

FiFo Discussion Paper No. 22-4

Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro
Staatliche Aufgabenerfüllung in den
fünf großen Transformationen

Michael Thöne


2022

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

**Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro.
Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen**

Michael Thöne*

* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführender Direktor des FiFo Köln. thoene@fif-koeln.de.

 Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

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

<http://fif-koeln.de>

Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro

Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen

Michael Thöne

Aktualisiertes Skript eines Vortrags bei den Loccumer Finanztagen 2021. Stand: Juli 2022¹

Zusammenfassung / Abstract

Im Sommer 2022 gleiten Deutschland und Europa von einer akuten Krise in die nächste. Die Coronapandemie ist nicht bewältigt, zugleich sind die Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine immer drückender zu spüren. Der erste Teil des Papiers diskutiert das Verhältnis solcher akuter Krisen zu chronischen Krisen wie dem Klimawandel, dem demografischen Wandel oder auch den Investitionslücken in Infrastrukturen und Sicherheit. Dabei steht das scheinbare Paradox im Vordergrund, dass der verflochtene föderale Staat auf akute Krise besser reagiert als auf lange vorhersehbare, chronische Krisen. Neben institutionellen Gründen (u.a. der Verschuldungsmöglichkeit für unvorhersehbare Notlagen) spielt hier der transformative Charakter von chronischen Krisen eine zentrale Rolle: Transformationen bringen nicht nur notwendige Modernisierungen, sie verändern auch Verteilungspositionen und Machtkonstellationen. Politische Blockaden können hier „lohnender“ sein als bei akuten Krisen. Der zweite Teil des Papiers rückt für Deutschland die chronischen Krisen in den Vordergrund. Er umreißt die fünf zentralen Transformationsaufgaben, die das Land in den kommenden zwanzig Jahren gleichzeitig und kumulativ bewältigen muss. In ihrem finanziellen Volumen sind die noch nicht zusammen betrachtet worden. Der gesamtstaatliche Aufwand, diese Aufgaben parallel umzusetzen, wird auf mittelfristig 300 Milliarden Euro im Jahr geschätzt (8% des BIP). Steuererhöhungen, diskretionäre Ausgabenkürzungen oder eine modernisierte Schuldenbremse könnten da allenfalls kleinere Lösungsbeiträge leisten. Um die fünf großen Transformationen unter einen Hut zu bekommen, bedarf es einer sechsten Transformation: Der grundlegenden Modernisierung des öffentlichen Sektors, einschließlich des öffentlichen Dienstes. Anhand eines europäischen Effizienz-Scores für Staatsleistungen wird für Deutschland deutlich, dass der öffentliche Sektor nicht sakrosankt sein kann. Hier stecken sehr große Potenziale, die kommenden Finanzierungslücken zu schließen. So schwer das auch wird: Ohne tiefgreifende Modernisierung wird Deutschland weder das Geld, noch die Leute haben, um als leistungsfähiger Staat die akuten Krisen zu überwinden und zugleich die großen Zukunftsaufgaben zu bewältigen.

Inhalt

1	Raus aus den Krisen! Aber wohin?	4
2	Zwei Krisentypen, die im Zusammenspiel zu bewältigen sind	4
3	Ein Paradox föderaler Krisenlösungskompetenz?	6
4	Was sind die großen Transformationsaufgaben?	7
5	Fünf Transformationen zugleich	10
6	Was tun für die 300 Milliarden Euro im Jahr?	12
7	Die sechste Transformation	14

¹ Der Text 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 und den Mitgliedern des Böll-Arbeitskreises, insbesondere Heito Aderhold, Franziska Brantner, Ute Brümmer, Michael Getzner, Anja Hajduk, Martin Junkernheinrich, Michael Knoll, Joachim Lange, Anna Lührmann, Karoline Mitterer, Ramona Pop, Sebastian Schäfer, Jens Südekum, Thomas von Gizycki. Als weiteren wichtigen Sparringspartnern sei besonders Jens Bullerjahn, Ringo Wagner und Martin Werding gedankt. Sämtliche verbliebenen Fehler sowie alle Schlussfolgerungen liegen selbstverständlich allein in meiner Verantwortung. Die vorliegende Fassung wurde 2022 erweitert und aktualisiert. Der essayistische Charakter des ursprünglichen Vortrags wurde beibehalten. Der Beitrag wird auch veröffentlicht in dem Sammelband: „Wie kommen die Föderalen Finanzen aus der Corona-Krise?“, hg. von J. Lange und M. Junkernheinrich, Reihe Loccumer Protokolle; Rehburg-Loccum 2022 (*erscheint demnächst*). Eine Kurzfassung erscheint im ifo Schnelldienst 09/2022.

1 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 „Wie kommen wir aus der Coronakrise?“ 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 aber weite wirtschaftliche und politische Kreise in Europa und der Welt. Auch die Ukraine-Krise ist, direkt oder indirekt, eine globale Krise.

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.¹ 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; 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.

2 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*.² *Robustheit* ist die - existierende oder gewünschte - Fähigkeit, Krisen widerstehen zu können. Diese passive Seite der Krisenresilienz

¹ Verhaltenspsychologen würden sie vermutlich als Ausdruck nur zu menschlicher Wahrnehmungsverzerrungen erklären, also als unterschiedliche Mischungen von *status quo bias*, *focus illusion* und *projection bias*.

² Mitterer, K., N. Hochholdinger und D. Pichler (2021), „Krisenfesteste Gemeindefinanzen. Einschätzung und mögliche Lösungsansätze zu mehr Resilienz der Gemeindefinanzen“. Endbericht Oktober 2021. www.kdz.or.at. Die nachfolgende Diskussion der beiden Begriffe folgt nicht mehr streng dieser Quelle.

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 vertrauten 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.³ Akute Krisen kommen schnell und

unerwartet. 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.⁴ Bei chronischen Krisen ist das Gegenteil der Fall, an Wissen und hinreichender Vorausschau fehlt es hier in aller Regel nicht.

Für unsere Beispiele von akuten und chronischen Krisen kommt noch eine weitere, potenziell sehr relevante Unterscheidung hinzu: Akute Krisen sind im Prinzip überwindbar sind oder werden zumindest so behandelt, als seien sie es. Natürlich ist der Verlust so zahlreicher Menschenleben durch die 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 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

³ Die folgenden drei Absätze angelehnt an: M. Thöne (2021): *Der Beitrag eines resilienten Finanzausgleichs zur Krisenbewältigung*, in: P. Bivald, J. Bröthaler, M. Getzner und K. Mitterer (Hrsg.): „Krisenfester Finanzausgleich. Herausforderungen und Optionen zur Krisenbewältigung“, Neuer Wissenschaftlicher Verlag. Wien/Graz 2021,

S. 34-44. (Auch erschienen als: FiFo Discussion Paper 21-1: https://www.fifo-koeln.org/images/aktuelles/2021/FiFo-DP_21-01.pdf).

⁴ Auch wenn manche es im Nachhinein natürlich schon immer gewusst haben wollen.

wenn sie sich dann später als transformative erweisen mögen).

3 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 Missetöne 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 vorauseilenden 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) bestmögliche Ergebnis raus?“ beantwortet sehen wollen. Wegen der Erwartung, dass nach Überwindung der akuten transitorischen Krise ein ungefähres *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), eigenen 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, dass 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 and 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 können es mit sich bringen, 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 die Probleme aus unbewältigten chronischen Krisen sich derart ballen, dass sie *akut* werden, ist keine vertretbare Handlungsweise. Man mag ein solches Vorgehen nach den bisherigen Überlegungen für das politische „Realistische“ halten, für den Mechanismus,

der am Ende greifen wird. Doch eine Strategie des weiteren Hinauszögerns überfälliger Transformationen wäre, wie wir noch sehen werden, nicht nur ungerecht und ineffizient. Sie wäre vermutlich auch verfassungswidrig.

4 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 dieser Feststellung kaum noch überraschend. Lediglich der Umstand, dass die gute Vorhersehbarkeit eines Problems bei seiner Lösung keinen Vorteil schafft, ist aus Sicht einer auf Rationalität und Voraussicht ausgerichteten Politikberatung etwas ernüchternd.

Doch das kann nicht davon abhalten, einen auf Vollständigkeit angelegten Blick nach vorn zu werfen: Was sind die großen Transformationsaufgaben 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:

Klimawandel entgegenreten: Will Deutschland sein Ziel erreichen, bis 2045 klimaneutral zu werden, muss in vielen Bereichen die Geschwindigkeit wirksamer Klimapolitik verdreifacht werden. In Folge des russischen Kriegs 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.⁵ Zudem erzwingt der Klimawandel auch umfangreiche Anpassungsmaßnahmen u.a. im Katastrophenschutz, im Städtebau, in der Land- und Forstwirtschaft.

Demografischen Wandel bewältigen: Ebenso so 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 mit verbundenen Sozialausgaben werden sinken. Renten-, Gesundheits- und Pflegeausgaben werden diese Entlastungen aber weit übersteigen. Werding 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.⁶ 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 auch deutlich frauenorientiert ist.

Quantitativ wichtiger noch als Einwanderung dürfte es werden, Arbeit generell attraktiver – auch sinngemäß 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 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 Stützen 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

⁵ Anregungen für effiziente Finanzierungsmechanismen geben das Energiewirtschaftliche Institut Köln (EWI) und das FiFo Köln in der Machbarkeitsstudie „Ein CO₂-Garantiefonds für Klimaschutzinvestitionen im Gebäudesektor“ vom Dezember 2021: https://www.fifo-koeln.org/images/projekte/2021/211209_EWI-FiFo_CO2Garantiefonds.pdf

⁶ Vgl. M. Werding und B. Läßle (2022), „Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien“, FiFo Bericht 31 (Juni 2022), Köln. https://www.fifo-koeln.org/images/aktuelles/FiFo_Bericht_Nr_31.pdf

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 übernehmen, also die soziale Herkunft und den Bildungserfolg endlich zu entkoppeln.

Infrastrukturen transformieren: Zu der Transformation in die Zukunft gehört es auch, die Versäumnisse aus der Vergangenheit wiedergutmachen. 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.⁷ Jenseits der Wiederherstellung und des Erhalts 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 beste-

hende Investitionslücke deutlich: Dieser Rückstand bezieht sich auf investive Maßnahmen, die in einer lebenszeitorientierten Betrachtung zu meist 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 vorüber ist. Hier muss *vorzeitig* eingegriffen werden.

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 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 2-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.

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

⁷ 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>.

wirkt auch als Effizienzmechanismus. Insofern kann Digitalisierung mit dem nötigen Anfangsengagement und kraftvollen Startinvestitionen sehr viel schneller zu einem „Teil der Lösung“ werden.

5 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 gewährleisten. Ob das immer nötig oder auch möglich ist, soll an 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 verbleibende⁸ Gesamtgröße der Transformationsaufgabe richten, die mit diesen fünf Feldern umrissen ist.

Denn *priorisiert* und *nacheinander* können diese Transformationsfelder und die dahinter stehenden chronischen Krisen nicht bewältigt werden. Das (unvermeidlich) heikle Verhältnis von akuten zu 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 kommt schnell auch in Konflikt mit der Verfassung, weil dadurch die Freiheitsrechte der Nachgeborenen, die das dann „ausbaden“ müssten, weit über Gebühr eingeschränkt werden.

Angenommen, wir können uns darauf einigen, dass dieser fünfschichtige Transformationsstau kumulativ betrachtet werden muss 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, 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 zahlreiche Aufgaben gesehen, bei denen man jeweils 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.⁹ Mit Blick auf die kumulierten Transformationsaufgaben und für ganz Deutschland gibt es eine solche Tragfähigkeitsrechnung aber (noch) nicht.

⁸ 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.

⁹ 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-Modell zur materiellen Nachhaltigkeit der Stadtfinanzen.

Abbildung 1: Gedankenexperiment - Die fünf großen Transformationen mit zusätzlichen öffentlichen Mitteln umgesetzt

Staatsaufgaben (gem. COFOG 2019)	"Strukturelles Ist"		Zusätzlicher jährlicher Bedarf (mittelfristig, d.h. ca. 2025)			Transformation in:
	% 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	Cybersicherheit (+), Katastrophenschutz (+)	
Wirtschaftl. Angelegenheiten	3,3	120	+ 1,5	+ 55	Infrastruktur (+); Verkehrs-/Energiewende (+)	
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 (+); Arbeitslosigkeit (-)	
Gesamtstaat	45,2	1.610	+ 8,1	+ 300	Gesamte Bedarfszunahme	

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

Daten: Eurostat, Destatis, BMF. Eigene Schätzungen. © Michael Thöne 2022.

Stattdessen machen wir ein einfaches Gedankenexperiment bzw. eine Überschlagsrechnung: Wir betrachten den gesamtstaatlichen Haushalt in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), die die öffentlichen Finanzen aller staatlichen Ebenen einschließlich Sozialversicherung zusammenbringt. Als Ausgangsbasis nutzen wir die funktionale Aufteilung der Staatsausgaben nach COFOG¹ des Jahres 2019, des bislang letzten „normalen“ Jahres ohne akute Krise. Diese auf 2021 hochgerechnete Ausgabenverteilung bildet den Ausgangspunkt der Überschlagsrechnung, 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 „demografischen 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% des BIP lediglich die im Bündnis vereinbarte *Untergrenze* als mittelfristiger Ausgabenplafonds veranschlagt. Auch in den

¹ 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). 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*).

anderen Feldern sind die über alle föderalen Ebenen summierten Mehraufwendungen zu meist 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.

- 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 Energiepreissteigerungen 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 verbundener Transformationsaufgaben. Das darf nicht mehr passieren.

In der Summe kann man – unter den erläuterten Vorzeichen – von staatlichen Mehraufwendungen

von rund 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.

6 Was tun für die 300 Milliarden Euro im Jahr?

Manche werden das als eine Agenda für **Steuererhöhungen** ansehen – in der Überzeugung, dass eine derart umfangreiche Ausweitung der Staats-tätigkeiten nur durch das demokratisch am besten legitimierte Finanzierungsinstrument, das Steuersystem, erfolgen sollte. Gerade bei Abgaben mit ökologischer Lenkungswirkungen und bei Steuern, die die gewachsene soziale Ungleichheit konterkarieren, käme zum reinen Aufkommenszweck noch eine gute zusätzliche Rechtfertigung hinzu. Dem werden andere – ebenfalls zu Recht – 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 Totenglöckchen 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 veränderlichen, reformträgen Staates wäre die Schuldenbremse bestenfalls ein kleines Zwischenziel: Bei einer Tragfähigkeitslücke von 5,1% des BIP, wie sie Werding und Läßle (2022) im BRH-Gutachten mit Blick primär auf die demografische Alterung ausweisen, wäre der grobe Haushaltsausgleich der Schuldenbremse allenfalls ein kleiner erster Schritt auf dem Weg, ein strukturell unverändertes Deutschland in eine gewandelte Zukunft zu

hieven.² Um die ganze Tragfähigkeitslücke zu schließen, bräuchte es jetzt schon jedes Jahr riesige Überschüsse (eben im Volumen von 5,1% des BIP) um Vorsorge für die bis 2060 kommenden Finanzlücken zu treiben. Zwar würde auf der politischen Ebene wohl kaum jemand behaupten, man *wolle* ein unverändertes „Business-as-usual-Deutschland“ in diese langfristige Zukunft bringen. Doch das passiert von allein, indem geltendes Recht einfach weiter gilt. Tragfähigkeitslücken auch nur zu verkleinern, verlangt umfangreiche Gesetzänderungen und Reformen, wie Werdung und Lähle 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. für den Erwerb eines Eigenheims aufzunehmen. Bund und Länder aber haben sich diese Beschränkung mit der Schuldenbremse 2009 selbst auferlegt. In der besonderen historischen Situation der großen Weltfinanzkrise war das als symbolträchtiges 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.³

Doch gleichgültig, wie man das bewertet: Absehbar ist die Schuldenbremse der Artikel 109 (3) und 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 „Posteriorisierungen“ 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 5 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 die Bundesregierung mehr als 50 Steuervergünstigungen mit einem Volumen über 30 Milliarden Euro im Jahr evaluiert. Einsparvolumina von knapp 10 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 alle eine Rolle zu spielen haben.

² 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 Bundeshaushalt 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.

³ Verweisen sei beispielhaft auf die *green golden rule* des *Fiskalischen Dreiklangs*, den der Finanzpolitische Arbeitskreis der Heinrich-Böll-Stiftung in seinem Bericht „Nachhaltige Finanzpolitik. Wie man in Zukunft investiert“ 2021 entwickelt hat. Vgl.: <https://www.boell.de/de/arbeitskreis-finanzpolitik>.

Doch es ist zweifelhaft, ob diese rein fiskalischen Instrumente – auch in Kombination – ausreichen können, um die benötigten Volumina zu stemmen. Es braucht noch einen vierten 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.

7 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 nur in geringen Maße 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: Gedankenexperiment – Effizienzpotenziale umgerechnet auf die großen Staatsaufgaben

Staatsaufgaben	Effizienzpotenziale			
	Cepparulo/Mourre 2020; Graph 10. Eigene Berechnungen			
Funktionen (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				
Gesamtstaat			8,7	315

Abbildung 2 illustriert für ausgesuchte staatliche Aufgabenfelder die theoretischen Effizienzpotenziale, wenn man vergleichbare staatliche Leistungsqualitäten den unterschiedlichen Erbringungsmethoden und -kosten gegenüberstellt. Genutzt wird die Untersuchung der Europäischen Kommission von Cepparulo und Mourre (2020).¹

Sie nutzen die in der Literatur etablierte 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)

¹ 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.

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 sensationeller 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 gleicher Arbeit ableiten: In der Untersuchung von Cepparulo und Mourre (2020) wird Deutschland zum Beispiel in den allgemeinen Diensten und in den Nicht-PISA-bezogenen Bildungsbereichen² 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 anderes und effizienter zu erbringen, 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 Instrumente zur Effizienzverbesserung natürlich nicht spurlos vorbei gegangen. Doch zumeist gilt: Wir diskutieren zwar 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 eng verflochten, 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 auch wird: Ohne tiefgreifende Modernisierung wird Deutschland weder das Geld, noch die Leute haben, um als leistungsfähiger Staat die akuten Krisen zu überwinden und zugleich die großen Zukunftsaufgaben zu bewältigen.

² 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.

FiFo Discussion Papers / Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

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

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

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

- 16-4 Mackscheidt, K.: Der Weg in die Nullzinspolitik der EZB – Muss die Geldpolitik so bleiben, oder gibt es einen Ausweg?
- 17-1 Mackscheidt, K.: Zur Finanzierung einer Verlängerung der Bezüge bei der Arbeitslosenversicherung.
- 17-2 Mackscheidt, K.: Der Wandel in der Staatsschuldentheorie und die öffentlichen Schulden in Europa.
- 17-3 Bernard, R.: Political Fragmentation and Fiscal Policy: Evidence from German Municipalities
- 18-1 Funke, J., Koldert, B.: Kosten und Nutzen hausärztlicher Versorgungsmodelle
- 19-1 Jung, A., Koldert, B., Reuschel, S.: Interkommunale Schulkooperationen: Hemmnisse und Ansätze zu ihrer Bewältigung.
- 19-2 Jung, A., Koldert, B.: Mobilstationen im Stadt. Umland. Netzwerk – ein Versuch einer Begriffseinordnung.
- 19-3 Mackscheidt, K.: Der Bundeshaushalt und seine Nebenhaushalte bis 2030 – Drangsal und Hilfe.
- 19-4 Jochimsen, B.: Christmas Lights in Berlin – New Empirical Evidence for the Private Provision of a Public Good.
- 19-5 Barone, G., Kreuter, H.: Low-wage import competition and populist backlash: The case of Italy.
- 19-6 Jochimsen, B., Maina, A.: Consumption Taxes, Income Distribution and Poverty.
- 20-1 Mackscheidt, K., Maier-Rigaud, R.: Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung.
- 20-2 Thöne, M.: Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist. Plus Nachbemerkung: Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie.
- 20-3 Thöne, M.: On the difficulty of investing sustainably in the future. And how it can be done. Plus postscript: Future investments in the in times of the Corona-pandemic.
- 20-4 Breuer, C. and Colombier, C.: Debt and Growth: Historical Evidence.
- 20-5 Mackscheidt, K.: Die Empirie gegen eine neoliberale Wirtschaftspolitik. Buchbesprechung zu Banerjee und Duflo „Gute Ökonomie für harte Zeiten“.
- 20-6 Mackscheidt, K.: Der vergangene Reichtum Venedigs und die zukünftige Wohlfahrt Europas.
- 21-1 Thöne, M.: Der Beitrag eines resilienten Finanzausgleichs zur Krisenbewältigung.
- 22-1 Mackscheidt, K.: Politik und Kultur von Karl dem Kühnen in Burgund.
- 22-2 Thöne, M.: The Quality of Public Finances.
- 22-3 Ewringmann, D., Mackscheidt, K.: Lenkungssteuern und Lenkungsabgaben. Ein Diskurs zur Leistungsfähigkeit abgabenrechtlicher Regelungen.
- 22-4 Thöne, M.: Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro. Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen.