benötigten Volumina zu

---

de/arbeitskreis-finanzpolitik.

stemmen. Es braucht also noch einen vierten, sehr wirkungsmächtigen Hebel. Zyniker würden hier auf die Inflation setzen. Doch zu erwarten, dass die Inflation jenseits rechnerischer Entlastungen bei den Bestandsschulden eine spürbare Verbesserung bringen könnte, wäre ebenso naiv wie politisch gefährlich. Zum Glück sehen das in Deutschland alle demokratischen Kräfte ebenso.

## Die sechste Transformation

Der fehlende Hebel, um die fünf großen Transformationen gleichzeitig und zur Gänze umzusetzen, kann nur daraus erwachsen, die Transformation noch weiter zu treiben. Das heißt, die 300 Milliarden Euro für zusätzliche Transformationsaufgaben sollen nicht einfach draufgesattelt werden. Diskretionäres Streichen einzelner Staatsaufgaben ist, wie wir gesehen haben, sehr schwierig und kaum zu erwarten. Das heißt aber nicht, dass der Umfang und vor allem die Art der Erfüllung staatlicher Aufgaben in Deutschland, so wie sie in Abbildung 1 oben mit 1.610 Milliarden bzw. gut 45 Prozent des BIP für alle föderalen Ebenen zusammen dargestellt werden, unveränderlich wären und auf Dauer so weitergeführt werden sollten. Mit der in dieser Zählung sechsten großen Transformation wird der öffentliche Sektor in Deutschland auf der ganzen Breite ins 21. Jahrhundert geholt. Die hohe Qualität der staatlichen Leistungen, derer sich Deutschland in sehr vielen Bereichen rühmen kann, geht bei weitem nicht immer mit einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis einher. Die sechste Transformation betrifft die Modernisierung des öffentlichen Sektors in Deutschland hin zu einem leistungsfähigen und dabei auch effizienten Staat.

Abbildung 2 illustriert für ausgesuchte staatliche Aufgabenfelder die theoretischen Effizienzpotentiale, wenn man vergleichbare staatliche Leistungsqualitäten den unterschiedlichen Erbringungsmethoden und -kosten gegenüberstellt. Genutzt wird die Untersuchung der Europäischen Kommission von Cepparulo und Mourre (2020).<sup>14</sup> Sie nutzen die in der Literatur etablierte

---

<sup>14</sup> Vgl. A. Cepparulo und G. Mourre (2020), How and How Much? The Growth-Friendliness of Public Spending through the Lens, European Economy Discussion Paper 132, Brussels.

**Abb. 2: Gedankenexperiment – Effizienzpotenziale umgerechnet auf die großen Staatsaufgaben**

Staatsaufgaben	Effizienzpotenziale			
	Cepparulo/Mourre 2020; Graph 10. Eigene Berechnungen			
Funktionen (gem. COFOG 2019)	Score	Efficiency gap	max Einsparung (% am BIP)	max. theoret. Einsparung (in Mrd. € 2021)
Allgemeine Dienste	0,52	0,48	2,7	100
Verteidigung				
Öffentliche Ordnung + Recht	0,59	0,41	0,7	20
Wirtschaftl. Angelegenheiten	0,51	0,49	1,6	60
Umweltschutz				
Bau, Wohn-, Komm. Dienste	0,51	0,49	0,2	10
Gesundheit	0,58	0,42	3,1	110
Erholung, Kultur, Religion				
Bildung	0,91	0,09	0,4	15
Soziales				
<b>Gesamtstaat</b>			<b>8,7</b>	<b>315</b>

Anm.: Investitionen sind Teil der o.g. Staatsfunktionen.

Methode der *Data Envelopment Analysis* (DEA), um Effizienz-Scores für sechs verschiedene Aufgabenfelder zu ermitteln. Deutschland liegt in diesem europäischen Vergleich im guten Mittelfeld. Doch rechnet man es – wiederum als Gedankenexperiment – auf die Staatsaufgaben (aus Abbildung 1) um und fragt, welches fiskalische Volumen frei würde, wenn man die ermittelten Effizienzlücken schließen könnte, so kommen allein für die betrachteten sechs von insgesamt zehn staatlichen Hauptfunktionen Beträge heraus, die in unserem Kontext aufmerken lassen.

Die maximale theoretische Einsparung betrüge 315 Milliarden Euro im Jahr, wenn in Deutschland die Staatsleistungen dieser sechs Bereiche mit der maximal erreichbaren Effizienz (Effizienz-Score = 1) erbracht würden. Allein damit könnten die die fünf großen Zukunftstransformationen finanziert werden.

Natürlich sind diese theoretischen Werte in der Praxis nicht erreichbar. Langfristig schon die Hälfte dieser Potenziale auszuschöpfen, wäre ein sensati-

oneller Erfolg. Es geht bei derartigen komprimierten Effizienzanalysen aus der Vogelperspektive internationaler Vergleiche auch nicht darum, jeden einzelnen Staat bis an die ermittelten Effizienzgrenzen heranzubringen. Wichtig ist vielmehr, die Augen dafür zu öffnen, dass Staatsleistungen sehr hoher Qualität mit sehr unterschiedlichem Aufwand an volkswirtschaftliche Ressourcen erbracht werden können. Wichtig ist dabei auch, dass andere Staaten ihre bessere Performance nur selten aus niedrigeren Gehältern für die gleiche Arbeit ableiten: In der Untersuchung von Cepparulo und Mourre (2020) wird Deutschland zum Beispiel in den allgemeinen Diensten und in den Nicht-PISA-bezogenen Bildungsbereichen<sup>15</sup> von Luxemburg übertroffen, einem Land mit höheren Bezügen im öffentlichen Dienst.

Diese wenigen beispielhaften Zahlen sind als solche keine Effizienzziele. Sie können aber ermutigen, dass die intensive Bemühung darum, gute Leistungen anders und effizienter erbringen zu können, sehr fruchtbringend sein kann.

Viele der Methoden, solche Effizienzpotenziale konkret in und für Deutschland zu identifizieren und zu mobilisieren, werden in anderen Ländern durchaus intensiv genutzt. Auch an Deutschland sind die Debatten zu Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen, zur verstärkten Wirkungsorientierung (Performance Budgeting), zu moderner Aufgabenkritik und zu weiteren Instrumenten zur Effizienzverbesserung natürlich nicht spurlos vorbei gegangen. Doch zumeist gilt: Wir diskutieren intensiv mit. Bei der engagierten Umsetzung in die Breite allerdings hinken wir oft deutlich hinterher. Polit-ökonomisch ist das auch sehr verständlich: Als reiches Land, in dem der Staat „gut läuft“ (wenn man einmal von den chronischen Investitionslücken absieht) und eigentlich auch recht gut finanziert ist, ist der Druck, sich zu verändern nicht sehr hoch. Wenn dann auch noch akute Krisen kommen und die (ganze) politische Aufmerksamkeit bekommen, fallen die schwierigen Struktur- und Effizienzfragen schnell unter den Tisch.

Effizienzverbesserungen und Aufgabenkritik sind gewiss keine Allheilmittel, auch das haben die internationalen Erfahrungen gezeigt. Gerade in einem

---

<sup>15</sup> Dieser Nicht-PISA-Effizienz-Score ist nicht in Abbildung 2 oben genutzt; stattdessen ist der PISA-bezogene Score genutzt, bei dem Deutschland sehr gut abschneidet.

eng verflochtenen, arbeitsteiligen Föderalismus wie dem deutschen müssen individuelle Lösungen gesucht werden: Die Rezepte anderer Staaten lassen sich nicht automatisch auf Deutschland übertragen. Doch das ist umso mehr Anlass, die sechste Transformation – die beschleunigte Modernisierung des ganzen öffentlichen Sektors und des öffentlichen Dienstes – als eigene Aufgabe Deutschlands zu definieren und sie in allen seine Gliedern, auf allen föderalen Ebenen (einschließlich unserer Rolle in Europa) systematisch auszuarbeiten, sie kontrovers zu diskutieren – und sie dann vor allem auch umzusetzen.

So schwer das zuweilen auch sein wird: Ohne eine grundlegende Modernisierung des Staates werden wir weder das Geld, noch die Leute haben, um als leistungsfähiger Staat die akuten Krisen zu überwinden und zugleich auch die großen Zukunftsaufgaben zu bewältigen.

# Stärken und Schwächen der föderalen Arbeitsteilung im Krisenmanagement

*Bestandsaufnahme und Reformbedarfe*

## **Einleitung**

Nach rund zwei Jahren Pandemiemanagement ist im aktuellen politischen Diskurs die Frage zentral, was man aus dem Krisenmanagement Deutschlands während der Pandemie für Lehren ziehen kann, um auf zukünftige Krisen (die wohl unvermeidlich kommen werden) besser zu reagieren und damit die Resilienz von Politik und Gesellschaft in Deutschland zu stärken. Der Föderalismus stand im Laufe der Pandemie häufig in der Kritik und so wurden denn auch vielfältige Überlegungen für eine Reform der föderalen Strukturen und Prozesse angestoßen (Dettling, 2022; Nationale Akademie der Wissenschaften, Leopoldina, 2021).

## **Reformbedarf föderaler Strukturen und Prozesse?**

Außer Frage steht, dass die Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse der Corona-Schutzmaßnahmen durch die Bundesländer zu einer Verunsicherung und Verärgerung der Öffentlichkeit beigetragen haben. Die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) als eingespieltes föderales Abstimmungsgremium, die normalerweise ohne öffentliches Interesse viermal im Jahr tagt, wurde schlagartig zum Krisenstab unter intensiver öffentlicher Beobachtung. Hierbei wurden an

ein Gremium, das nur der freiwilligen Absprache zwischen Regierungschefs dient, überzogene Erwartungen herangetragen, ein einheitliches Krisenmanagement zu koordinieren (Behnke, 2021a). Dass dann aber regelmäßig am Tag nach der MPK die Regierungschefinnen und -chefs der Länder in ihren Landesregierungen Verordnungen beschlossen, die nicht zu einhundert Prozent mit den MPK-Beschlüssen übereinstimmten, wurde in der Öffentlichkeit als Koordinationsversagen gedeutet (Person et al., 2022 [i.E.]). Dass die MPK auch in der Krise das tut, was sie in ‚normalen Zeiten‘ tut, kann schwerlich als Kritik an der Funktionsfähigkeit des deutschen Föderalismus gedeutet werden. Zwei Fragen müssten geklärt werden, bevor man die MPK als reformbedürftig deklariert. Erstens, wieviel Einheitlichkeit braucht Deutschland im Krisenmanagement? Und zweitens, wenn ein einheitliches Management als notwendig erachtet wird, wie sollte es umgesetzt werden?

Zunächst zur Frage, wieviel Einheitlichkeit wünschbar oder notwendig ist: Es wird gemeinhin als ein Vorteil der föderalen Staatsordnung betrachtet, dass Politik an regionale Bedarfe und Besonderheiten angepasst werden kann (Lockwood, 2006). Das Infektionsgeschehen variierte über die Zeit und auch in der Fläche erheblich. Zugleich haben die Verwaltungsgerichte in den unzähligen Verfahren, die sie entscheiden mussten, keinen Zweifel daran gelassen, dass kontaktbeschränkende Maßnahmen, die teilweise mit einer massiven Einschränkung von Grundrechten einhergehen, durch die Schwere der Bedrohung gerechtfertigt sein müssen (Schenk, 2020). Die Güter des Lebens- und Gesundheitsschutzes müssen gegen die Grundfreiheiten abgewogen werden. Dieser rechtlichen Anforderung der Güterabwägung konnte teilweise durch regional unterschiedliche Eingriffstiefen in Abhängigkeit vom Infektionsgeschehen Rechnung getragen werden. Tatsächlich lässt sich zeigen, dass die Restriktivität der Corona-Verordnungen mit dem Infektionsgeschehen variiert (Behnke & Person, 2022). Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen kann die Forderung nach einem einheitlichen Pandemiemanagement im Föderalismus ja nur bedeuten, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln, nicht aber, unkonkonditional im gesamten Bundesgebiet die gleichen Einschränkungen zu erlassen.

Ein zweiter Vorteil des Föderalismus wird häufig darin gesehen, dass das System lernfähig ist (Härtel, 2012, 638ff.). Wenn angesichts einer unbekannteren Herausforderung verschiedene regionale Einheiten gleichzeitig unterschiedliche Lösungen ausprobieren, kann durch wechselseitige Beobachtung schneller herausgefunden werden, was funktioniert, als wenn ein Versuch nach dem anderen gestartet werden müsste. In diesem Sinne trug auch der Föderalismus dazu bei, dass relativ schnell im Wege der wechselseitigen Anpassung erfolgreiche Maßnahmen (etwa die Maskenpflicht) übernommen wurden. Passend zu dieser Interpretation zeigt sich, dass im ersten halben Jahr des Pandemie-managements die Unterschiede zwischen den Ländern tendenziell geringer wurden (Behnke & Person, 2022, Tab. 2, S. 11).

Aus diesen Überlegungen heraus kann es also durchaus sinnvoll und wünschenswert sein, Unterschiedlichkeit und dezentrale Verantwortung zuzulassen, weil sie für ein erfolgreiches Krisenmanagement von Vorteil ist (Boin et al., 2016, 57ff.). Allerdings ist das Argument des Lernens in der vierten oder fünften Welle der Pandemie weniger überzeugend als in der ersten, und in den Hochzeiten des Infektionsgeschehens waren die Zahlen bundesweit so, dass auch unter Berücksichtigung der Güterabwägung eine sehr weitgehende Kontaktbeschränkung nicht nur zu rechtfertigen, sondern absolut geboten war. In solchen Situationen stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit regionaler Abweichungen, die dann auch nur noch Detailfragen betreffen (etwa ob nun die 3G- oder die 2G+-Regel in Verbindung mit Schnelltest oder PCR-Test beim Einlass in Geschäfte gelten soll, wie lange der Genesenenstatus gilt oder die dritte Impfung hier sein muss). Sie dienen weder einem situationsangemessenen Krisenmanagement noch einem kollektiven Lernprozess, sondern befördern nur noch den Unmut einer ohnehin strapazierten Bevölkerung. In solchen Situationen kann mehr Einheitlichkeit sinnvoll und wünschenswert sein.

Damit käme man zur zweiten Frage, wie gegebenenfalls eine solche Einheitlichkeit umzusetzen ist. Mit der MPK ist ja bereits ein Gremium vorhanden, das in der Aushandlung und Koordination föderaler Entscheidungen über eine große Routine verfügt. Solange es also in der horizontalen und freiwilligen Selbstkoordination gelingt, sich auf einheitliche Vorgehensweisen zu einigen, zeigen die föderalen Einheiten, dass sie handlungsfähig sind. Erst durch ih-

re Uneinigkeit leisten sie Zentralisierungsambitionen des Bundes Vorschub. Dann kann es dazu kommen, dass die Bundeskanzlerin die versammelten Regierungschefinnen und -chefs wie ungezogene Schulkinder zur Ordnung mahnen und eine Bundesnotbremse verhängen muss (Behnke, 2021b). Der freiwilligen Einigung unter den Ländern steht häufig parteipolitisch motivierter Wettbewerb im Weg. Zwischen Frühjahr 2020 und Frühjahr 2021 war eine ungewöhnlich lange Phase ohne Wahlen in Deutschland, was mit hoher Wahrscheinlichkeit die Kooperationsbereitschaft unter den Ländern befördert hat. Jedoch hat im Schaulaufen der beiden potenziellen Kanzlerkandidaten für die Union die Bundestagswahl im Herbst 2021 ihre Schatten schon lange voraus geworfen (Person et al., 2023 [i.E.]). Parteienwettbewerb gehört zu einer Wahldemokratie untrennbar dazu. In dem Maße, wie er aber föderale Koordinationsprozesse erschwert, gerät schnell die föderale Ordnung selbst in die Kritik. Während rein theoretisch koordiniertes Handeln und einheitliche Maßnahmen auch in dezentraler Verantwortung zu erreichen wären, scheitert dies in der Praxis am Parteienwettbewerb. So scheint dann die Zentralisierung von Kompetenzen der einzig mögliche Ausweg zu sein.

Als Zwischenfazit zu diesen Überlegungen würde ich festhalten, dass eine Reform föderaler Strukturen durch die Unzulänglichkeiten im Pandemiemanagement nicht begründet werden kann. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, insbes. Art. 83 bis 85 mit der Vollzugszuständigkeit der Länder, hat sich grundsätzlich bewährt. Immerhin steht Deutschland auch nach zwei Jahren im internationalen Vergleich nicht auffällig schlecht da.<sup>1</sup> Dass die Länder den Vollzug selbständig gestalten und dann auch Abweichungen untereinander produzieren, führt nicht notwendig zu Effizienzproblemen. Wichtig ist aber, dass sich die Länder in den Politikbereichen, wo wechselseitige Abhängigkeiten und externe Effekte bestehen, untereinander koordinieren. Und diese zielorientierte Koordinierung – nicht Vereinheitlichung,

---

<sup>1</sup> Unter den OECD-Ländern lag Deutschland im Februar 2022 beim Kriterium der Gesamttodeszahlen pro Million Einwohner mit 1.447 Toten auf Platz 14 von 38 (KFF Global Covid Tracker, [www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/global-covid-19-tracker/?utm\\_source=web&utm\\_medium=trending&utm\\_campaign=covid-19](http://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/global-covid-19-tracker/?utm_source=web&utm_medium=trending&utm_campaign=covid-19), Daten vom 19. Februar 2022).

nicht Zentralisierung durch den Bund – stellt sich in der Praxis manchmal als unbefriedigend dar.

## **Reformbedarfe in der Policy-Implementation im Zusammenhang mit föderalen Strukturen und Prozessen**

Außer Frage steht weiterhin, dass im Krisenmanagement Unzulänglichkeiten auch im Vollzug, bei der Umsetzung von Corona-Maßnahmen auf der kommunalen Ebene, deutlich wurden. Diese Unzulänglichkeiten stehen nicht im direkten Zusammenhang mit der föderalen Struktur des Staates, werden aber durch föderale Strukturen beeinflusst und verschärft. Diese Unzulänglichkeiten sind auch weder neu, noch durch die Pandemie verursacht. Die angespannte Situation des Krisenmanagements hat sie vielmehr deutlicher in Erscheinung treten lassen. Damit bietet die Krise zugleich ein Gelegenheitsfenster, um Reformen, die von Insidern schon lange angemahnt werden, nun auch anzugehen, weil sie in die öffentliche Aufmerksamkeit geraten sind (Ansell et al., 2021).

Eine Vielzahl der Policy-Herausforderungen, die in der Pandemie offenbar wurden, sind auf Interoperabilitätsprobleme zwischen den Ländern zurückzuführen. Egal, ob es um die Digitalisierung in Schulen geht, um die Meldung von Impf- und Infektionszahlen ans RKI, um einheitliche Steuerverwaltung, um Terrorabwehr und Strafverfolgung oder um ein Ausländerzentralregister zur Aufnahme und Integration von Migrant\*innen, im Kern steckt hinter diesen Problemen des föderalen Vollzugs die Frage gemeinsamer Standards (Protokolle, Anwendungen), des Austauschs von und des kontrollierten Zugriffs auf Daten. Hier wurde trotz mittlerweile elf Jahren IT-Planungsrats zu wenig Fortschritt erzielt.

Hiermit eng verbunden ist das Problem des Datenschutzes (Römer & Ulbricht, 2020; Schaar, 2012). Bereits die europäischen Datenschutzregeln sind sehr weitgehend und wirken in vielen Bereichen des privaten und professionellen Lebens als hinderlich. Deutschland geht noch darüber hinaus: Die Regeln sind von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich und in einigen Ländern strikter. Unter solchen Bedingungen wird es – über die technischen

Schwierigkeiten hinaus – rechtlich fast unmöglich, Interoperabilitätsprobleme zielführend zu lösen.

Die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen ist im Prinzip zwar relativ klar bestimmt, setzt in der Praxis aber nicht nur zwischen Bund und Ländern Anreize für ‚Blame-Games‘, also Strategien der wechselseitigen Verantwortungszuschreibung (Kropp et al., 2022), sondern auch zwischen Ländern und ihren Kommunen. Die funktionale Allzuständigkeit der kommunalen Ebene in Verbindung mit dem Finanzierungsgrundsatz der Konnexität nach der Logik der Vollzugskausalität führt dazu, dass Kommunen eher zu wenig als zu viel Personal einstellen. In Zeiten extremer Belastung einzelner Verwaltungsbereiche – sei es bei der Flüchtlingsaufnahme 2015 bis 2017 gewesen (Bogumil et al., 2017), oder bei der Kontaktverfolgung durch die Gesundheitsämter 2020-2022 (Behnke & Zimmermann, 2020; Klenk et al., 2021), können angesichts der dünnen Personaldecke die extrem hohen Fallzahlen überhaupt nicht bewältigt werden. Um hier eine Reserve an kompetentem und kurzfristig einsatzfähigem Personal in verschiedenen Bereichen zu schaffen – eine ‚Flexibilitätsreserve‘, wie Eckhard et al. (2021) es bezeichnen, müsste über eine Neuordnung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Ländern und Kommunen nachgedacht werden.

Auch die Handlungsfähigkeit von Vollzugsverwaltungen stellt ein Problem dar. Prinzipiell wird von der Krisenforschung angemahnt, im Vollzug mehr Flexibilität zu schaffen, um kurzfristig angemessen reagieren und Lösungen improvisieren zu können (Ansell et al., 2021). Die geforderte Flexibilität verträgt sich aber einerseits nicht mit den sehr hohen Anforderungen an Rechtssicherheit des Verwaltungshandelns. Gerade in der Pandemie hat sich gezeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes willens sind, Verwaltungshandeln in hohem Maße von Verwaltungsgerichten überprüfen zu lassen. Das Wissen um diese potenzielle Kontrolle schränkt die Möglichkeiten und vermutlich auch die Bereitschaft der lokalen Verwaltungen ein, Ermessensspielräume auszunutzen oder gar kreativ zu erweitern. Andererseits wird von kommunalen Verwaltungen häufig die Einmischung höherer Ebenen oder der politischen Leitung selbst als dysfunktional kritisiert, da diese nicht als sachlich, sondern

politisch motiviert wahrgenommen wird.<sup>2</sup> So trägt die Politik selbst zu einer fortschreitenden Überbürokratisierung bei, die einem schnellen und flexiblen Krisenmanagement im Wege steht (Netzwerk Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau, 2021). Je stärker die politische Führung wiederum unter Wettbewerbsdruck steht, desto höher ist ihre Bereitschaft, mit symbolischen Maßnahmen bürokratisches Mikro-Management zu betreiben.

### **Abschließende Überlegungen**

Festhalten lässt sich also mit Blick auf die Leitfrage dieses Beitrags nach den Lehren aus der Pandemie für eine Reform der staatlichen Strukturen und Prozesse: Der Föderalismus, föderale Kompetenzverteilung und Entscheidungsprozesse sind nicht für sich genommen reformbedürftig, sondern haben sich in der Krise durchaus als leistungsfähig und funktional erwiesen. Der Vollzug von Maßnahmen des Krisenmanagements auf der lokalen Ebene wird aber durch strukturelle Probleme behindert, die sich aufgrund der föderalen Struktur vervielfachen. Hierzu gehören beispielsweise die Rückständigkeit in der Digitalisierung gepaart mit hohen Datenschutzanforderungen; ein notorischer Personalmangel als Folge von kommunalen Sparmaßnahmen; oder die Beschränkung von Ermessensspielräumen durch rechtsstaatliche Prinzipien oder politische Steuerung, was einer flexiblen Krisenantwort entgegensteht. Um diesen Problemen zu begegnen, muss man nicht den deutschen Föderalismus reformieren. Aber man sollte im Detail ansetzen, Koordination verbessern, Interoperabilitätsprobleme abbauen und die Aufgaben- und Finanzverteilung sowie die Governance-Strukturen zwischen Land und Kommune so umstrukturieren, dass einerseits zentrale Steuerung durch das Land möglich ist, wo sie nötig ist (z.B. flexible Personalressourcen aufbauen), andererseits die Kommunen mehr Ermessensspielräume haben, um flexibel und angemessen auf Krisensituationen reagieren zu können.

---

<sup>2</sup> Dies wurde in zahlreichen Gesprächen der Autorin mit Mitarbeitenden der Vollzugsverwaltungen konsistent thematisiert.

Dieser Beitrag bietet leider auch kein Patentrezept für Reformen. Wir sollten das Vertrauen in die etablierten Strukturen der föderalen Aufgabenteilung und Prozesse der föderalen Koordination nicht aufgeben. Aber wir brauchen wieder mehr Mut und Verantwortungsbewusstsein in politischen Entscheidungen; mehr Verantwortlichkeit, gerne Streit, aber ohne den demokratischen Grundkonsens und die kulturellen Gepflogenheiten des fairen und wertschätzenden Umgangs miteinander zu verlassen; und auch mehr Aushalten von Unterschiedlichkeiten, die nicht notwendig Ausdruck von Staatsversagen sein müssen.

## Literatur

- Ansell**, Christopher, Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949–960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- Behnke**, Nathalie. (2021a). Deutschland: föderales Krisenmanagement und die Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz. In *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2021* (S. 37–50). Nomos.
- Behnke**, Nathalie (2021b). Handlungsfähigkeit des Föderalismus in der Pandemie. Überlegungen zur Kompetenzverteilung anlässlich der ‚Bundesnotbremse‘. *Recht und Politik*, 57(3), 369–380.
- Behnke**, Nathalie & Person, Christian (2022). Föderalismus in der Krise - Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 15(1 (online first), 1–22. <https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/39300>
- Behnke**, Nathalie & Zimmermann, Matthias (2020). Notlage des öffentlichen Gesundheitsdienstes im ländlichen Raum: Handlungsoptionen für ministeriale Akteure. *Verwaltung & Management*, 26(4), 169–182.
- Bogumil**, Jörg, Hafner, Jonas & Kastilan, André. (2017). *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingspolitik - Vollzugsprobleme und Optimierungsvorschläge*. Mercator-Stiftung/ Universität Bochum.
- Boin**, Arjen, t'Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure* (2. Aufl.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316339756>
- Dettling**, D. (2022). *Staatsreform 2030: Effektiv, agil und resilient in die Zukunft*. Berlin. <https://www.kas.de/documents/252038/16166715/Staatsreform+2030.pdf/c816f1e7-4397-46ff-e2b2-525f5636768e?version=1.1&t=1641896729674>

- Eckhard**, Steffen, Lenz, Alexa, Seibel, Wolfgang, Roth, Florian & Fatke, Matthias (2021). Latent hybridity in administrative crisis management: The German refugee crisis of 2015/16. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2), 416–433.
- Härtel**, Ines. (2012). Nichtthoheitlicher Föderalismus – neue föderale Entwicklungen jenseits tradierter Staatlichkeit. In Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus* (S. 611–666). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-15523-9\\_23](https://doi.org/10.1007/978-3-642-15523-9_23)
- Klenk**, Tanja, Cacace, Mirella & Ettelt, Stefanie (2021). Der öffentliche Gesundheitsdienst in der Corona-Krise: zwischen Hierarchie, loser Koppelung und polyzentrischer Koordination. *dms–der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 14(2-2021), 284–304. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.06>
- Kropp**, Sabine, Nguyen, Christoph & Souris, Antonios (2022). Zusammenhalt im Bundesstaat? Bundesfreundliche und opportunistische Argumentationsstrategien in der Pandemie (online first). *der moderne staat–dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 15(1-2022), 1–22. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.05>
- Lockwood**, Ben. (2006). The political economy of decentralization. In Ehtisham Ahmad & Giorgio Brosio (Hrsg.), *Handbook of Fiscal Federalism* (S. 33–60). Edward Elgar Publishing.
- Nationale Akademie der Wissenschaften, Leopoldina**. (Juli 2021). Ökonomische Konsequenzen der Coronavirus-Pandemie: Diagnosen und Handlungsoptionen. Halle. Leopoldina. [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2021\\_%C3%96konomische\\_Konsequenzen\\_der\\_Coronavirus-Pandemie.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2021_%C3%96konomische_Konsequenzen_der_Coronavirus-Pandemie.pdf)
- Netzwerk Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau**. (2021). Ursachen übermäßiger Bürokratie und Ansätze für die Landesebene. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. an der Universität Tübingen.
- Person**, Christian, Behnke, Nathalie & Jürgens, Till (2023 [i.E.]). Effects of Territorial Party Politics on horizontal Coordination among the German Länder – an Analysis of the COVID-19 Pandemic Management in Germany. *German Politics*, 31(forthcoming).
- Person**, Christian, Behnke, Nathalie & Jürgens, Till. (2022 [i.E.]). Föderale Koordination im Stresstest – zur Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz im Pandemie-Management. In Reimut Zohlnhöfer, Thomas Saalfeld & Fabian Engler (Hrsg.), *Eine Bilanz der vierten Regierung Merkel* (S. xx). Springer VS.
- Römer**, Magnus & Ulbricht, Lena. (2020). Datenschutzaufsicht. In Tanja Klenk, Frank Nullmeier & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Springer eBook Collection. Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 1–10). Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4\\_37-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_37-1)
- Schaar**, Peter. (2012). Datenschutz und Föderalismus. Schöpferische Vielfalt oder Chaos? In Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus* (S. 95–108). Springer.
- Schenk**, Rainer (2020). Die Rechtsprechung der Verwaltungs- und Verfassungsgerichte in der Pandemie - ein erster Eindruck. *Bayerische Verwaltungsblätter*, 23, 793–803.



# Überregulierung, Unterregulierung und Fehlregulierung

*Ausgewählte Ergebnisse der Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>1</sup>*

## 1. Zum Kommissionsauftrag

Die Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>2</sup> hat – eingesetzt im Juni 2019 – staatliche Regulierungen der kommunalen Aufgabenerfüllung untersucht und Empfehlungen für Fälle der Über-, Unter- und Fehlregulierung sowie zur Aufgabenkritik erarbeitet. Als übergeordnetes Ziel der Kommissionsarbeit wurde die „Stärkung der finanziellen und organisatorischen Freiheiten der kommunalen Selbstverwaltung“ gesehen (Scharrenbach 2019). Im Zentrum stand somit die Frage, wie die Arbeitsteilung zwischen Land, Kommunen und Bund geregelt werden soll, damit die öffentlichen Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger möglichst gut wahrgenommen werden können. Die Kommission hat ihre Arbeitsschwerpunkte selbst gesetzt und sich als Think Tank verstanden, der Empfehlungen zur Gestaltung der Zusammenarbeit von Land und Kommunen in der Zukunft („Kommune 2030/2040“) erarbeitet.

---

<sup>1</sup> Der Kommissionsbericht ist unter dem Titel „Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung“ als Band 18 der Reihe „Forum Öffentliche Finanzen“, Analytica Verlagsgesellschaft, Berlin, 2022, ISBN 978-3-929342-87-1, erschienen.

<sup>2</sup> Mitglieder der Transparenzkommission: Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Vorsitz, E-Mail: martin.junkernheinrich@ru.uni-kl.de), Dr. Falk Ebinger, Lars Martin Klieve, Univ.-Prof. Dr. Janbernd Oebbecke und Karin Welge.

Im Rahmen ihrer Arbeit hat die Kommission umfangreiche Informationen ausgewertet und zunächst Transparenz zu vielen Aspekten der staatlichen Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung geschaffen. Sie hat Experten aus Wissenschaft und Praxis befragt, die Ressorts der Landesregierung in mehreren systematischen Abfragen um Hinweise gebeten sowie mittels einer Umfrage die nordrhein-westfälischen Kommunen aufgefordert, relevante Regulierungsprobleme zu benennen. Daraus resultierten mehr als 900 Einzelhinweise auf Regelungsdefizite mit merklichen Problemverdichtungen (z. B. im Förderwesen). Die Binnensicht der Regelanwender und Regelsetzer wurde durch eine strukturell beobachtende Außensicht der Kommission gefiltert und geprüft sowie um eigene Beobachtungen zur Regulierungsproblematik ergänzt.

Im Zentrum standen folgende Leitfragen:

- Wie muss die Arbeitsteilung zwischen Bund, Land und Kommunen ausgestaltet werden, damit kommunale Selbstverwaltung ihre Potenziale im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft ausschöpfen kann?
- Welche Finanzierungsregelungen sind für die Aufgabenerfüllung notwendig?
- Wo finden sich Überregulierung, Fehlregulierung sowie Unterregulierung und wo ist eine Aufgabenkritik sinnvoll?
- Welche Probleme tauchen bei den einzelnen Regulierungstypen auf?
- Wo können Land und Bund der kommunalen Ebene Handlungsspielräume dadurch zurückgeben, dass vollzugsentlastende Regelungen oder Serviceangebote etabliert werden, die eine Konzentration auf Kernaufgaben und die Realisierung von Effizienzrenditen ermöglichen?
- Wie kann – zur Abwendung einer „Misstrauenskultur“ – die Balance zwischen vorgegebenen Standards und eigenverantwortlichem Handeln hergestellt werden?

Die Transparenzkommission zeigt am Beispiel ausgewählter Regelungsdefizite die Elemente einer grundsätzlich orientierten Reformstrategie auf, welche die genannten Fragen zu adressieren vermag.

## 2. Drei Grundprobleme

Vor diesem Hintergrund hat die Transparenzkommission in ihren Beratungen drei Grundprobleme der Regulierung identifiziert, deren Lösung für Regelungen bzw. die Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen von zentraler Bedeutung sind:

### **Schnittstellen, Konnexität und Modernisierungsfall:**

Die bei zahlreichen Aufgaben gespaltenen Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungs Kompetenzen der öffentlichen Aufgabenerfüllung erfordern an den Schnittstellen zwischen Land und Kommunen klare Entscheidungen über die Aufgabenteilung, aber auch über die Finanzverteilung. Im Zuge veränderter Aufgabenzuordnungen (z. B. Versicherungsämter), der Änderung von Finanzierungsanteilen (z. B. im System Schule) oder der Verteilung neuer Aufgaben (z. B. Inklusion, Offener Ganztags) wird ein finanzieller Belastungsausgleich erforderlich, der die Kommunen schützt. Die kleinteilige, ressortbezogene strikte Konnexitätsregel Nordrhein-Westfalens behindert allerdings eine ganzheitliche Behandlung von Problemen. Wenn die Regelung durch das Land nicht oder nicht durch Gesetz oder Verordnung erfolgt, wird ein Belastungsausgleich vermieden. Dies ist ein Anreiz zur Unterregulierung und erschwert die notwendige Modernisierung der Aufgabenerfüllung.

### **Überregulierung und Überkomplexität:**

Die Vorteile von Regulierung für eine effiziente Steuerung des Staates gehen angesichts der zunehmenden Zahl von Einzel- und Detailregelungen sowie umfänglicher Kontrollregelungen verloren („Regelungswahn“). Auf Probleme wird – häufig – mit einer einzelfallbezogenen Ausdifferenzierung und untergesetzlicher Detailsteuerung reagiert, ohne dass damit eine größere Einzelfallgerechtigkeit oder Zielerreichung verbunden ist (z. B. im Sozialrecht). Darüber hinaus stoßen komplizierte Regelungssysteme in einer komplexen Welt mit ausgeprägten Rückkoppelungsschleifen, kaum noch zu überblickenden Interdependenzen und hoher Dynamik immer deutlicher an Grenzen des Steuerungsvermögens (z. B. Bau- und Planungsrecht). In der Konsequenz dauern

Prozesse häufig (viel) zu lang. Insbesondere beim Förderwesen wird deutlich, wie der Nettonutzen von Zuwendungen bei hohem Detailgrad und hohem Kontrollaufwand abnimmt. Entsprechend ist mit Blick auf die ursprünglichen Regelungsziele eine kritische Systembeobachtung notwendig, welche Aufwand, Ertrag und alternative Lösungsansätze diskutiert. Gleichzeitig mangelt es teilweise an einer Regelpflege, die Änderungen von Rahmenbedingungen aufgreift oder einfach nur den Inflationsausgleich bei Wertgrenzen (z. B. Vergabeschwellen) oder Abgaben (z. B. Reitabgabe) vornimmt. Bei allen Aufgaben ist auch der Blick in andere Länder notwendig, denn der Föderalismus bietet die Chance, im Vergleich unterschiedlicher Landeslösungen zu lernen.

### **Unzulängliche Digitalisierung:**

Die Chancen der Digitalisierung für die kommunale Aufgabenerfüllung werden bislang nicht annähernd ausgeschöpft. Der flächendeckende Ausbau der Netzinfrastruktur gelingt nur schleppend. Vor allem der Mangel an zentralen Vorgaben verhindert die notwendige Standardisierung, um den Einsatz digitaler Techniken und die Synergie hebende Gestaltung von Organisations- und Prozesselementen voranzutreiben. Hier beeinträchtigen auch Fragen der Konnexitätsrelevanz von staatlichen Vorgaben den Digitalisierungsfortschritt. Bei der Digitalisierung der Schulen wurde schließlich der Bund aktiv, damit auf Länderebene die notwendige Finanzierung dieses technologischen Sprungs eingeleitet wurde. Allerdings ist das Förderprogramm zu komplex und der Mittelabruf bleibt weit hinter den Notwendigkeiten zurück. Dabei läge es im gemeinsamen Interesse der Kommunen und des Landes bei der Digitalisierung voranzuschreiten. Beispielsweise können Förderverfahren durch Standardisierung vereinfacht und in der digitalen Abwicklung benutzerfreundlicher und schneller werden – und zudem dem Gesetzgeber einen qualifizierten Überblick über seine Förderung verschaffen. Medienbruchfreie digitale Verwaltungsprozesse würden zunehmend unter Nachwuchsmangel geratende Verwaltungen entlasten. Sie würden auch den Standort stärken.

Hier gilt es anzusetzen, um die Leistungskraft von Kommunen und Staat zu erhöhen. Der Zugang der Kommission ist dabei nicht die Kritik an einzelnen

Entscheidungen, sondern der Blick auf die grundlegenden, die systemischen Ursachen. Die drei genannten Problemkomplexe weisen dabei eine hohe inhaltliche Verschränkung auf und finden ihren Ausdruck in vielen kommunalen Aufgabenfeldern. Die föderalen Beschränkungen, die Grenzen eines bürokratischen Mikro-Managements und die Defizite der Digitalisierung haben sich aktuell in der Pandemiebewältigung gezeigt, denn hier zeigten sich die Rahmenbedingungen öffentlichen Handelns – hohe Komplexität und hohe Unsicherheit – besonders ausgeprägt.

Um die Leistungskraft von Kommunen und Staat im Interesse der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen, sind folglich Über- und Unterregulierung gleichermaßen in den Blick zu nehmen. Der Zugang der Kommission ist dabei nicht die Kritik an einzelnen Entscheidungen, sondern der Blick auf die grundlegenden, systemischen Ursachen. Notwendig ist eine Rückbesinnung auf die Grundfragen dezentraler Arbeitsteilung und Finanzierung, auf die Notwendigkeit, aber auch die Grenzen der Regulierung sowie die Einführung und Nutzung neuer Technologien im öffentlichen Sektor.

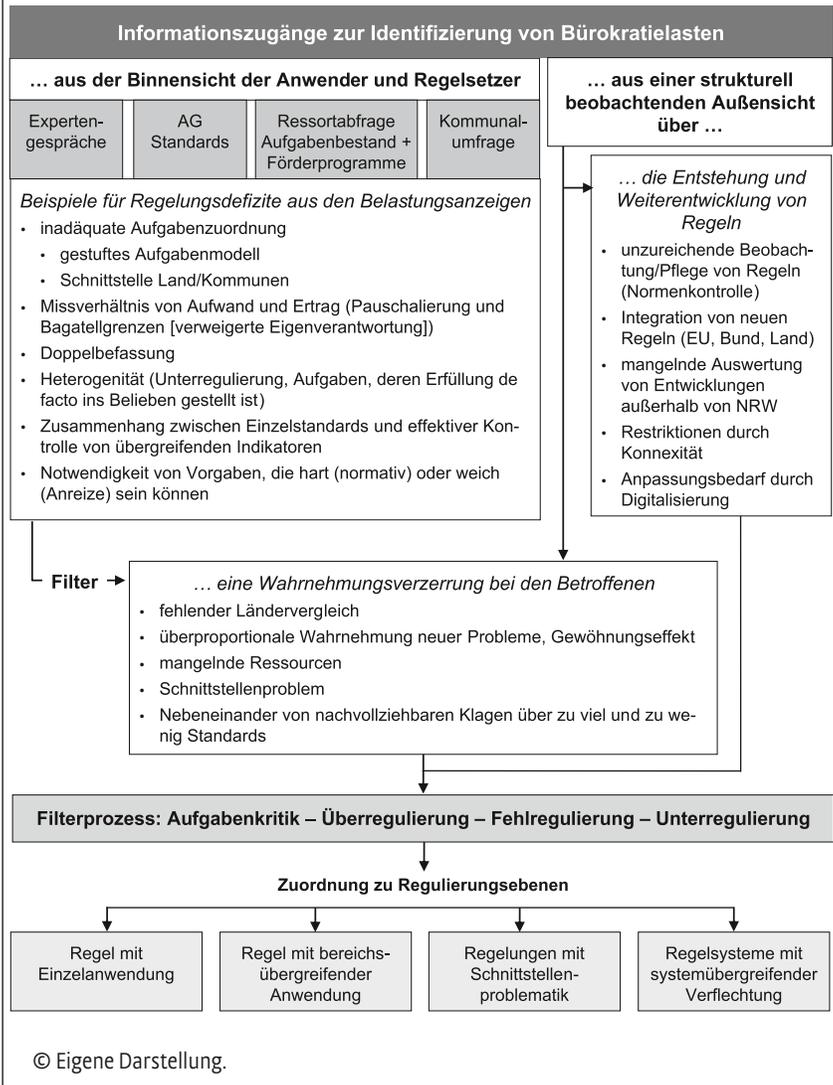
### **3. Informationszugänge und Analyseweg**

Angesichts der kaum zu überblickenden und weiter wachsenden Zahl an Regelungen sowie der begrenzten zur Verfügung stehenden Zeit schied eine vollumfängliche, systematische Regelüberprüfung aus. Die Kommission wählte daher einen anderen Weg (vgl. Abb. 1). Nach einer Auswertung der wissenschaftlichen Literatur und der Ergebnisse anderer Kommissionen wurde an der konkreten Kritik der Regelanwender und der Regelsetzer an den bestehenden Regelungen angesetzt (Binnensicht). Dazu wurden Expertengespräche geführt, Hinweise aus der Arbeitsgruppe Standards<sup>3</sup> geprüft und zwei Ressortumfragen

---

<sup>3</sup> Die Arbeit der Transparenzkommission wurde durch eine AG Standards unterstützt. Ihr gehörten Experten aus folgenden Organisationen und Ressorts an: Städtetag NRW, Städte- und Gemeindebund NRW, Landkreistag NRW, Landschaftsverband Rheinland (LVR), Landschaftsverband Westfalen Lippe (LWL), Kommunalrat des Regionalverbandes Ruhr (RVR), Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr (RVR), Gemeinde-

**Abb. 1: Analyseweg der Kommission**



durch die Geschäftsstelle der Transparenzkommission durchgeführt (zum Aufgabenbestand und zum Förderwesen). Schließlich wurde eine Kommunalumfrage bei allen nordrhein-westfälischen Städten, kreisangehörigen Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden (durchgeführt von Prof. Dr. Grohs, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer) ausgewertet.<sup>4</sup> Die zahlreichen Hinweise auf Belastungen, aber auch auf Entlastungsmöglichkeiten wurden zusammengeführt und nach Problemgruppen systematisiert.

In theoretisch-methodischer Hinsicht wurde die Arbeit durch folgende erkenntnisleitende Begrifflichkeiten und Typisierungen geprägt:

- die Unterscheidung von Regelungstypen (von aufgabenspezifischen Einzelregelungen über aufgabenübergreifende Anwendungen bis hin zu Regelungen für Schnittstellenprobleme und zu komplexen Regelsystemen mit bereichsübergreifenden Verflechtungen),
- die Auswahl der Bewertungskriterien (Zielerreichung, Verhältnismäßigkeit, dynamische Effizienz, Vollzugstauglichkeit u. v. m.),
- die Systematisierung zentraler Dimensionen der Aufgaben- und Bürokratiekritik (Aufgabenkritik, Über-, Fehl-, Unterregulierung).

Die Binnensicht der Regelanwender und Regelsetzer wurde durch eine strukturell beobachtende Außensicht der Kommission gefiltert und geprüft sowie um eigene Beobachtungen zur Regulierungsproblematik ergänzt (vgl. Ziff. 61 ff.). Diese Ergänzung hatte zwei Funktionen: Zum einen sollten Verzerrungen in der Problemwahrnehmung aber auch interessengeleitete Perspektiven durch die Betroffenen offengelegt werden. Dadurch konnte stärker zwischen Symptombeschreibung und Problemursache unterschieden werden. Darüber

---

prüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW), Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e. V., Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit, Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (FM), Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen (MAGS), Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration Nordrhein-Westfalen (MKFFI), Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (MULNV).

<sup>4</sup> Vgl. Grohs, S./Gröbe, B./Knappe, A.-C./Zabler, S. (2022): Bürokratielasten der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer empirischen Erhebung. Speyer (= Speyerer Forschungsberichte).

hinaus wurden Probleme ergänzt, die aus der Binnensicht der Betroffenen nicht wahrgenommen wurden.

Im Fokus der Prüfungen standen wegen der direkten Anpassungsmöglichkeit die Regelungen des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers. Weil die Belastungsanzeigen der Befragten neben Regelungen des Landes auch solche des Bundes, der EU oder anderer externer Regelsetzer betrafen, wurden hierzu fallweise Auswertungen vorgenommen. Eine Diskussion des regelungsintensiven Sozialbereichs ist beispielsweise ohne den bundesgesetzlichen Rahmen nicht möglich. Ebenso wurden Belastungsanzeigen bei fehlender Substantiierung zurückgewiesen oder bei gerade beschlossenen bzw. in der Umsetzung begriffenen Regelungen auf eine spätere Behandlung verwiesen („Wiedervorlage“).

Es hat sich gezeigt, dass Über- und Unterregulierung zwei Seiten eines politischen Steuerungsproblems sind. Zum einen finden sich zahlreiche Beispiele für eine Überregulierung, die sich in hoher Komplexität äußert und kaum noch administrierbar ist. Zum anderen findet eine Unterregulierung häufig dort, wo landesseitig Zurückhaltung geübt wird, damit der Konnexitätsfall und eine Zahlungsverpflichtung des Landes nicht eintritt. Vor diesem Hintergrund hat die Transparenzkommission insgesamt 63 Empfehlungen formuliert, die wichtige Bereiche der kommunalen Aufgabenerfüllung betreffen. Folgende Empfehlungen sind von besonderer Bedeutung.

## **4. Ausgewählte Ergebnisse im Überblick**

### **4.1 Schule: Aufgabenveränderung und Finanzierungsteilung**

Die Anforderungen an das Bildungssystem Schule haben sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Neben zunehmenden sozialen Problemen, die in den Schulen gelöst werden sollten (Integration) und der bewussten inhaltlichen Aufladung mit zusätzlichen Aufgaben (Inklusion, Ganztagsbetreuung) tritt nun die Digitalisierung hinzu. Dies stellt die alte Zuständigkeitsverteilung zwischen äußeren und inneren Angelegenheiten auf den Prüfstand. Notwendig ist eine organisatorische Neujustierung der Verantwortlichkeiten. Dabei hat

das Land der lokalen Chancengleichheit eine besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Die Finanzierung der Schule darf nicht nach örtlicher Kassenlage erfolgen. Vor diesem Hintergrund sind die finanziellen Verantwortlichkeiten für die wesentlich erweiterte Aufgabenstellung (Inklusion, Ganztagsbetreuung) sowie der mit der Digitalisierung von Schule und Unterricht verbundene technologische Sprung so zu regeln, dass die schulischen Ziele sachgerecht und wirtschaftlich erreicht werden können. Das Land steht hier auch für Finanzbedarfe in der Mitverantwortung, die durch Bundesrecht ausgelöst werden. Zur Qualitätsverbesserung ist ein lokales Bildungsmonitoring notwendig. Dafür sind Daten über die individuelle Bildungslaufbahn zu erheben und bereitzustellen. Bei fortschreitender Digitalisierung lässt sich der damit verbundene Aufwand in Grenzen halten.

### **4.2 Soziales: Komplexitätsrückbau und Organisationsverbesserung**

Dem Sozialbereich kommt in Nordrhein-Westfalen wegen der überdurchschnittlichen Ausgabenbelastung eine besondere Bedeutung zu. Diese ist in hohem Maße in der hohen Falldichte, z. B. bei den Langzeitarbeitslosen, begründet.<sup>5</sup> Im Sozialbereich bzw. in mehreren Sozialgesetzbüchern sind zahlreiche Detailregelungen und eine außerordentlich hohe Komplexität entstanden. Die Rechtslage ist kaum noch zu durchschauen und administrativ zu handhaben – und erreicht dabei auch das Ziel der Einzelfallgerechtigkeit häufig nicht. Hier braucht es eine Reform, die eine Vereinfachung zum Ziel haben muss, wie sie beispielsweise mit dem SGB II im Jahr 2005 ursprünglich auch einmal angelegt war. Da es sich hier weitgehend um bundesgesetzliche Regelungen handelt, sollte die Landesregierung hier auf dem Weg der Bundesratsinitiative tätig werden. Dabei ist wesentlich, dass auch zentrale Begriffe wie z. B. Einkommen künftig über alle Sozialgesetze hinweg einheitlich definiert werden.<sup>6</sup> Dies macht nicht nur die Sozialgesetzgebung transparenter. Es ist auch die

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet. Essen.

<sup>6</sup> Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2021): Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht. Der modulare Einkommensbegriff. Berlin.

Voraussetzung für eine bessere Verknüpfung mit dem Steuerrecht, um die Existenzsicherung insgesamt konsistent zu regeln. Unabhängig davon ist die Fortentwicklung des Fallmanagements notwendig. Sobald die Situation der Leistungsempfänger eine komplexere Problemlage aufweist und Leistungen aus mehreren Sozialgesetzen notwendig werden, kommt der Koordination der Hilfe bzw. ein zentrales Fallmanagement eine wesentliche Aufgabe zu. Hierbei sollte das Land die Kommunen unterstützen, denn ein solches Fallmanagement ist bisher nur ansatzweise erkennbar.

### **4.3 Konnexität: Finanzbedarfe und Verteilungsverfahren**

Das Konnexitätsprinzip in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung soll die Kommunen gegen die Abwälzung finanzieller Lasten durch das Land schützen. Dies führt allerdings nicht dazu, dass das Land bei zusätzlichen Aufgaben die finanziellen Folgen übernimmt. Vielmehr erlahmt das Interesse des Landes an Regelungen und führt zu Ausweichreaktionen, indem es versucht, durch Verzicht auf ein Gesetz oder auf Umwegen (Förderpolitik) eine Regulierung herbeizuführen, ohne dabei die Konnexitätspflicht auszulösen. Insofern ist es notwendig das Schutzanliegen mit der Notwendigkeit der Weiterentwicklung der kommunalen Aufgabenerfüllung auch durch landesrechtliche Regelungen so auszugestalten, dass gegenseitige Blockaden aufgelöst werden können. Dazu empfiehlt die Kommission die Schaffung von Transparenz durch die Erfassung aller Konnexitätsausgleiche, die Zulassung einer nachträglichen Korrektur von Kostenfolgeabschätzungen und Erstattungen, die Prüfung des Anpassungsbedarfs weiterer Konnexitätsregeln sowie die Einrichtung einer Kommission unter Einbeziehung unabhängiger Akteure, die auf Basis einer systematischen Beobachtung der Aufgabenentwicklung eine gemeinwohlorientierte Abwägung bei der Verteilung finanzieller Lasten erleichtern kann. Letzteres impliziert auch eine Aufgabenbegrenzung, wenn die Finanzierungsbedarfe die Finanzierungsmöglichkeiten überschreiten.

#### 4.4 Förderwesen: Vereinfachung und Pauschalierung<sup>7</sup>

In den Expertengesprächen und der Kommunalumfrage<sup>8</sup> wurde das bestehende Förderwesen stark kritisiert. In den letzten Jahrzehnten ist – nicht zuletzt durch den Bund – eine kleinteilige Förderlandschaft entstanden, die teilweise auch als „Förderdschungel“ und Folge von „Förderitis“ kritisiert wird. Hier wird insbesondere auf eine unübersichtliche Förderkulisse, aufwendige Antragsverfahren und Verwendungsnachweisführung und zu eng gefasste Förderziele verwiesen. Die Kommission empfiehlt u. a. die Überprüfung der Fördernotwendigkeit, den Verzicht auf zeitlich befristete Förderungen, die lediglich den Charakter einer Anschubfinanzierung haben (sog. „Anfixen“ ohne dauerhafte Finanzierung), die Reduktion und/oder Bündelung von Förderprogrammen, die Stärkung der Transparenz durch die zeitnahe Nutzung einer digitalen Förderplattform (foerderplan.web etc.) mit einer Vereinheitlichung von Verfahren und Regeln sowie die Entkopplung von Zuwendungs- und Vergaberecht. Sofern ein besonderes Steuerungs- und Gestaltungsinteresse des Landes gut begründet ist, plädiert die Kommission für den Vorrang der Pauschalierung von Fördermitteln. Wenn dies nicht möglich ist, sollte eine Festbetragsfinanzierung (mit Normkostenabschätzung und Bindung an vorgegebene Ziele) genutzt werden. Erst wenn beides nicht möglich ist, sollte die „klassische“ Antragsfinanzierung in Betracht kommen. Der Paradigmenwechsel hin zu einer wirkungsorientierten Förderung ist besonders autonomiefreundlich. Sie gibt das Ziel, nicht aber den Weg vor, so dass lokal der individuell kosteneffizienteste Weg gewählt werden kann, um die angestrebte Wirkung zu erreichen. Die immer wieder anzutreffende Förderung mit Kleinstbeträgen sollte nur bei sehr schlanken Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie vereinfachter Outcomekontrolle möglich sein.

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu auch Frankenberg, D./Junkernheinrich, M. (2022): Gefördert und überfordert? Belastungsschwerpunkte und Reformvorschläge für das kommunale Förderwesen. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2022. Berlin, S. 389 ff. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft, Bd. 254).

<sup>8</sup> Vgl. Grohs, S. u.a. (2022): Bürokratielasten der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen, a.a.O.

#### **4.5 Vergabewesen: Aufwand und Nutzen**

Die Zielsetzung vergaberechtlicher Regelungen beruht vorwiegend in der Korruptionsverhütung. Allerdings wird das öffentliche Vergabewesen als hochkomplex und verrechtlicht wahrgenommen. Der Aufwand stehe vielfach – so die Hinweise aus der Vergabepaxis – in keinem Verhältnis mehr zum Nutzen, vor allem, wenn die Schwellenwerte bzw. Wertgrenzen zu niedrig angesetzt seien. Die eigentliche Aufgabe bzw. das Umsetzungsziel trete in den Hintergrund, wenn Risikovermeidung zum dominierenden Faktor werde. Insofern ergibt sich ein großer Bedarf an Vereinfachung und Verschlankung der Vergabeverfahren. Im – durch landesseitige Regelungen gestaltbaren – Unterschwellenbereich besteht mit den kommunalen Vergabegrundsätzen eine als Erlass für die Kommunen rechtlich nicht verbindliche, aber sich verbindlich gerierende und von den Kommunen vielfach als verbindlich betrachtete Regelung, die überall da Beachtung verlangt, wo kommunale Maßnahmen staatlich gefördert werden. Es muss daher klar erkennbar sein, ob und wieweit die Vorgaben des Landes für den Unterschwellenbereich verbindlich sind. Die Höhe der Wertgrenzen ist auf die Fixkosten eines Vergabeverfahrens abzustimmen. Sachgrundlos abweichende Wertgrenzen sind zu harmonisieren. Die Plattform „Vergabemarktplatz NRW“ sollte als landesweites Pflichtmedium für Ausschreibungen dienen. Bündelungsvorteile zentraler Vergabestellen sind verstärkt zu nutzen. Die erhobenen Daten zum öffentlichen Auftragswesen sind für ein evidenzbasiertes Monitoring der Beschaffungsinstrumente und die Evaluierung der Beschaffungsprozesse nutzbar zu machen. Tatbestände, die bereits bundesrechtlich hinreichend geregelt sind, sind aus den nordrhein-westfälischen Bestimmungen zu streichen.

#### **4.6 Gestuftes Aufgabenmodell: Hochzoning und Herabzoning**

Kommunen können ihre Aufgaben nur im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit erfüllen. Begrenzungen ergeben sich dabei aus den jeweiligen technischen und organisatorischen Anforderungen einer Aufgabe (z. B. Größenvorteile). Im gestuften Aufgabenmodell für den kreisangehörigen Raum werden in Nord-

rhein-Westfalen einzelne gesetzliche Pflichtaufgaben bestimmt, die erst ab einer Einwohnerzahl von 15.000 bzw. 45.000 Einwohner auf der lokalen Ebene wahrgenommen werden dürfen. Ansonsten ist der Kreis für sie zuständig.

Nordrhein-Westfalen hat zwar bundesweit im Durchschnitt die größten Kommunen, aber im Rahmen des gestuften Aufgabenmodells vielfach die kleinsten Behörden. Für die Hilfe zur Erziehung (Jugendamt) und das Rettungswesen wird diese Kleinteiligkeit kritisch gesehen und eine Hochzonung empfohlen. Die Zuständigkeit der Tageseinrichtungen für die Kinder (Jugendamt), die sich in engem Kontext zu den Grundschulen befindet, sollte hingegen – wie für die Grundschulen – auf die Gemeindeebene herabgezont werden. Nordrhein-Westfalen geht hier aber eher den Weg der Freiwilligkeit, um mittels interkommunaler Kooperation Leistungsdefizite auszugleichen. Diese, die Einheit der örtlichen Verwaltung auflösende Tendenz bedarf aber auch einer Prüfung, ob Leistungsdefizite tatsächlich überwunden werden. Im Rahmen der Digitalisierung muss es zu weitreichenden Veränderungen kommen, die die bisherige Organisation der Aufgabenwahrnehmung nachhaltig beeinflussen werden.

### **4.7 Digitale Transformation: Standardisierung und Kompetenzbündelung**

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist die zentrale Chance für eine tiefgreifende Verwaltungsmodernisierung. Sie erfordert eine umfassende Aufgaben- und Prozesskritik, um zu vermeiden, dass die bestehenden Regellungs- und Vollzugsdefizite in digitale Verwaltungsdienstleistungen überführt werden. Die „Digitalisierungsrendite“ medienbruchfreier durchgängiger Digitalisierung wird sich vorwiegend in Verbindung mit einer Prozessharmonisierung und Prozessautomatisierung realisieren. Dafür sind verbindliche Standards unabdingbar, etwa um in föderaler Arbeitsteilung entwickelte Anwendungen flächendeckend nutzbar zu machen. Auch die Zentralisierung von Massenverfahren mit geringer örtlicher Spezifität und Komplexität erschließt Effizienz- und Effektivitätsvorteile. Die Standardisierung sollte sich auch auf verwaltungsinterne Vorgänge erstrecken (z. B. elektronische Aktenführung). Bundes- und landesseitig ist mit einem höheren Maß an Verbindlichkeit darauf

hinzuwirken, dass Parallellösungen und inkompatible Insellösungen erst gar nicht entstehen. Für gesetzlich dicht geregelte Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind die Fachverfahren grundsätzlich vom Regelsetzer bereitzustellen und von den Anwendern zu nutzen. Zur Steigerung der Planungssicherheit und Fortschrittstransparenz sollte die maßnahmenscharfe Umsetzungsplanung und Priorisierung mit kurz-, mittel- und langfristigen Meilensteinen und einer flankierenden Finanz- und Personalbedarfsabschätzung forciert werden. Im Umgang mit dem Personendatenschutz muss stärker berücksichtigt werden, dass Beschränkungen dieses Rechts durchaus zulässig sein können. Bürgerinnen und Bürgern sollten dem Staat, wie sie das bei Privaten tun, durch ihre Einwilligung die Erhebung und Nutzung von Daten ermöglichen können. Für die öffentliche Verwaltung ist die Entwicklung von Handreichungen bzw. präzisierenden Verwaltungsvorschriften zu empfehlen, um aus Unkenntnis bestehende Rechtsunsicherheit in Datenschutzfragen zu reduzieren.

#### **4.8 Vielfältige Einzelregelungen: Mehr Wirksamkeit und Regelpflege**

Jenseits der bei der Regelungsanalyse gefundenen grundsätzlichen Problemkonstellationen weisen verschiedene untersuchte Einzelregelungen auch spezifische Defizite auf, die zugleich aber systemische Bezüge hatten. Wenn Abgaben wertmäßig über 40 Jahre nicht an die allgemeine Preisentwicklung angepasst werden, mangelt es an einer Regelpflege. Grundsätzlich sind also wertbezogene Regelungen regelgebunden auf einen Inflationsausgleich hin zu überprüfen. Der fehlende Blick in andere Länder verhindert die Aufnahme innovativer Ideen oder auch die Wahrnehmung, dass bestimmte Regeln nicht mehr notwendig sind. Ferner sind Regelungen mit Kontrollpflichten immer auf die Wirksamkeit der Kontrolle hin zu prüfen.

### **5. Belastungsanzeigen, denen nicht gefolgt wurde**

In den Hinweisen auf Bürokratielasten spielt auch die subjektive Wahrnehmung (und Bewertung) einer Regelung eine gewichtige Rolle. Bei der Über-

prüfung des Hinweises stellt sich dann heraus, dass die Belastungsanzeige unbegründet ist. Hier können insbesondere drei Fälle unterschieden werden, in denen die Bürokratielast weniger oder gar nicht aus den Regelungen selbst resultiert, sondern aus den jeweiligen Umständen.

- *Perspektivprobleme*: Auf den ersten Blick plausible Möglichkeiten der Vereinfachung von Bürokratie können sich aus einem anderen Blickwinkel anders darstellen und sogar als kontraproduktiv erweisen. Es kommt stets auf den gesamthaften Nettonutzen an.
- *Vollzugsprobleme*: Die Regelung selbst ist klar und eindeutig. Das Problem ergibt sich aber beim Vollzug der Regelung, weil hierfür entweder die Ressourcen nicht ausreichen oder aber das Ziel der Regelung an „technische“ Grenzen stößt.
- *Inhaltliche Komplexität*: Der Regelungsgegenstand weist eine hohe Zahl von Einzelfaktoren auf, deren Wirkungsweise aber bekannt ist, so dass darauf mit einer differenzierten Regelung geantwortet werden kann. Die Möglichkeit der Vereinfachung ist begrenzt und insofern besteht lediglich die Möglichkeit, mit Hilfsmitteln und Anleitungen den Zugang zu vereinfachen. Die Abgrenzung zu einer Überregulierung kann im Einzelfall aber durchaus schwer sein, insbesondere wenn die differenzierte Regelung mit hohen Kosten verbunden ist.

Beispiele für in dieser Hinsicht unbegründete Bürokratiekritik wurden identifiziert. Sie zeigen, dass es notwendig ist, für Regulierungen ein Dialogverfahren zwischen Regelsetzern und Regelanwendern zu entwickeln, um gegebenenfalls Regelungen auch besser zu erklären. Unterschiedliche Bewertungen werden sich dadurch nicht in allen Fällen auflösen lassen, aber der Austausch von Argumenten wäre förderlich für die Bürokratieentwicklung und die Akzeptanzsteigerung. Davon zu trennen sind die schon im Gesetzesverfahren meist unterschiedlichen Bewertungen der Politiker, die als Vertreter ihrer Wählerschaft naturgemäß unterschiedliche Interessen vertreten.

## 6. Regelungen zur Wiedervorlage

In einigen Fällen wurde Hinweisen auf Regelungsdefizite nicht weiter nachgegangen:

- *Aktuelle politische Entscheidungen* müssen in der Umsetzung zumeist erst ihre Wirkung entfalten können. In diesem Fall ist es nicht die Aufgabe der Kommission, die Mehrheitsentscheidung des Parlamentes sofort in Frage zu stellen.
- Die zahlreichen Hinweise auf *Regelungsdefizite im Umgang mit der COVID-19-Pandemie* wurden systematisch nicht aufgegriffen, weil diese Regelungen quasi ad hoc entwickelt werden mussten. Insofern ist der Regelungszustand eher als „experimentell“ zu bezeichnen. Zudem resultieren viele Probleme auch aus der unzureichenden Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Nach Überwindung der Pandemie ist eine grundsätzliche Bestandsaufnahme vorzunehmen: Was hat funktioniert? Was muss in künftigen Fällen anders gehandhabt werden?
- Die Hinweise zu *Flüchtlingsaufnahmegesetz* (FlüAG) wurden zurückgestellt, weil sich das zuständige Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen und die kommunalen Spitzenverbände am 21.12.2020 auf eine Neuregelung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes verständigt haben. Das Gesetz befindet sich somit in der Überarbeitung. Dabei sollen auch einige Hinweise aus den Belastungsanzeigen Berücksichtigung finden.
- Derzeit bereitet das zuständige Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen eine landesweite *Wasserschutzgebietsverordnung* vor, mit der die Hinweise auf *unterschiedliche Wasserschutzzoneverordnungen* aufgearbeitet werden.

Von erheblicher Bedeutung, aber unbehandelt blieben wegen der sehr hohen Komplexität und der laufenden Reformprozesse, die Probleme im Bau- und Planungsrecht, die teilweise mit sehr langwierigen Entscheidungsprozessen und hohen (Opportunitäts-) Kosten verbunden sind. Dies erschwert den strukturellen Wandel in Nordrhein-Westfalen wie auch bundesweit erheblich. Die

Beschleunigung dieser Prozesse ist angesichts der Herausforderungen von Klimawandel sowie notwendiger Energie- und Verkehrswende, aber auch mit Blick auf bezahlbaren Wohnraum und die Sicherung der wirtschaftlichen Basis in Zeiten zunehmender Globalisierung eine zentrale Aufgabe. Vor diesem Hintergrund ist die Betrachtung der mit der nordrhein-westfälischen Bundesratsinitiative angeregten Vorhaben zu einem späteren Zeitpunkt aufzugreifen.

Der Nationale Normenkontrollrat hat mit seinen Vorschlägen zu Reform der Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren einen weiteren relevanten Diskussionsimpuls beigesteuert.<sup>9</sup> Seine Vorschläge sind hinsichtlich bundes- und landeseitiger Umsetzungsmöglichkeiten zu überprüfen. Dies betrifft u. a. verbindliche Standardisierungen im Natur- und Artenschutz bei vollzugsrelevanten Fragestellungen, die Zusammenfassung von Planungsstufen zur Vermeidung von Doppelprüfungen oder die Einrichtung eines Expertenpools auf Landesebene. Gerichtsverfahren könnten etwa durch einen obligatorischen frühen Erörterungstermin, die Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens (Entlastung der Gerichte) und eine Flexibilisierung der Entscheidungsdeterminanten für die Interessenabwägung im einstweiligen Rechtsschutz beschleunigt werden.

## 7. Externe Standards

Zahlreiche Regelungen werden auch von nicht-staatlichen Regelsetzern festgelegt. Dies betrifft vor allem technische Normen, die dann zusätzlich zu gesetzlichen Regelungen entweder direkt greifen oder aber indirekt Einfluss nehmen, wenn Gerichte oder Versicherungen diese beispielsweise als „Stand der Technik“ zur eigenen Bewertung heranziehen und damit auch für Verwaltungen zur Grundlage der Arbeit werden lassen. Weil der nordrhein-westfälische Gesetzgeber auf diese zumindest keinen direkten Einfluss hat, wurden solche

---

<sup>9</sup> Vgl. Ewer, W. (2019): Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen. Gutachten für den Nationaler Normenkontrollrat. Kiel.

Regelungen aus der Kommissionsarbeit ausgeschlossen. Gleichwohl ist es nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig, sich diesen Regelungen zu widmen. Dies gilt beispielsweise für den Brandschutz und technische Baunormen.

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat sich in einer aktuellen Untersuchung ausführlich mit dem vorbeugenden Brandschutz im Kontext des Bauens auseinandergesetzt und dazu 22 Empfehlungen ausgearbeitet.

Es wird empfohlen, dass diese Hinweise auf eine Verbesserung des Umgangs mit dem Brandschutz bezogen auf die nordrhein-westfälischen Verhältnisse durch das zuständige Ministerium überprüft werden. Ferner ist zu empfehlen, bundesweit relevante Fragestellungen der Normung gemeinsam mit dem nationalen Normenkontrollrat bzw. mit anderen Ländern, in diesem Fall mit Baden-Württemberg, aufzugreifen. Dazu gehört z. B. die Forderung aus Baden-Württemberg nach einem höheren Anteil an sachkundigen Beschäftigten der öffentlichen Verwaltungen in den Normungsausschüssen.

## 8. Schluss

Die Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen hat zahlreiche konkrete Problemfälle (z.B. im Förder- und Vergabewesen, bei der Digitalisierung und der Konnexität) untersucht, ausgeprägte Ineffizienzen bei der Regulierung identifiziert und Lösungsvorschläge entwickelt. Es hat sich gezeigt, dass Über- und Unterregulierung zwei Seiten eines politischen Steuerungsproblems sind. Zum einen finden sich zahlreiche Beispiele für eine Überregulierung, die sich in hoher Komplexität äußert und kaum noch administrierbar ist. Zum anderen findet eine Unterregulierung häufig dort statt, wo landesseitig Zurückhaltung geübt wird, damit der Konnexitätsfall und eine Zahlungsverpflichtung nicht eintreten.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Im Koalitionsvertrag von CDU NRW und Grünen wird diese Problematik explizit aufgegriffen. Vgl. CDU NRW/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2022): Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027. Düsseldorf, S. 106.

# ANHANG



# Tagungsprogramm

## MITTWOCH, 17. NOVEMBER 2021

- 16:00 : **Begrüßung und Einleitung**  
*Dr. Joachim Lange*, Evangelische Akademie Loccum  
*Prof. Dr. Martin Junkernheinrich*, Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie, Technische Universität Kaiserslautern
- 16:15 : **Wachsen oder streichen? Konsolidierungsstrategien in Zeiten vielfältiger Staatsaufgaben**  
*Werner Gatzler*, Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen, Berlin  
*Dr. Katja Rietzler*, Leiterin, Referat Steuer- und Finanzpolitik, IMK Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf  
*Prof. Dr. Thomas Lenk*, Direktor, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Universität Leipzig  
*Prof. Dr. Martin Junkernheinrich*, Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie, Technische Universität Kaiserslautern  
Moderation: *Dr. Joachim Lange*, Evangelische Akademie Loccum
- 18:15 : Ende des ersten Veranstaltungstages

## **DONNERSTAG, 18. NOVEMBER 2021**

- 15:00 : **Effiziente Erledigung staatlicher Aufgaben:  
Benötigen wir Änderungen im föderalen Zusammenspiel und  
Regulierungsrahmen?**  
*Dr. Michael Thöne*, Geschäftsführender Direktor,  
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu  
Köln  
*Prof. Dr. Nathalie Behnke*, Geschäftsführende Direktorin des  
Instituts für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt  
*Prof. Dr. Martin Junkernheinrich*, Lehrstuhl Stadt-, Regional- und  
Umweltökonomie, Technische Universität Kaiserslautern  
*Christophe Darley*, Leiter, Abteilung Wirtschaft und Innovation,  
Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin  
Moderation: *Dr. Joachim Lange*, Evangelische Akademie Loccum
- 17:15 : Ende der Tagung

# Verzeichnis der Autor\*innen

## **Behnke, Nathalie**

Geschäftsführende Direktorin des Instituts für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt

## **Bender, Christian**

wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Finanzwissenschaft der Universität Leipzig

## **Gatzer, Werner**

Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen, Berlin

## **Junkernheinrich, Martin**

Professor für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie, Technische Universität Kaiserslautern

## **Lange, Joachim**

Studienleiter für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Evangelische Akademie Loccum

## **Lenk, Thomas**

Professor für Finanzwissenschaft, Prorektor für Entwicklung und Transfer sowie Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management, Universität Leipzig

## **Rietzler, Katja**

wissenschaftliche Referentin für Steuer- und Finanzpolitik, IMK Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf

**Springsklee, Maren**

wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Finanzwissenschaft der Universität Leipzig

**Thöne, Michael**

Geschäftsführender Direktor, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

# Loccumer Protokolle zum Thema

Ausgewählte Tagungsdokumentationen der Evangelischen Akademie Loccum aus der Reihe „Loccumer Protokolle“. Eine vollständige Auflistung der lieferbaren Veröffentlichungen finden Sie im Internet unter [www.loccum.de](http://www.loccum.de) oder wird auf Anfrage verschickt. Bestellungen bitte unter Angabe der Protokollnummer entweder im Internet unter [www.loccum.de/publikationen](http://www.loccum.de/publikationen), über den Buchhandel oder direkt an:

**Evangelische Akademie Loccum**

**Protokollstelle**

**Postfach 2158**

**31545 Rehburg-Loccum**

**Telefon: 05766/81-119; Telefax: 05766/81-900**

**E-Mail: [michaela.schmidt@evlka.de](mailto:michaela.schmidt@evlka.de)**

## **28/2021 Transfervverbünde für Innovation:**

### **Impulse für die Wirtschaft?**

Hrsg. v. Joachim Lange, Kilian Bizer und Philipp Bäumle, Rehburg-Loccum 2021, ISBN 978-3-8172-2821-8, 52 Seiten, eBook, kostenlos (CC BY-NC-ND 4.0).

Download unter [www.loccum.de](http://www.loccum.de).

## **09/2021 The Innovation Mode of Doing, Using and Interacting: Learning within Regions.**

Hrsg. v. Tatjana Bennat, Kilian Bizer, Uwe Cantner, Rolf Sternberg, Joachim Lange und Till Proeger, Rehburg-Loccum 2021, ISBN 978-3-8172-0921-7, 40 Seiten, eBook, kostenlos, Download unter [www.loccum.de](http://www.loccum.de).

- 04/2021 Ein Gesellschaftsvertrag für die Landwirtschaft?  
Loccumer Landwirtschaftstagung 2021**  
Hrsg. v. Joachim Lange, Rehburg-Loccum 2021,  
ISBN 978-3-8172-0421-2, 220 Seiten, 13,00 €.
- 91/2020 Missionsorientierte Innovationspolitik.  
Richtungsweisende Ansätze für Regionalentwicklung,  
Klimaschutz, Bioökonomie und Gesundheit**  
Hrsg. v. Joachim Lange und Dirk Fornahl, Rehburg-Loccum 2021,  
ISBN 978-3-8172-9120-5, 116 Seiten, 10,00 €.
- 90/2020 Klimapolitik und öffentliche Finanzen in Zeiten der  
Coronakrise. Virtuelle Loccumer Finanztage 2020**  
Hrsg. v. Martin Junkernheinrich und Joachim Lange, Rehburg-  
Loccum 2020, ISBN 978-3-8172-9020-8, 138 Seiten, 10,00 €.
- 81/2020 Öffentliche Finanzen zwischen Corona- und Klimakrise.  
2. Loccumer Finanztage 2020**  
Hrsg. v. Martin Junkernheinrich und Joachim Lange, Rehburg-  
Loccum 2021, ISBN 978-3-8172-8120-6, 202 Seiten, 13,00 €.
- 67/2020 Gesundheitsversorgung in ländlichen Räumen.  
Nachhaltigkeit für erfolgreiche Pilotprojekte und Regionen**  
Hrsg. v. Joachim Lange und Josef Hilbert, Rehburg-Loccum 2021,  
ISBN 978-3-8172-6720-0, 150 Seiten, 13,00 €.
- 57/2020 Präventive Strukturpolitik revisited:  
Wie können sich Regionen auf den (durch Klimaschutz  
bedingten) Strukturwandel einstellen?**  
Hrsg. v. Joachim Lange und Rainer Danielyzk, Rehburg-Loccum  
2021, ISBN 978-3-8172-5720-1, 218 Seiten, 13,00 €.

**03/2020 Biodiversität und die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik.  
Loccumer Landwirtschaftstagung 2020**

Hrsg. v. Joachim Lange, Rehburg-Loccum 2020,  
ISBN 978-3-8172-0320-8, 178 Seiten, 13,00 €.

**54/2019 Rentenpolitik: Wie geht es weiter?**

Hrsg. v. Joachim Lange und Werner Sesselmeier, Rehburg-Loccum  
2020, ISBN 978-3-8172-5419-4, 240 Seiten, 13,00 €.

**80/2018 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Zwischen  
produktiver Vielfalt und problematischer Ungleichheit**

Hrsg. v. Martin Junkernheinrich und Joachim Lange, Rehburg-  
Loccum 2019, ISBN 978-3-8172-8018-6, 256 Seiten, 14,00 €.

**61/2017 Öffentliche Finanzen in föderaler Verflechtung:  
Was ist in der neuen Legislaturperiode zu klären?**

Hrsg. v. Martin Junkernheinrich und Joachim Lange, Rehburg-  
Loccum 2018, ISBN 978-3-8172-6117-8, 172 Seiten, 12,00 €.

**Erfolgreiche metropolenferne Regionen:**

**Lehren für die Regionalentwicklung?**

Hrsg. v. Joachim Lange und Stefan Krämer, Loccumer Kleine Reihe Bd. 7,  
Rehburg-Loccum 2019, ISBN 978-3-8172-0618-6, 142 Seiten, kostenlos.

**Beruf 4.0. Eine Institution im digitalen Wandel**

Hrsg. v. Joachim Lange und Gerhard Wegner,  
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019, ISBN 978-3-8487-6028-2,  
290 Seiten, 49,00 € €.

**Frankreich und Deutschland. Yin und Yang der EU-Reform?**

Hrsg. v. Joachim Lange, Henrik Uterwedde, Nomos Verlagsgesellschaft,  
Baden-Baden 2019, ISBN 978-3-8487-6397-9, 188 Seiten, 32,00 €.

