

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

257

Manfred Röber, Philipp Glinka, Mario Hesse,
Oliver Rottmann, Achim Truger (Hg.)

Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalis- mus, Kommunalfinanzen und Öffentlicher Wirtschaft

Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von
Fiskalföderalismus, Kommunal финанzen und Öffentlicher Wirtschaft

Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft

Herausgegeben von

Prof. Dr. Thomas Lenk und Prof. Dr. Dieter Tscheulin

Begründet von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich

Band 257

Manfred Röber, Philipp Glinka, Mario Hesse,
Oliver Rottmann, Achim Truger (Hg.)

Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leis- tungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunalfinanzen und Öffentlicher Wirtschaft

Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über dnb.d-nb.de abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist unzulässig und strafbar.

© 2023 BWV | BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG,
Ein Imprint der Franz Steiner Verlag GmbH, Stuttgart.
www.steiner-verlag.de

Druck: docupoint, Magdeburg

Gedruckt auf holzfreiem, chlor- und säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

Printed in Germany.

ISBN Print 978-3-8305-5569-8

ISBN E-Book 978-3-8305-5570-4

DOI <https://doi.org/10.35998/9783830555704>

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel	
Vorwort	9
Manfred Röber, Philipp Glinka, Mario Hesse, Oliver Rottmann, Achim Truger	
Zweites Kapitel	
Vom Schüler zum Meister	21
Bert Rürup	
Drittes Kapitel	
Der Druck der Zeitenwende auf den Standort Deutschland	23
Peer Steinbrück	
Fiskalföderalismus	
Viertes Kapitel	
Autonomie der deutschen Bundesländer – besser als ihr Ruf	37
Nathalie Behnke	
Fünftes Kapitel	
Zur Grundsteuerreform	55
Lars P. Feld und Patrick Hirsch	
Sechstes Kapitel	
Bundesstaatlicher Finanzausgleich: Politik, Verwaltung, Rechtsprechung und Wissenschaft	69
Wolfgang Renzsch	
Siebentes Kapitel	
Die „Prämie“ im Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern – Erfolgskontrolle und (Neu-) Bewertung nach 17 Jahren der Anwendung	85
Philipp Glinka und Achim Truger	

Achtes Kapitel		
Ein Vorschlag über eine Reform des österreichischen Finanzausgleichs zu mehr Steuerautonomie für die Bundes-Länder		105
Friedrich Schneider		
Neuntes Kapitel		
Einmal Entflechtung und zurück? Folgen der zunehmenden Mischfinanzierungen von Bund und Ländern für die Steuerbarkeit der Länderhaushalte		133
Heike Taubert		
Zehntes Kapitel		
Lage der Staatsfinanzen vor und nach der Corona-Pandemie		145
William Brunton, Elisabeth Krone und Jürgen Wixforth		
Elfte Kapitel		
Wir mäkeln nicht mehr an der Schuldenbremse herum		163
Matthias Woisin		
Zwölftes Kapitel		
Die Ausnahme ist nicht die Regel: Für klare Regelungen und eine stringente Umsetzung der Schuldenbremse. Zugleich ein Beitrag zur Frage der Finanzierung klimaschutzbezogener Investitionen		177
Karin Klingen, Alexander Kratzmann und Philip Matuschka		
 Kommunal финанzen		
Dreizehntes Kapitel		
30 Jahre Kommunal финанzen – außer Krisen nichts gewesen?		193
Verena Göppert und Stefan Anton		
Vierzehntes Kapitel		
Garantieren die Landesverfassungen und das Grundgesetz eine absolut geschützte kommunale Mindestfinanzausstattung?		207
Stefan Koriotoh		

Fünfzehntes Kapitel	
Kommunale Finanzbedarfe – zwischen unmöglicher Bestimmung und praktischer Veredelung	219
Mario Hesse, Tim Starke und Christian Bender	
Sechzehntes Kapitel	
Kontinuität durch Wandel – Verfassungsrecht, wissenschaftliche Begleitung und kommunale Anforderungen an das System des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen	241
Ralf Leimkühler und Mischa Woitscheck	
Siebzehntes Kapitel	
Liquidität in sächsischen Gemeinden: eine doppische Betrachtung der dauernden Leistungsfähigkeit	261
Isabelle Jänchen	
Achtzehntes Kapitel	
Entstehung und Abbau struktureller Defizite: Fiskalische Krisenbewältigung am Beispiel des Stärkungspaktes Stadtfinanzen	275
Dominik Frankenberg, Martin Junkernheinrich und Gerhard Micosatt	
Neunzehntes Kapitel	
Kommunale Investitionsbedarfe – zwischen Vergangenheitsbewältigung und Transformationsbedarfen	301
Henrik Scheller und Christian Raffer	
Zwanzigstes Kapitel	
Prüfen, Beraten und Informieren – hessische Kommunen unter der Lupe	323
Ulrich Keilmann, Marc Gnädinger und Felix Volk	
Öffentliche Wirtschaft	
Einundzwanzigstes Kapitel	
Daseinsvorsorge – ein zentraler Begriff aus der Öffentlichen Wirtschaft im Wandel der Zeit	339
Manfred Röber und Oliver Rottmann	

Zweiundzwanzigstes Kapitel Die Rolle öffentlicher Unternehmen im Rahmen der öffentlichen Auftrags Erfüllung	357
Benjamin Friedländer und Christina Schaefer	
Dreiundzwanzigstes Kapitel Stand und Perspektiven der Nachhaltigkeitsberichterstattung öffentlicher Unternehmen	371
Dorothea Greiling	
Vierundzwanzigstes Kapitel Kommunale öffentliche Unternehmen auf dem Weg vom Versorger zum Gestalter	385
Ulf Middelberg	
Publikationsliste von Thomas Lenk	401

Vorwort

Manfred Röber, Philipp Glinka, Mario Hesse, Oliver Rottmann, Achim Truger

Die Autorinnen und Autoren dieses Sammelbandes widmen ihre Beiträge Thomas Lenk, um ihm nachträglich zu seinem 65. Geburtstag zu gratulieren und ihn für sein wissenschaftliches Wirken zu ehren. Mit der konzeptionellen Ausgestaltung der Festschrift wird versucht, die wesentlichen Arbeitsschwerpunkte von Thomas Lenk aufzugreifen und damit die beeindruckende inhaltliche Bandbreite seiner Arbeiten zu verdeutlichen. Bei den mit ihren Beiträgen in diesem Band vertretenen Autorinnen und Autoren sind Personen ausgewählt worden, die einen persönlichen Bezug zum Geehrten haben und die mit ihm eine mehr oder weniger lange berufliche und wissenschaftliche Wegstrecke zurückgelegt haben.

Thomas Lenk ist seit 1993 Inhaber der Professur für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig und hat seitdem auch die Funktion des Institutsdirektors – zunächst die des Instituts für Finanzen und seit 2009 die des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management – inne. In der Zeit von 2011 bis 2021 amtierte er als Stellvertretender Rektor und Prorektor für Entwicklung und Transfer der Universität Leipzig. In dieser Funktion hat er wegweisende Entscheidungen für die weitere Entwicklung der Universität Leipzig vorbereitet, getroffen und durchgesetzt. Vor seiner Berufung an die Universität Leipzig war er – nach einem Studium des Wirtschaftsingenieurwesens (Fachrichtung Maschinenbau) an der Technischen Hochschule Darmstadt (heute: Technische Universität Darmstadt) – von 1986 bis 1993 an derselben Hochschule am Institut für Finanzwissenschaft wissenschaftlicher Mitarbeiter bei seinem akademischen Lehrer Bert Rürup.

In nahezu 40 Jahren hat Thomas Lenk durch seine wissenschaftlichen Arbeiten, die sich bislang in mehr als 350 Publikationen niederschlugen (siehe Kapitel am Schluss des Bandes), die Entwicklung in unterschiedlichen Teilbereichen der Wirtschaftswissenschaften – wie in den Texten dieses Bandes deutlich wird – auf vielfältige Weise beeinflusst. Darüber hinaus zeichnet er sich in seiner Arbeit dadurch aus, dass er eine Reihe weiterer Aufgaben und Funktionen ausgeübt hat, zu denen beispielsweise seine führende Mitarbeit in nationalen Fachvereinigungen (wie z. B. im BVÖD), seine Herausgeber Tätigkeit für wissenschaftliche Buchreihen und Zeitschriften (wie z. B. für die Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen – ZögU), die Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft und das Jahrbuch für öffentliche Finanzen), seine Beiratstätigkeit (wie z. B. im Wissenschaftlichen Beirat des Stabilitätsrats beim Bundesfinanz-

ministerium) sowie seine Beratungstätigkeit für Bundes- und Landesministerien und Rechnungshöfe gehören, aus denen eine Vielzahl von vielbeachteten und einflussreichen Gutachten hervorgegangen ist.

Bemerkenswert an seinem wissenschaftlichen Werdegang ist, dass sich Thomas Lenk als studierter Wirtschaftsingenieur von Anfang an wissenschaftlich auf unterschiedlichen Themenfeldern bewegte, die seine Offenheit für wissenschaftliche Fragen jenseits von engen Fachgrenzen geprägt hat. Davon zeugt schon seine Dissertation, in der er weitsichtig die Potenziale und organisatorischen Konsequenzen der Telearbeit für die Dezentralisierung von betrieblichen Arbeitsplätzen analysiert hat und deren Titel und Inhalt nicht unbedingt auf eine sich anschließende finanzwissenschaftliche Karriere schließen ließen. In dieser Arbeit ist aber schon ein bestimmtes Muster der wissenschaftlichen Arbeit von Thomas Lenk zu erkennen, das dadurch gekennzeichnet ist, dass er eine primär betriebswirtschaftliche Fragestellung in einen volkswirtschaftlichen Kontext einordnet und dass er theoretische Grundlagen mit praktischen Problemstellungen verbindet.

Dieses Muster ist dann im Rahmen seiner Beschäftigung mit dem „Reformbedarf und den Reformmöglichkeiten des bundesdeutschen Finanzausgleichs“ (so der Titel seiner Habilitationsschrift aus dem Jahre 1992) in Form einer Simulationsstudie um modelltheoretische Ansätze erweitert worden, so dass er sich wissenschaftlich in einem äußerst produktiven Kräftefeld aus Theoriebezug, Modellorientierung und Praxisperspektive bewegt hat.

Dieser Zugang zur wissenschaftlichen Arbeit hat sich in einer beeindruckenden thematischen Bandbreite seiner Forschungsarbeiten, seiner Veröffentlichungen und seiner Beratungstätigkeit niedergeschlagen, die im Rahmen dieser Festschrift nur partiell abgebildet werden kann. Als Herausgeber haben wir aber dennoch den Versuch unternommen, mit Beiträgen zu den Themenbereichen „Fiskalföderalismus“, „Kommunal Finanzen“ und „Öffentliche Wirtschaft“ zumindest den groben Rahmen an Themen abzustecken und sichtbar zu machen, in denen Thomas Lenk die wissenschaftliche und praktische Diskussion am meisten geprägt hat. Als Beleg für diese Prägekraft wurden die Autorinnen und Autoren der Festschrift gebeten, aus ihrer jeweiligen Sicht Themen aufzugreifen, mit denen sich Thomas Lenk in seiner wissenschaftlichen Laufbahn intensiv beschäftigt hat.

Den Reigen der Beiträge eröffnen zwei Personen, die seit langer Zeit im Rampenlicht der Öffentlichkeit stehen und die mit der Arbeit des Jubilars auf besondere Art verbunden sind. Bert Rürup schlägt als akademischer Lehrer und Mentor von Thomas Lenk in einem kurzen und sehr persönlich gehaltenen Text unter dem Titel „Vom Schüler zum Meister“ einen Bogen von den akademischen Kinderschuhen bis zum hoch geschätzten Wissenschaftler und Berater. Peer Steinbrück, der als Honorarprofessor am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management in

den letzten Jahren eng mit dem Geehrten zusammengearbeitet hat, greift das von Bundeskanzler Olaf Scholz gegebene Stichwort von der „Zeitenwende“ auf und beschreibt, analysiert und kommentiert weltpolitische Herausforderungen, die auf die wirtschaftliche und politische Entwicklung Deutschlands gravierende Auswirkungen haben werden.

Fiskalföderalismus

Das Fundament für seine Beschäftigung mit dem Fiskalföderalismus hat Thomas Lenk mit der im Jahre 1993 veröffentlichten Habilitationsschrift gelegt, die von seinem „Doktor- und Habilitationsvater“ Bert Rürup in seinem Beitrag zu dieser Festschrift als „Grundstein für eine fulminante Karriere als hoch angesehener Finanzwissenschaftler wie als nachgefragter Gutachter und Politikberater“ bezeichnet wird. Sie bildet bis heute ein viel beachtetes und häufig zitiertes Grundlagenwerk für wissenschaftliche, aber auch praktische Arbeiten zu Fragen der Aufgaben- und Einnahmenverteilung im föderalen Bundesstaat.

Diesem Themengebiet ist Thomas Lenk während seiner gesamten Laufbahn in Lehre und Forschung stets mit großer Leidenschaft verbunden geblieben. Davon zeugen nicht nur regelmäßig Studentinnen und Studenten, die er in seinen Vorlesungen für das Thema begeistern konnte, sondern auch zahlreiche Studien, Fachartikel, Gutachten sowie schriftliche oder mündliche Stellungnahmen, die im Rahmen politischer Positionsfindungen oder parlamentarischer Entscheidungsprozesse nicht selten einen gewichtigen fachlichen Einfluss entfalteten. Seinen Ruf als einer der führenden Experten für Aspekte des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern, einem Spezialaspekt des Fiskalföderalismus mit bekanntlich großer politischer Brisanz, erarbeitete sich Thomas Lenk unter anderem mit seinen Forschungsarbeiten während der weitreichenden Föderalismusreformen im wiedervereinigten Deutschland, insbesondere als einer der Sachverständigen der Föderalismuskommission II oder im Rahmen der letzten Föderalismus- und Finanzausgleichsreform des Jahres 2017.

Einen weiteren seiner Themenschwerpunkte im Kontext des Fiskalföderalismus bilden seit einiger Zeit die schuldenbegrenzenden Regelungen, die für Deutschland in der Schuldenbremse und dem Europäischen Fiskalpakt Ausdruck finden. Neben verschiedenen Artikeln in nationalen und internationalen Fachzeitschriften bringt Thomas Lenk seit nunmehr sechs Jahren seine Expertise auf diesem Gebiet auch in den Unabhängigen Beirat des Stabilitätsrates ein. In diesem Gremium unterstützt er – seit 2023 als stellvertretender Vorsitzender des Gremiums – zusammen mit anderen führenden Expertinnen und Experten die Finanzministerinnen und Finanzminister des Bundes und der Länder sowie den Bundeswirtschaftsminister bei

der Überwachung der Haushalte im Hinblick auf die Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitregeln.

Die Mannigfaltigkeit der Themen, die sich unter den Begriff des Fiskalföderalismus subsumieren lassen und denen sich Thomas Lenk in den vergangenen 30 Jahren gewidmet hat, spiegelt sich in der thematischen Vielfalt der Fachbeiträge wider, die langjährige Kolleginnen und Kollegen, Wegbegleiterinnen und Wegbegleiter sowie Freundinnen und Freunde von Thomas Lenk zu dieser Festschrift beigetragen haben.

Im Beitrag von NATHALIE BEHNKE wird der in der einschlägigen Literatur dominierende Befund einer vergleichsweise geringen Fiskalautonomie der deutschen Länder kritisch überprüft. Die Verfasserin deckt dabei Lücken in den tradierten Bewertungsschemata auf und erweitert die Diskussion hinsichtlich des föderalen Autonomiegrads in Deutschland um wichtige Besonderheiten des deutschen Bundesstaates, die in bisherigen Analysen wenig Berücksichtigung fanden. Das Ergebnis ihres Beitrags liefert eine neue Perspektive auf die Frage, wie groß die kompetenziellen Spielräume der Länder im deutschen Föderalstaat tatsächlich sind.

LARS P. FELD und PATRICK HIRSCH greifen ein aktuelles Spezialthema der Fiskalautonomie auf, indem sie die 2019 beschlossene Grundsteuerreform thematisieren, mit der die Kompetenzen der Länder zur Bewertung des Grundvermögens mit Wirkung zum 1. Januar 2025 erweitert wurde. Die Autoren gehen dabei auf verschiedene Möglichkeiten der konkreten dezentralen Ausgestaltung künftiger Besteuerungsmodelle ein und benennen die Vor- und Nachteile der jeweiligen Ansätze. Dabei argumentieren sie sowohl auf der Grundlage finanzwissenschaftlicher Kriterien als auch mit Blick auf Möglichkeiten und Grenzen der verwaltungstechnischen Umsetzung.

Mit einem Streifzug durch die Geschichte des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland arbeitet WOLFGANG RENZSCH die Multidisziplinarität von finanzausgleichsrelevanten Fragestellungen heraus. Politik, Verwaltung, Rechtsprechung und Wissenschaft – so auch ein Teil des Titels seines Beitrags – werden als wesentliche Gestaltungsakteure charakterisiert und ihre jeweilige Bedeutung für die Entwicklungs- und Gestaltungsprozesse herausgestellt. Er zeigt dabei u. a. typische inter- und intradisziplinäre Konfliktmuster auf, die den Diskurs zum bundesstaatlichen Finanzausgleich seit jeher prägen.

PHILIPP GLINKA und ACHIM TRUGER widmen sich in ihrem Beitrag einer umstrittenen Detailregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Sie untersuchen die Effekte des seit dem Jahr 2005 im System implementierten Prämienmodells, das überdurchschnittliches Einnahmewachstum durch höhere Selbstbehaltquoten belohnen soll. Der Beitrag liefert eine Bewertung der Wirksamkeit dieser Regelung erstmals auf der Grundlage einer breiteren Datenbasis.

Einen Blick über die Grenzen Deutschlands hinaus ermöglicht der Beitrag von FRIEDRICH SCHNEIDER. Er thematisiert das österreichische Finanzausgleichssystem und stellt eigene Vorschläge für dessen Reformierung vor, die u. a. mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden ermöglichen. Die fiskalischen Effekte dieser Vorschläge werden durch umfassende Simulationsrechnungen untermauert. HEIKE TAUBERT beleuchtet die Folgen zunehmender Mischfinanzierungen im Rahmen der föderalen Finanzbeziehungen. Sie geht dabei auf Probleme ein, die sich zum Beispiel aus kofinanzierungspflichtigen Bundesprogrammen für Landeshaushalte ergeben können, und thematisiert in diesem Zusammenhang Gründe für die häufig fehlende Einigkeit der Länder in Verhandlungen mit dem Bund. Nicht zuletzt zeigt ihr Beitrag auch Wege für eine Reduzierung finanzieller Verflechtungen zwischen den föderalen Ebenen auf.

Mit den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern in einer durch Krisen geprägten Zeit beschäftigen sich WILLIAM BRUNTON, ELISABETH KRONE und JÜRGEN WIXFORTH. Sie gehen der Frage nach dem Auseinanderfallen der aktuellen Haushaltssituation des Bundes auf der einen und der Haushaltslage der Länder auf der anderen Seite nach. Die Autorin und die Autoren sezieren die Haushalte von Bund und Ländern hinsichtlich ihrer Entwicklungen zwischen dem „Vorkrisenjahr“ 2019 und dem Jahr 2023 – jeweils differenziert nach Einnahme- und Ausgabepositionen – und spiegeln die jeweiligen Haushaltsentwicklungen im Kontext politischer Entscheidungen.

Eine kritische und in den zeitgeschichtlichen Kontext eingebettete Auseinandersetzung mit der politischen Bewertung von Staatsschulden im Allgemeinen und mit der Schuldenbremse im Besonderen liefert der Beitrag von MATTHIAS WOISIN. Er zeichnet die Entwicklung von Positionen wesentlicher politischer Akteure zum Instrument der staatlichen Verschuldung in der Dekade 2010 bis 2020 detailliert nach und bewertet sie vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Herausforderungen und ökonomischer Rahmenbedingungen.

Mit technischen Fragen zur Schuldenbremse befassen sich KARIN KLINGEN, ALEXANDER KRATZMANN und PHILIP MATUSCHKA. Sie stellen den – durchaus unterschiedlichen – Umgang der Länder mit der Möglichkeit notsituationsbedingter Kredite während der Coronapandemie kritisch heraus und gehen u. a. der Frage nach, welche investitionspolitischen Spielräume im Rahmen der Schuldenbremse bestehen. Im Besonderen thematisieren die Verfasserin und die Verfasser in ihrem Beitrag die Möglichkeiten der Finanzierung klimapolitischer Investitionen und gehen der Frage nach, ob die Finanzierung dieser Investitionen systematisch über Kredite im Rahmen der vordefinierten Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse zulässig ist.

Kommunal Finanzen

Neben dem Fiskalföderalismus baute sich Thomas Lenk mit dem Themenbereich der Kommunalen Finanzen frühzeitig ein zweites finanzwissenschaftliches „Standbein“ auf. In diesem Zusammenhang integrierte er insbesondere Fragestellungen zum kommunalen Finanzausgleich in seine Forschungs- und Transfertätigkeit. Dabei konnte er an die Bund-Länder-Finanzbeziehungen anknüpfen, weil viele Herausforderungen auf der kommunalen Ebene denen auf der staatlichen Ebene nicht unähnlich sind – wobei die Gemeinden und Gemeindeverbände die Länder in ihrer Vielgestaltigkeit allerdings bei Weitem übertreffen. In diesem Feld hat sich Thomas Lenk zunächst in Sachsen und in zunehmendem Maße auch darüber hinaus den Ruf eines angesehenen und geschätzten Experten erarbeitet, der imstande ist, komplexe Analysen und sachgerechte Lösungen zu präsentieren, und der sich auch nicht scheut, heiße Eisen in fachpolitischen Konfliktfeldern anzupacken. Als roter Faden zieht sich durch dieses finanzwissenschaftliche Gebiet der erstmals im Jahre 2003 erschienene Gemeindefinanzbericht Sachsen, in dem die Fachöffentlichkeit in Verwaltung und Politik seit 20 Jahren regelmäßig über den Stand und die Entwicklung der Kommunal Finanzen im Freistaat Sachsen informiert wird und der wichtige Orientierungs- und Bezugspunkte für die finanzpolitischen Debatten liefert. Darüber hinaus ist seit den 2010er Jahren eine umfangreiche Gutachtertätigkeit in verschiedenen Ländern zu Fragen des kommunalen Finanzausgleichs und zu weiteren Verteilungsfragestellungen hinzugekommen (so z. B. zu den Kosten für Asylbewerber) – mit der Folge, dass viele Passagen der aktuellen Finanzausgleichsgesetze in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen oder zuletzt in Sachsen-Anhalt die Handschrift der Gutachten von Thomas Lenk und seinen Teams tragen. Darüber hinaus spiegelt sich die Expertise in Fachpublikationen wider, die jeweils weit über den Anwendungsfall des betreffenden Landes hinauswirken. Dass auch in politisch schwierigem Fahrwasser die Leipziger Expertise gefragt ist, zeigte eindrücklich das gemeinsame Gutachten mit MARTIN JUNKERNHEINRICH von der TU Kaiserslautern aus dem Jahr 2011, das einen wichtigen Beitrag zum Stärkungspakt Stadtfinanzen in Nordrhein-Westfalen lieferte.

Viele der Anregungen, die Thomas Lenk während der letzten Jahrzehnte in die Diskussion über Kommunal Finanzen eingebracht hat, werden von den Kolleginnen und Kollegen aufgegriffen, die sich in ihren Beiträgen mit Fragestellungen aus dem Bereich der kommunalen Finanzen beschäftigen. Den Reigen dieser Beiträge eröffnen VERENA GÖPPERT und STEFAN ANTON vom Deutschen Städtetag, die in ihrem Text an das Thema der Krisen und Krisenresilienz in den kommunalen Finanzen anknüpfen. Sie geben einen Überblick über die schleichende Inanspruchnahme der Kommunen durch politische Schwerpunktsetzungen des Bundes und

der Länder, die die Kommunen mehr und mehr in deren finanzielle Abhängigkeit getrieben hat. Vor diesem Hintergrund entwickeln sie den Vorschlag, die Kommunalpolitik von Bund und Ländern von einer „Krisenfeuerwehr“ zukünftig hin zu einem dauerhaften „Brandschutz“ zu entwickeln. Dies beinhaltet ein Plädoyer für die Schaffung klarer Evaluationsregeln und für entsprechende Anpassungen der Finanzmittelverteilung im föderalen Bundesstaat.

STEFAN KORIOTH befasst sich aus einer juristischen Perspektive mit dem Thema der kommunalen Mindestausstattung, die vor allem, aber nicht nur in Debatten um den kommunalen Finanzausgleich von Bedeutung ist. In dem Beitrag wird auf die Rolle des Landesverfassungen und der Landesverfassungsgerichte bei Streitigkeiten um die Austeriarung der Finanzausstattung zwischen Land und Kommunen bei begrenzten Mitteln hin- und die Idee einer absoluten finanziellen Mindestausstattung für die Kommunen deutlich zurückgewiesen. Damit wird zugleich eine konzeptionelle Vorlage für weitere Beiträge im vorliegenden Band geliefert, die sich mit der Forderung nach einer bedarfsgerechten Finanzierung der Kommunen befassen.

MARIO HESSE, TIM STARKE und CHRISTIAN BENDER setzen sich mit der Frage auseinander, wie Finanzbedarfe auf der kommunalen Ebene ermittelt werden. Da sich diese Bedarfe nicht objektiv bestimmen lassen, wird eine sachgerechte Lösung in einer relativen Bedarfsdifferenzierung gesehen. In diesem Zusammenhang gehen die Verfasser vor allem auf die sog. Einwohnerveredelung ein, die im kommunalen Finanzausgleich bereits intensiv genutzt wird, die im bundesstaatlichen Finanzausgleich aber ein Schattendasein fristet. Dabei greifen sie die vor 30 Jahren in der Habilitationsschrift von Thomas Lenkgesetzten Impulse für die Entwicklung sachgerechter Unterschiede auf, um damit die Gleichwertigkeit der Finanzausstattung sowohl auf der Ebene der Kommunen als auch auf der Ebene der Länder zu befördern.

RALF LEIMKÜHLER und MISCHA WOITSCHECK vom Sächsischen Städte- und Gemeindetag bieten einen Überblick über die Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen – ein Thema, mit dem sich der Jubilar im Gemeindefinanzbericht Sachsen und darüber hinaus in weiteren Gutachten intensiv beschäftigt hat. Der Beitrag zeigt, dass trotz 25 Jahren finanzwissenschaftlicher Beratung alte und neue Herausforderungen bestehen, zu deren Lösung künftige Generationen beitragen können. Gleichzeitig wird die Rolle einer fundierten finanzwissenschaftlichen Beratung für die Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs gewürdigt, weil dadurch politische Debatten inhaltlich strukturiert und versachlicht werden können.

ISABELLE JÄNCHEN zeigt in ihrem Beitrag, dass selbst zehn Jahre nach der Umstellung auf die Doppik kamerale Sichtweisen die Bewertung der kommunalen

Haushaltslage prägen. Obwohl die doppischen Regelungen klare Einordnungen der Stabilität der Gemeindefinanzen erlauben, sind überkommene Sichtweisen mit einem starken Fokus auf die Liquidität erhalten geblieben. Die Verfasserin präsentiert Ergebnisse einer aktuellen empirischen Untersuchung und bietet interessante Einblicke in Finanzdaten der sächsischen Kommunen. Nicht zuletzt wird deutlich, dass für die dauerhafte Absicherung der kommunalen Investitionen der Blick auf die „neuen“ doppischen Daten wesentlich besser geeignet ist als eine Fokussierung auf die Liquidität, die kurzfristig für die Realisierung der Investitionen erforderlich ist.

DOMINIK FRANKENBERG, MARTIN JUNKERNHEINRICH und GERHARD MICOSATT blicken auf die gemeinsame Arbeit am Stärkungspakt Stadtfinanzen in Nordrhein-Westfalen zurück. Sie zeichnen die Entwicklung und die Strukturen nach, die die Kommunen im größten Land der Bundesrepublik zu fiskalischen „Sorgenkindern“ hat werden lassen und ordnen die Politik der Hilfsmaßnahmen vor diesem Hintergrund ein. Dem Rückblick folgt aber auch eine aktuelle Bestandsaufnahme zehn Jahre nach dem Umsteuern, das durch den Stärkungspakt initiiert wurde. Dabei werden Handlungserfolge beschrieben und Wege aufgezeigt, die zur Erreichung eines resilienten Gemeindefinanzsystems zu beschreiten sind.

HENRIK SCHELLER und CHRISTIAN RAFFER befassen sich mit dem Thema der kommunalen Investitionsbedarfe, die sich sowohl aus Versäumnissen der Vergangenheit als auch aus der Bewältigung zukünftiger Herausforderungen ergeben. Eine besondere Rolle spielt dabei die Transformation zu mehr Nachhaltigkeit, die aus Sicht der Autoren auch durch eine Umstrukturierung der kommunalen Einnahmquellen unterstützt werden kann.

ULRICH KEILMANN, MARC GNÄDINGER und FELIX VOLK geben einen zukunftsge wandten Überblick über die Struktur und Arbeitsweise der überörtlichen Kommunalprüfung in Hessen. Die Verfasser gehören zu den Akteuren, die die Rolle der Kommunalaufsicht nicht nur als Hüterin der Haushaltsregeln, sondern auch als konstruktive Partnerin der Kommunen interpretieren. In diesem Kontext werden Erfolgsaspekte tragfähiger kommunaler Haushalte vorgestellt, zu denen ein Instrumentenmix aus Gebühren- und Steuerpolitik, aber auch produktbereichsübergreifende Management-Ansätze (wie Personalmanagement, Immobilienmanagement, Straßenmanagement) gehören. In diesem Beitrag wird auch deutlich, welche Ideen aus der „Leipziger Feder“ zu diesen Entwicklungen beigetragen haben und welche Bedeutung eine wissenschaftsgeleitete Politikberatung für eine zukunftsgerichtete Entwicklung der Kommunalfinanzen hat.

Öffentliche Wirtschaft

Im Rahmen seiner Professur hat sich Thomas Lenk von Anfang an auch mit Fragestellungen und Themengebieten der öffentlichen Wirtschaft beschäftigt. Damit gehört er zu der Gruppe von Wissenschaftlern, die sich bemühen, Brücken zwischen Disziplinen zu bauen, und darauf verzichten, argwöhnisch nur die Grenzen des eigenen Fachs in einer Weise zu verteidigen, die Hans Albert in seinen Beiträgen zur Marktsoziologie und Entscheidungslogik schon in den 1950er Jahren als Revierverhalten geißelt hat. In seinen Veröffentlichungen zu Themen der öffentlichen Wirtschaft ist es ihm – theoriegeleitet und praxisorientiert – gelungen, betriebswirtschaftliche Fragen in den volkswirtschaftlichen Kontext einzuordnen und damit Verbindungslinien zwischen der Finanzwissenschaft und dem Teil der Betriebswirtschaftslehre zu ziehen, der sich mit öffentlichen Unternehmen beschäftigt. Außerdem hat er regelmäßig den Kontakt mit der Praxis gesucht, um sich in seiner Forschungsarbeit von praxisrelevanten Problemen inspirieren zu lassen und um die Ergebnisse seiner Forschungsarbeit in Theorie-Praxis-Diskursen einer genauen Prüfung zu unterziehen.

Im Sinne dieser Zielsetzung gründete er – zusammen mit Manfred Röber und Oliver Rottmann – im Jahre 2009 das Kompetenzzentrum für Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge (KOWID) und im Jahre 2010 im Auftrag der Landesregierung – zusammen mit Manfred Röber – das ÖPP-Kompetenzzentrum des Freistaats Sachsen, das später ins Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS) überging und das seitdem zu einem Thinktank für verschiedene Themen der Kommunalfinanzen und der kommunalen Infrastruktur ausgebaut worden ist. Beide Kompetenzzentren haben sich unter dem Einfluss von Thomas Lenk und der Geschäftsführung von Oliver Rottmann und Mario Hesse zu Einrichtungen entwickelt, die erheblich zur Sichtbarkeit der Leipziger Universität auf den Gebieten der öffentlichen Finanzen und der öffentlichen Wirtschaft beigetragen haben.

Das KOWID, an dem 20 Institute und Professuren aus Deutschland und Österreich sowie ein Praxisbeirat aus Institutionen der öffentlichen und privaten Wirtschaft beteiligt sind, wurde im Jahr 2012 in einen interdisziplinären Verbund in Form eines gemeinnützigen Vereins umgewandelt. Die Kolleginnen und Kollegen, die im Rahmen dieses Verbunds tätig sind, beschäftigten sich wissenschaftlich-praxisorientiert mit Fragestellungen der Öffentlichen Wirtschaft und der Infrastrukturforschung und stellen ihre Forschungsergebnisse und Erkenntnisse einer breiten Öffentlichkeit durch Publikationen, Veranstaltungen und Lehrangebote zur Verfügung. Sie haben dazu beigetragen, dass sich das KOWID einen exzellenten Ruf als wissenschaftlich-angewandtes Forschungs- und Beratungszentrum erarbeitet hat.

Das aus dem Haushalt des Freistaats Sachsen finanzierte KOMKIS richtet den Fokus seiner Arbeit darauf, die sächsischen Kommunen mit wissenschaftlich fundierten Informationen und fachlichem Know-how zu beraten und zu unterstützen und die Ergebnisse seiner Arbeit in unterschiedlichen Veröffentlichungsformaten zu publizieren. Das Portfolio des KOMKIS umfasst ein breites – auf den Freistaat Sachsen bezogenes – Themenspektrum, das sich auf die Ermittlung der kommunalen Investitionsbedarfe, auf Finanzierungsmodelle für kommunale Infrastrukturvorhaben, auf Einzelthemen der Planung und Finanzierung bei der Infrastrukturbeschaffung, -erhaltung und -bewirtschaftung sowie auf die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung bezieht.

In seinen eigenen Arbeiten zur Öffentlichen Wirtschaft hat sich Thomas Lenk kontinuierlich mit Themen beschäftigt, die wirtschafts- und gesellschaftspolitisch relevant sind und die an der Nahtstelle zur Finanzwissenschaft angesiedelt sind. Hierzu gehören u. a. Veröffentlichungen, in denen es um die Funktion des Wettbewerbs im Rahmen des Gewährleistungsstaats, um transaktionskostentheoretische Überlegungen zu Kooperationen zwischen Stadtwerken, um grundlegende Fragen zum Verhältnis von Privatisierung und (Re-)Kommunalisierung, um die Beziehung zwischen Finanzausgleich und Daseinsvorsorge im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung, um Konzepte der Public Corporate Governance, um Probleme der Public-Private-Partnerships, um Fragen smarterer (digitalisierter) Daseinsvorsorge und um ausgewählte betriebswirtschaftliche Fragen aus einzelnen Branchen der öffentlichen Wirtschaft (wie z. B. Wohnungswesen, ÖPNV, Wasser- und Energiewirtschaft) geht.

Seiner Funktion als Brückenbauer – sowohl zwischen Teildisziplinen der Ökonomie als auch zwischen Theorie und Praxis – tragen die Kolleginnen und Kollegen Rechnung, die sich in ihren Beiträgen mit ausgewählten Fragen der Öffentlichen Wirtschaft beschäftigen.

Im Text von MANFRED RÖBER und OLIVER ROTTMANN wird zunächst der auf Ernst Forsthoff zurückgehende Begriff der Daseinsvorsorge einer kritischen Analyse unterzogen. Dabei wird gezeigt, dass Forsthoffs Konzept der Daseinsvorsorge sehr stark von einem autoritären Staatsverständnis und von der Idee der sozialen Disziplinierung im Kontext des nationalsozialistischen Staates geprägt ist und dass es völlig verfehlt wäre, sich auf ihn als geistigen Vater und intellektuellen Protagonisten einer modernen und zukunftsorientierten Daseinsvorsorge in einer pluralen demokratischen Gesellschaft zu berufen. Die operative Ebene seines Konzepts mit der Frage, welche Inhalte bzw. Leistungen zur Daseinsvorsorge gehören, und von wem diese Leistungen erbracht werden sollen, kann aber durchaus in den politischen Diskurs und Entscheidungsprozess in einer demokratischen Gesellschaftsordnung überführt werden. Vor diesem Hintergrund werden die Ergebnisse

einer Expertenbefragung im Rahmen einer Delphi-Studie präsentiert, in der es um die Frage ging, wie ein zukunftsorientiertes Konzept der Daseinsvorsorge aussehen könnte und sollte.

BENJAMIN FRIEDLÄNDER und CHRISTINA SCHAEFER gehen in ihrem Beitrag davon aus, dass es angesichts des beträchtlichen Umfangs der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand sinnvoll und notwendig ist, sich mit der Auftrags Erfüllung durch öffentliche Unternehmen als einem besonderen Untersuchungsfeld der Wirtschaftswissenschaften zu beschäftigen. Unter Bezugnahme auf Arbeiten des Jubilars und seiner Mitarbeiter wird in diesem Zusammenhang sowohl auf die ordnungs- und transaktionskostentheoretische Begründung für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand als auch auf einige Besonderheiten der Steuerung öffentlicher Unternehmen eingegangen. Im Beitrag wird herausgearbeitet und begründet, dass diese Themen historisch interessant und politisch aktuell sind und auch in Zukunft der besonderen Aufmerksamkeit von Wissenschaft und Praxis bedürfen.

Im Beitrag von DOROTHEA GREILING geht es darum, dass öffentliche Unternehmen, die bislang auf freiwilliger Basis Rechenschaft über ihren ökonomischen, ökologischen und sozialen Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung abgelegt haben, ab 2025 verpflichtet sind, in ihren Lageberichten in systematischer Form über Nachhaltigkeitsbelange zu informieren. Mit der Umsetzung der Corporate Social Responsibility Directive (CSRD) und mit den begleitenden European Sustainability Reporting Standards (ESRS) wird sowohl die Zahl der berichtspflichtigen öffentlichen Unternehmen als auch der Umfang der Berichte erheblich steigen. Vor diesem Hintergrund stellt die Autorin zentrale Entwicklungslinien und den Stand der Forschung zur Nachhaltigkeitsberichterstattung öffentlicher Unternehmen vor und leitet daraus Implikationen zur Weiterentwicklung ab, die aus der Umsetzung der EU-Regulatorik resultieren.

ULF MIDDELBERG beleuchtet das Themenfeld der Öffentlichen Wirtschaft aus der Perspektive eines der Geschäftsführer der Managementholding der Leipziger Gruppe, zu der die Stadtwerke, die Verkehrsbetriebe und die Wasserwerke gehören. Im Anschluss an eine kurze historische und ordnungspolitische Einführung in die Thematik der Daseinsvorsorge in öffentlicher Hand beschäftigt er sich mit der veränderten Rolle kommunaler öffentlicher Unternehmen, die sich vom reinen Versorger zu einem wichtigen (Mit-)Gestalter der stadtplanerischen und -gestalterischen Entwicklung gewandelt hat. Dieser Rollenwechsel und die damit verbundenen Probleme bei der Anpassung der kommunalen Infrastruktur werden anhand konkreter Fragestellungen und Beispiele beschrieben, die sich auf die nachhaltige Wasserwirtschaft, die mit der Klimakrise zusammenhängende Energie- und Verkehrswende, die digitale Transformation und die Neudefinition von Wertschöp-

fungsketten (z. B. beim Aufbau der Wasserstoffwirtschaft) beziehen. Abschließend geht es noch um die Frage, vor welchen Herausforderungen die städtische Daseinsvorsorge angesichts steigender Faktorpreise (insbesondere aktuell bei den Energiekosten) steht, wenn die ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielmarken einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik erreicht werden sollen.

Mit den Beiträgen zu dieser Festschrift kann natürlich nur ein kleiner Ausschnitt von dem beleuchtet werden, was Thomas Lenk auf den Gebieten des Fiskalföderalismus, der Kommunalfinanzen und der Öffentlichen Wirtschaft geleistet hat. Wir als Herausgeber hoffen aber, mit der thematischen Dreiteilung der Beiträge prägnante Schlaglichter auf wichtige Themen und Fragestellungen zu werfen, mit denen Leserinnen und Lesern aus Wissenschaft und Praxis einige interessante Einsichten über den Zusammenhang zwischen öffentlichen Finanzen und öffentlichen Leistungen vermittelt werden können.

Schließlich möchten wir an dieser Stelle dem Berliner Wissenschafts-Verlag ausdrücklich für seine Unterstützung bei dieser Publikation danken, die es ermöglicht hat, dass die Festschrift für Thomas Lenk in der vorliegenden Fassung pünktlich erscheinen kann. Die Veröffentlichung steht stellvertretend dafür, dass der Verlag die Arbeit des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management an der Universität Leipzig in den letzten Jahren mit großem verlegerischen Engagement und Geschick gefördert hat. Zugleich steht sie auch in einer gewissen Tradition, die dadurch gekennzeichnet ist, dass Thomas Lenk mit eigenen Arbeiten und mit von ihm betreuten Veröffentlichungen sowie mit dem Jahrbuch für öffentliche Finanzen zur Profilierung des Verlags im Segment finanzwissenschaftlicher und -politischer Publikationen maßgeblich beigetragen hat.

Zweites Kapitel

Vom Schüler zum Meister

Bert Rürup¹

Kenngelernt habe ich den mit dieser Festschrift zu ehrenden – jung gebliebenen – Jubilar zu Beginn des Sommersemesters 1984, also vor fast 40 Jahren. Damals saß Thomas Lenk bekleidet mit einer lila Latzhose und einer bemerkenswert blonden Löwenmähne auf dem Kopf in der ersten Reihe des Hörsaals meiner Vorlesung „Öffentliche Unternehmen und Parafisci“ und hatte den Mut, sich zu melden, wenn ihm etwas unklar war oder er Genaueres wissen wollte.

Im folgenden Semester besuchten dann Thomas und sein bis heute bester Freund Jörg Sandvoss weitere Veranstaltungen von mir. Und da beide durchweg recht kluge Fragen stellten, waren sie bald studentische Hilfskräfte an meinem Lehrstuhl und wurden – nach ihren natürlich glänzend bestandenen Diplomprüfungen – wissenschaftliche Assistenten am Fachgebiet „Finanz- und Wirtschaftspolitik“. Thomas auf einer vollen und Jörg auf einer halben Assistentenstelle.

Thomas Lenks ‚Mit Auszeichnung‘ bewertete sehr innovative Doktorarbeit „Telearbeit – Möglichkeiten und Grenzen einer telekommunikativen Dezentralisierung von betrieblichen Arbeitsplätzen“, erschien 1989 als Buch. In diesem Text wurden bereits einige der Fragen in kluger Weitsicht vorweggenommen, die im von der Corona-Pandemie massiv beförderten Homeoffice-Trend virulent wurden.

Nach der üblichen publizistischen Zweitverwertung der wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchung in Form von Aufsätzen war sich Dr. Lenk – ungeachtet der ungewissen Karriereperspektiven – klar geworden, eine wissenschaftliche Karriere anzustreben. Dies war mutig, da die Anzahl der Diplomwirtschaftsingenieure, die Professuren für Volkswirtschaftslehre innehatten und innehaben – vorsichtig formuliert – überschaubar war und es immer noch ist. Da ich von seinen mit Fleiß gepaarten intellektuellen Fähigkeiten vorbehaltlos überzeugt war, haben wir uns – nach längeren Diskussionen – auf das scheinbar abgedroschene Thema einer Habilitationsarbeit über „Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des bundesdeutschen Finanzausgleichs – Eine Simulationsstudie“ verständigt. Diese konzeptionell innovative Arbeit erschien dann – nach seiner Habilitation an der TU Darmstadt für das Fach „Volkswirtschaftslehre“ im Jahr 1993 – als Buch pünktlich

¹ Prof. Dr. Bert Rürup ist Professor emeritus der Technischen Universität Darmstadt. Von 2000 bis 2009 war er Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, ab 2005 als Vorsitzender.

zu seiner Berufung auf den Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig Mitte des Jahres 1993.

Ein damals führender deutscher Finanzwissenschaftler sah den von Thomas Lenk eingeschlagenen Weg durch Simulationsanalysen belastbare und umsetzungsfähige Antworten auf Finanzausgleichfragen zu finden als einen definitiv nicht habilitationswürdigen Irrweg an. Er sollte sich grandios irren. Denn Thomas Lenks wissenschaftlichen Erfolge und die ehrenvollen Berufungen in wichtige wissenschaftliche und politische Gremien haben diesen zwischenzeitlich leider verstorbenen Kollegen Lügen gestraft. Fakt ist, diese Habilitationsschrift bildete zugleich den Grundstein für eine fulminante Karriere als hoch angesehener Finanzwissenschaftler wie als nachgefragter Gutachter und Politikberater.

Neben den von einem Professor zu erwartenden Aufsätzen in wissenschaftlichen Zeitschriften werden im ungemein umfangreichen Publikationsverzeichnis des bienenfleißigen Jubilars um die 100 zum Teil voluminöse Gutachten für Bundes- und Landesministerien, Öffentliche Unternehmen, Kommunen sowie politische Beratungsgremien aufgezählt. Das Spektrum der dort behandelten Probleme reicht vom Bundesfinanzausgleich und den Bund-Länder-Finanzbeziehungen über den Stabilitätspakt und die Kommunal Finanzen bis zu dem diffizilen Problem der Flüchtlingsfinanzierung.

Sträflich unvollständig wäre allerdings eine Würdigung des Professors Lenk, wenn man nicht auf sein Engagement als Prorektor für Entwicklung und Transfer bei der Entwicklung der „Strategie der Leipziger Universität für den Wissens- und Technologietransfer“ hinweisen würde. Denn daran war er maßgeblich beteiligt.

Schließlich und endlich war und ist Professor Thomas Lenk – der zwischenzeitlich der Universität Leipzig 30 Jahre die Treue gehalten hat – ein ungemein erfolgreicher Instituts-Direktor. Denn es steht außer jedem Zweifel, dass das von Ihm gegründete „Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management“ inzwischen zu einem Markenzeichen der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig geworden ist.

Dem mit diesem Sammelband geehrten Wissenschaftler, Wissenschaftsmanager, Gutachter und Berater wünscht noch viele gesunde und erfolgreiche Schaffensjahre in alter und junger Verbundenheit.

Drittes Kapitel

Der Druck der Zeitenwende auf den Standort Deutschland

Peer Steinbrück²

Zusammenfassung

Der Kollaps der europäischen Sicherheitsarchitektur, die Ablösung der Geoökonomie durch die Geopolitik, in deren Folge Wirtschaft und Handel nationalen Sicherheitsinteressen untergeordnet werden, und die Systemrivalität zwischen den USA und China mit einer drohenden politisch-wirtschaftlichen Blockbildung, betrifft kaum ein Land so stark wie das exportgetriebene und rohstoffabhängige Wirtschaftsmodell Deutschlands. Zusammen mit dem Handlungsdruck beim Klimaschutz und der Renaissance autoritärer und nationalistischer Tendenzen selbst in der EU rechtfertigt sich der Begriff einer Zeitenwende. Davon wird Deutschland in einem Zustand erfasst, in dem Struktur- und Investitionsdefizite sowie politische Versäumnisse hervortreten. Stichworte sind u.a. die Digitalisierung, der Fachkräftemangel, die Qualität des Kapitalstocks, wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen für Investoren bis hin zur Regulatorik, die Ausstattung des Bildungssektors, eine demografiefeste Altersversorgung, bezahlbare Wohnungen oder die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr. Deutschland geht erheblichen Verteilungskonflikten entgegen – nicht nur hinsichtlich Einkommen und Vermögen, sondern auch zwischen Gegenwartskonsum und Zukunftsinvestitionen, verschiedenen öffentlichen Ausgabebereichen, nationalen und europäischen Verpflichtungen sowie Gewinnern und Verlierern von Technologiesprüngen. Die Dimension und Konsequenzen dieser Zeitenwende werden von der Politik bisher nicht ausreichend vermittelt, und von der Zivilgesellschaft in einer verbreiteten Trägheit verdrängt.

Schlüsselbegriffe: Zeitenwende, Geoökonomie und Geopolitik, Wirtschaftsmodell Deutschland, Struktur- und Investitionsdefizite, Verteilungskonflikte

The pressure of the “turning point” on Germany as a business location

The collapse of the European security architecture, the replacement of geoeconomics by geopolitics, as a result of which the economy and trade are subordinated to national security interests, and the system rivalry between the USA and China with a threatening political-economic bloc formation, affect hardly any country as strongly as Germany's export-driven and commodity-dependent economic model. Together with the pressure to act on climate protection and the renaissance of authoritarian and nationalistic tendencies even in the EU, the term "turning point" is justified. Germany is caught up in a state in which structural and investment deficits as well as political failures are becoming apparent. Keywords include digitization, the shortage of skilled workers, the quality of the capital stock, competitive framework conditions for investors,

2 Prof. h. c. Peer Steinbrück ist Bundesminister der Finanzen a. D. sowie Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen a. D. Er ist darüber hinaus Honorarprofessor am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig. E-Mail: mail@peersteinbrueck.de.

regulatory issues, the provision of education, demographically sound old-age provision, affordable housing and the operational capability of the German armed forces. Germany is facing considerable distribution conflicts – not only in terms of income and wealth, but also between current consumption and future investments, various public spending areas, national and European obligations, and winners and losers of technological leaps. The dimensions and consequences of this turning point have not yet been adequately communicated by policymakers, and have been suppressed by civil society in a widespread inertia.

Keywords: turning point, geoeconomics and geopolitics, economic model Germany, structural and investment deficits, distributional conflicts

JEL Codes: F55, F20, H12, H87

DOI 10.35998/9783830555704-01

Mit historischen Kategorien sollte man vorsichtig umgehen. Aber der Begriff der *Zeitenwende*, den Bundeskanzler Olaf Scholz in seiner Regierungserklärung am 27. Februar 2022 nach Russlands Angriff auf die Ukraine wählte, erscheint ebenso wie die Varianten eines Zeitenbruchs oder einer Zäsur nicht zu hoch gegriffen. Diese Klassifizierung gründet sich allerdings nicht nur auf Russlands Krieg gegen die Ukraine und in einer hybriden Form gegen Europa. Der wirkt wie ein Trigger oder Katalysator – und riss sowohl die Politik als auch die Zivilgesellschaft aus einer verbreiteten Naivität und Lethargie hinsichtlich der imperialen Obsessionen einer russischen Elite und ihrer Aversion gegenüber dem normativen System des Westens. Welchen Nachhall dieser Weckruf auf Dauer hat und welche Lektionen gelernt werden, bleibt abzuwarten.

Tatsächlich rechtfertigt sich der Begriff einer Zeitenwende nicht nur aus dem Krieg von Putins Russland gegen die Ukraine. Vielmehr verketteten sich eine Reihe von Entwicklungen, die uns nicht schlagartig überrollt haben, sondern über die letzten Jahre zunehmend Wirkungskraft entfaltet haben.

Der von Russland trotz völkerrechtlich bindender Verträge entfesselte Krieg gegen die staatliche Souveränität und territoriale Integrität – bereits seit 2014 – bedeutet nicht weniger als einen Kollaps der europäischen Sicherheitsarchitektur. Das betrifft kaum ein anderes Land in Europa so stark wie Deutschland. Die Visionen einer strategischen Partnerschaft mit Russland, vom Wandel durch Handel oder vom Wandel durch Verflechtung wurden zu Asche. Das paradoxe Ergebnis war eine Umkehr der Verflechtung im Sinne einer hochgradigen Abhängigkeit von russischen Energielieferungen, die sich schließlich beim Erdgas auf 55% belief. Die Entsagung einer strategischen Analyse, die sich auf die Fähigkeit stützt, politische, wirtschaftliche, militärische und auch nachrichtendienstliche Aspekte einzubeziehen, stellt Deutschland in Kombination mit einem hohen Maß an Gutgläubigkeit

und Nachsicht gegenüber einer nach außen aggressiven und nach innen repressiven Politik unter Führung Putins ein besonders nachteiliges Zeugnis aus.

Da Putins Krieg auch der Auftakt für eine Wiederherstellung der alten Sowjetmacht bis ins Baltikum sein könnte und seine Dämonisierung des Westens eine ernst zu nehmende Drohkulisse darstellt, erfährt die NATO nach der Fehldiagnose des französischen Präsidenten Macron von ihrem „Hirntod“ und den Forderungen von Oskar Lafontaine (1983) und von Gerhard Schröder (2021) nach einer Auflösung der NATO „in letzter Konsequenz“ eine Aufwertung wie zuletzt wahrscheinlich in der Kubakrise 1961. Für Deutschland – und in der Erwartung seiner Sicherheitspartner in der NATO – gerät damit nach Jahren der Vernachlässigung die Frage nach der Einsatz- und Bündnisfähigkeit der Bundeswehr und damit der dafür notwendigen Finanzmittel in den Fokus.

Ein Nebeneffekt des Krieges in der Ukraine ist die Inflation, die 2022 jahresdurchschnittlich in Deutschland mit 7,9% auf einsame Höhen stieg. Sie ist gewiss eine Folge der ultraexpansiven Geldpolitik der EZB, die seit der Finanzkrise 2008 die Zentralbankgeldmenge von 900 Mrd. € nahezu versiebenfacht hat, während die Wirtschaftsleistung der Eurozone nur um rd. 35% gestiegen ist. Dessen unbenommen ist sie allerdings zum Teil auch auf die durch den Krieg ausgelöste Energiekrise zurückzuführen und fällt mit der Zeitenwende zusammen. Das könnte als ein Merkmal oder eine Einflussgröße der Zeitenwende abgetan werden, wenn sich die Inflation nicht – wie in den 70er Jahren – über eine Lohn-Preis-Spirale auf hohem Niveau mit erheblichen wachstums- und verteilungspolitischen Problemen verfestigt. In einem solchen Fall geriete die EZB wie alle anderen Zentralbanken in das Dilemma, einerseits die Leitzinsen in Wahrnehmung ihres (einzigen!) Mandates, Preisstabilität zu gewährleisten, weiter zu erhöhen, und andererseits die damit verbundenen Folgen für den Kapitaldienst insbesondere hoch verschuldeter Staaten der Eurozone abzufedern und einen massiven Wachstumseinbruch in einer denkbar ungünstigen Phase zu vermeiden. Eine weitere Erhöhung der Leitzinsen ist jedenfalls das wahrscheinliche Szenario, wenn die EZB die Inflation auf die Zielmarke von 2% zurückführen will.

Über den Krieg in der Ukraine und seine unmittelbaren Auswirkungen hinaus, aber durchaus in einer gewissen Beziehung, manifestiert sich die Zeitenwende global in einer Ablösung der langen Phase der Geoökonomie durch die Geopolitik. Mit der Öffnung Chinas Anfang der 80er Jahre und der Implosion der Sowjetunion mit einem Wegfall der seinerzeitigen Blockkonfrontation Anfang der 90er Jahre erhielt die Globalisierung einen kräftigen Schub. Der führte über nationale und Systemgrenzen hinweg zu einer hochgradigen kommunikativen Vernetzung, Steigerung von Handelsbeziehungen und Vertiefung der weltweiten Arbeitsteilung. Die Globalisierung trug nachweislich zum Abbau zwischenstaatlicher Ungleichheit

bei, während innerstaatliche Ungleichheiten in vielen Ländern allerdings zugenommen haben. Zwar ist seit einigen Jahren ein tendenzieller Rückgang der Globalisierung – gemessen an allen Ex- und Importen im Verhältnis zum globalen BIP – festzustellen. Aber deshalb konnte von einer Deglobalisierung und einer neuen Systemkonkurrenz mit der Folge einer wirtschaftlichen Blockbildung keine Rede sein. Dies ändert sich gerade mit massiven Rückwirkungen.

Lieferkettenprobleme im Zuge der Covid-Pandemie bis hin zu Pharmazeutika, der Einsatz von Energie und Rohstoffen als politische Druckmittel, Ressourcenprobleme aufgrund des Klimawandels und die Wiederkehr einer Großmachtrivalität mit den Protagonisten USA und China führen zu einem Paradigmenwechsel: Die wirtschaftliche Raison der Ausweitung und Vertiefung von Handelsbeziehungen wird von dem politischen Kalkül abgelöst, sich einerseits gegenüber Versorgungsengpässen und Erpressungen weniger verwundbar zu machen und andererseits selber Abhängigkeiten über Waren- und Finanzströme sowie politische Einflusszonen zu schaffen.

Das drückt sich insbesondere in einer ambitionierten Industriepolitik vieler Länder aus, während gleichzeitig die neoliberale Ära mit ihrer Lehrmeinung einer weitgehenden Deregulierung und Verzicht auf staatliche Interventionen ihren Abgang erlebt, nachdem ihr bereits die Bewältigung der Bankenkrise, der Eurokrise und der Covid-Pandemie die Legitimation entzogen hat. Jetzt geht es um nationale Technologievorsprünge z.B. bei Batteriezellen, Solarpaneelen, Chips, Biotechnologien oder Künstlicher Intelligenz – bzw. im europäischen Rahmen um eine entsprechende „Autonomie“. Eine grüne Industriepolitik zur Nutzung von Wind, Sonne und Wasserstoff, die sowohl dem Klimaschutz als auch einer stärkeren Diversifizierung von Lieferquellen und einem höheren Grad an Autarkie in der Energieversorgung dient, ist aus dem Abseits in den Fokus staatlicher Förderung gerückt.

Auf diesem Weg befindet sich bereits seit Jahren lange unterschätzt oder ignoriert China, das Handel und Geschäft längst seinen geostrategischen Interessen zuordnet. Während es nach außen mit seiner Seidenstraßenstrategie über den Auf- und Ausbau interkontinentaler Infrastrukturnetze bis nach Europa Absatzmärkte, Finanzabhängigkeiten und Einflusszonen schafft, verfolgt es nach innen eine Derisking-Strategie, um wirtschaftlich-technologische Abhängigkeiten zu vermeiden. Dafür steht „Made in China 2025“, womit es den Status einer Hightech-Supermacht anstrebt, oder seine „Duale Kreislauf-Strategie“, die aus gegenseitigen Abhängigkeiten einseitige zugunsten Chinas schaffen soll. Dafür investiert China seit Jahren Milliardensummen in Zukunftsbranchen, adaptiert und stiehlt Technologie, kauft oder beteiligt sich an ausländischen Firmen, erobert Märkte über

Dumpingpreise und nutzt die Absatzinteressen ausländischer Investoren am riesigen chinesischen Markt.

Wirtschaft und Handel werden zielgerichtet der nationalen Sicherheit untergeordnet. Dabei ist die Frontstellung gegenüber der bestehenden Weltordnung unter einem (noch) starken Einfluss des normativen Systems des Westens mit der Führungsrolle der USA unübersehbar. Folgerichtig zeichnet sich eine neue Systemkonkurrenz ab, aus der China als führende Macht hervorgehen und die Weltordnung seinen Vorstellungen gemäß prägen will. In diese Strategie reiht sich das Bemühen ein, sogar mit Hilfe von Ländern wie Russland, Brasilien, Indien und Südafrika – also im Verbund der sog. BRICS-Staaten – sukzessive den US-Dollar als dominante Leitwährung abzulösen und die chinesische Währung des Yuan als Alternative jedenfalls so weit zu etablieren, dass eine größere Unabhängigkeit gegenüber Dollar-Zahlungsströmen erreicht wird, und man darüber gegen diesbezügliche Sanktionen gewappnet ist.

Da das chinesische Gegenmodell insbesondere im sog. globalen Süden als anschlussfähig gilt, gleichzeitig die Autorität und Reputation des Westens mit den USA an der Spitze in diesen Teilen der Welt abgenommen hat, und die wirtschaftlichen Verflechtungen mit China für viele Länder von zentraler Bedeutung sind, zeichnet sich eine neue Weltordnung ab. In jedem Fall dürfte das westliche Ordnungsmodell mit seinen Institutionen, Regeln und seinem moralischen Anspruch, dem es selbst nur allzu häufig nicht gerecht wird, verblassen. Viele aufstrebende Länder werden sich dem entziehen und eigene Interessen mit fallweisen Anlehnungen verfolgen. Die neue Großmachtrivalität birgt die Gefahr, dass sich die Welt in unterschiedliche Kreisläufe und Handelsblöcke aufteilen könnte. Dabei ist im Verhältnis zwischen China und Russland ziemlich eindeutig, wer Koch und wer Kellner ist. Russland ist für China ein willkommener Alliiertes in der Rivalität mit den USA. Es bindet mit seinem Angriffskrieg gegen die Ukraine Ressourcen und politische Energien des Westens. China ist unzweifelhaft der lachende Dritte in diesem Krieg. Ansonsten ist Russland ausschließlich ein Energie- und Rohstofflieferant, dessen wirtschaftliche, technologische und selbst militärische Potentiale – zumal durch die Selbstbeschädigung seiner Kriegsführung – deutlich hinter jene Chinas zurückfallen.

Nicht nur China, auch die USA steigern ihre industrie- und energiepolitisch motivierte Förderung von Schlüsseltechnologien und -branchen. Das fand zwar über den Militärhaushalt – entgegen allen Selbsttäuschungen ordnungspolitischer Tempelwächter, im Kernland des Kapitalismus würde die reine Lehre der Marktwirtschaft beherzigt – schon immer statt. Aber der „Inflation Reduction Act“ mit einem Fördervolumen von 370 Mrd. Dollar und der „Chips and Science Act“ mit einem Volumen von noch einmal fast 300 Mrd. Dollar über 10 Jahre, zur

Förderung insbesondere der Halbleiterindustrie sowie des Quantencomputings, der Nanotechnologie und grünen Energien, setzt doch einen neuen Maßstab bis hin zum Anreiz der Unternehmensverlagerung von Europa in die USA insbesondere mit der Perspektive günstigerer Energiepreise.

Deutschland und Europa insgesamt können und werden sich den industriepolitischen Strategien Chinas und der USA nicht entziehen können, wie bereits an dem von der EU-Kommission beschlossenen „Chips Act“ exemplarisch abzulesen und der Debatte um eine größere Autonomie Europas zu entnehmen ist. Aber in diesem Rennen um Technologievorsprünge und dem Bemühen um eine höhere Resilienz gegen Abhängigkeiten befindet sich Europa in einem Schraubstock zwischen den USA und China, was insbesondere die Dominanz der kapitalstarken US-amerikanischen und abgestuft auch chinesischen Internetgiganten betrifft.

Unbenommen der Verschiebung zur Globalpolitik dürfte es trotz sich abzeichnender Blockgrenzen kein massives Interesse an einer weitgehenden Deglobalisierung geben. Dazu wären die Wachstums- und Wohlstandverluste für alle Beteiligten zu groß. Aber eine gewisse Reglobalisierung ist nicht zuletzt auch deshalb wahrscheinlich, weil eine Derisking-Strategie nahelegt, Lieferketten nicht nur zu diversifizieren, sondern auch zu verkürzen oder sogar in heimatliche Gefilde zurückzuholen, bestimmte Produktionen am eigenen Standort zu halten sowie Substitutions- und Recyclingprozesse zu verstärken, womit allerdings die Kostenvorteile einer fortschreitenden globalen Arbeitsteilung tendenziell abnehmen und höhere Preise mit Wohlstandsverlusten wahrscheinlich werden.

Putins Krieg und die Ablösung der Geoökonomie durch die Geopolitik sind nicht die einzigen Treiber der Zeitenwende. Nicht unerwähnt, aber hier vernachlässigt, ist selbstevident der Klimawandel zu nennen. Der ist zwar kein neues, wenn auch lange unterschätztes und sogar teils in Abrede gestelltes Phänomen. Aber die Drohung eines möglichen irreversiblen Kipppunktes für das Klima und die dramatischen Folgen, schon einer weiteren Verschlechterung – von Migrationsströmen über Hungerepidemien, Unruhen, Klima- und Ressourcenkriegen bis hin zu Wirtschaftseinbrüchen – erhöhen den Druck und verkürzen das Zeitfenster für stringentes politisches Gegensteuern. Der Krieg in der Ukraine ist auch unter diesem Aspekt ein unsägliches Verbrechen, weil er nicht nur Ressourcen bindet – und buchstäblich verpufft –, die dringend für den Klimaschutz eingesetzt werden müssten, sondern weil er auch die internationale Kooperations- und Handlungsfähigkeit bei diesem weltumspannenden Problem zurückwirft.

Die Zuschreibung einer Zeitenwende rechtfertigt sich auch hinsichtlich der Renaissance eines Politikertypus, von politischen Parteien und Regierungen, die freiheitlichen Demokratien, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten autoritäre, autokratische oder diktatorische Modelle entgegensetzen. Diese Tendenz hat selbst

innerhalb der EU Raum gewonnen, wie an einigen rechtspopulistischen bis rechtsradikalen Bewegungen, Parteien und Regierungsvertretern abzulesen ist. Deutschland ist davon nicht ausgenommen. Angesichts der zentralen Frage nach der zukünftigen Rolle Europas – seiner Selbstbehauptung? – in einer sich deutlich verändernden globalen Machtgeografie sind die populistischen, nationalistischen und teils antidemokratischen Tendenzen eine gefährliche Zäsur gegenüber den hoffnungsvollen Aufbruchzeiten zu einer europäischen Vereinigung in den 50er Jahren und der Erweiterung der EU insbesondere nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Machtgefüges mit der Folge einer Demokratisierung der mittelosteuropäischen Staaten, weil sie zu Vetopositionen führen, die die europäische Geschlossenheit und Handlungsfähigkeit einschränken.

Schließlich kann auch die Covid-Pandemie zur Erläuterung der Zeitenwende herangezogen werden. Dabei stehen hier ihre sozialpsychologischen Folgen insbesondere für jüngere Generationen noch nicht einmal im Vordergrund. Offensichtlich ist der über die Pandemie entstandene Nährboden für Verschwörungstheorien und das Krisenmanagement als Projektionsfläche für Absetzbewegungen aus dem politischen Grundkonsens unserer parlamentarisch verfassten Demokratie mit der Folge einer weiteren Fragmentierung und Radikalisierung an den Rändern unserer Gesellschaft. Darüber hinaus mag mindestens in Teilen der Bürgerschaft das Bewusstsein dafür gewachsen sein, wie anfällig unsere Gesellschaft im Zeitalter der Massenmobilität für die Ausbreitung von Pandemien ist – weshalb Wiederholungen in zyklischen Abständen keineswegs dystopisch erscheinen. Unter wirtschaftlichem Aspekt betrachtet, geriet die Abhängigkeit von funktionierenden Lieferketten auf die Agenda, während gesundheitspolitisch – abgesehen von den Digitalisierungsdefiziten der Gesundheitsverwaltung – der geringe Grad an autarker Versorgung mit Mitteln auffiel, die für die Gesundheit und Lebensverlängerung der Bürger von zentraler Bedeutung sind.

Auf der Grundlage dieser Einordnung einer Zeitenwende spricht einiges dafür, dass diese kaum einen Wirtschaftsstandort so stark trifft wie Deutschland. Das deutsche Wirtschaftsmodell beruht zum einen auf einem hohen Anteil der Industrie an der Bruttowertschöpfung. Mit einem Beitrag von fast 24% am BIP bewegt sich Deutschland zusammen mit China in der Spitzengruppe vergleichbarer Länder. Unter Berücksichtigung nicht zuletzt des hohen Anteils erfolgreicher mittelständischer Unternehmen im produzierenden Gewerbe war dies bisher ein maßgeblicher Faktor für die starke Stellung der deutschen Wirtschaft, während andere Länder der globalen Topliga im Zuge einer deutlichen Deindustrialisierung lediglich auf Anteile zwischen 11 und 15% ihrer Industrie am jeweiligen BIP kommen.

Mit dem relativ hohen Industrieanteil ist allerdings unabweisbar eine Kostenstruktur verbunden, bei der die Preisentwicklungen für Energie und andere Rohstoffe eine weit größere Rolle für die Bruttowertschöpfung spielen als in anderen Ländern – zumal Deutschland als rohstoffarmes Land weitgehend von Schwankungen auf den Weltmärkten abhängig ist. Der Vorteil einer starken Industriestruktur verkehrt sich dementsprechend in einen Nachteil, wenn es zu (teils politisch motivierten) Preissteigerungen bei Energie und Rohstoffen kommt. Genau das erleben wir und müssen damit rechnen, dass sich dies fortsetzt. Die Wahrscheinlichkeit, dass z.B. Lithium oder Seltene Erden frei von politischen Kalkülen geliefert werden oder sich die Energiepreise verlässlich auf dem Vorkriegsniveau oder sogar darunter wieder einpendeln, ist trotz zwischenzeitlicher Preisrückgänge wie z.B. beim Gas nicht sehr hoch. Im Übrigen wird die in Deutschland propagierte Energiewende im Sinne des Klimaschutzes und einer größeren Versorgungssicherheit ihrerseits den Trend zu höheren Bezugspreisen und damit zu höheren Kosten insbesondere für energieintensive Industriebetriebe stützen.

Wenn sich die deutsche Industrie dann auch noch verspätet bei der Digitalisierung und der Beteiligung am Internet der Dinge zeigt und sich bedeutende Industrieunternehmen darüber schließlich als angeschlossene Produktionsstätten von Internetgiganten wiederfinden, dann gerät dieser Markenkern des deutschen Standortes im Zuge des globalen Wandels auf eine abschüssige Bahn.

Dieser Industriesektor mit seinen Systemlösungen und einer breit gefächerten Struktur großer und mittelständischer Unternehmen ist immer noch so wettbewerbsfähig, dass er Deutschland regelmäßig zum Export-(Vize)Weltmeister macht. Die Exportquote am deutschen BIP beträgt rd. 47%. Die addierten Warenexporte und -importe hatten 2022 einen Wert von 3,1 Mio. € mit einem Exportüberschuss von 80 Mrd. €. Dieses exportgetriebene Wirtschaftsmodell wird von der Dominanz einer Geopolitik nach einer langen Phase der Geoökonomie wie kaum ein zweites betroffen. Nirgends lässt sich dies besser ablesen als in den Wirtschaftsbeziehungen mit China. Sollten sich die Spannungen im asiatisch-pazifischen Raum insbesondere über Taiwan weiter zuspitzen und sich die USA zu Reaktionen auf Interventionen Chinas veranlasst sehen, dann dürften die deutschen Handelsbeziehungen mit China (Exporte rd. 96 Mrd. €, Importe rd. 192 Mrd. €) auf den Gefrierpunkt sinken. Die addierten Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in China i. H. v. etwa 110 Mrd. € mit einem Anteil von über 46% (!) aller europäischen Direktinvestitionen in China wären in einem Disaster-Szenario je nach Beteiligung Deutschlands am Vorgehen der USA bis hin zu einem Totalverlust gefährdet.

In einem solchen Konflikt um die Großmachtstellung nicht nur im asiatisch-pazifischen Raum dürften die USA insbesondere Deutschland unmissverständlich vermitteln, dass für sie Sicherheitspolitik und Handelspolitik zwei Seiten einer Medaille sind, d.h. dass Deutschland sich in jedwedem Sanktionsregime der USA einzufäden hätte und darüber seine Handelsinteressen uneingeschränkt zurückstellen müsste. Im Vergleich zur Kritik der USA an der deutschen Beteiligung an beiden Gaspipelines durch die Ostsee, die sich zusammen mit den Warnungen baltischer und anderer Staaten als berechtigt erwiesen hat, dürfte der Druck auf das deutsche Engagement in China massiv erhöht werden, wie ebenso die Erwartung auf eine Entlastung des militärischen Engagements der USA in Europa durch eine stärkere Übernahme von Selbstverantwortung.

Das Erstaunliche ist, dass einige deutsche Konzerne – entgegen der jüngsten Lehrstunde wie Russland seine Energielieferungen als geostrategische Waffe einsetzt, entgegen immer stärkeren Pressionen Chinas, einschließlich einer wachsenden Rechtsunsicherheit für ausländische Unternehmen – vergleiche z.B. ein neues Anti-Spionage-Gesetz oder das Anti-Sanktionsgesetz – und entgegen einem selbst abgeschwächten Konfliktszenario im asiatisch-pazifischen Raum – an ihrem China-Engagement nicht nur festhalten, sondern es sogar erhöhen. Das gilt insbesondere für deutsche Automobilkonzerne und den Chemiekonzern BASF, der mit einer Investition von 10 Mrd. € ein zweites Werk in China plant. So wird sich das deutsche Direktinvestment i. H. v. 11,5 Mrd. € im Jahr 2022 unbenommen geopolitischer Veränderungen noch weiter erhöhen.

Über die Bedeutung des riesigen chinesischen Marktes mit seinen Wachstumschancen und den Unsinn eines „Decoupling“ besteht kein Zweifel. Aber die Ignoranz gegenüber einer sich aufdrängenden Derisking-Strategie und die sich wiederholende Blauäugigkeit (vergleiche Putins Russland) im Vertrauen auf die Verlässlichkeit eines diktatorischen Systems, das nach einer globalen Führungsrolle strebt und diesem Ziel alles unterordnet, lassen sich schwerlich mit unternehmerischer Weitsicht und Risikominimierung in Übereinstimmung bringen. Noch fataler stellt sich dieses Verhalten dar, wenn die in China engagierten deutschen Konzerne im Fall eines eskalierenden Konfliktes erhebliche Abschreibungen vornehmen müssten und darüber so weit in eine Schiefelage oder sogar existenzielle Krise gerieten, dass sie in einer aus der Bankenkrise bekannten Position des „too big to fail“ Druck auf staatliche Hilfen – also Steuerzahlergeld – auszuüben versuchen. Insofern ist diese China-Ausrichtung bedeutender deutscher Konzerne keineswegs eine rein „privatwirtschaftliche“ Angelegenheit, sondern eine höchst politische.

Die geopolitischen Veränderungen erfassen Deutschland in einer Lage, in der nicht wenige interne Probleme und Investitionsdefizite offensichtlich werden. Das Land

ist zwar relativ unbeschädigt durch eine Reihe von Krisen gekommen, aber über nicht wenige Unterlassungen und Versäumnisse ist Deutschland keineswegs so gut aufgestellt, wie es sein müsste, um wirtschaftlich seinen Ligaplatz zu halten und den sozialen Frieden zu bewahren.

1. Sowohl im Ausbau eines schnellen Internets über eine entsprechende Glasfaserinfrastruktur als auch in der Entwicklung und Nutzung digitaler Potentiale hinkt Deutschland hinter dem Stand beispielsweise baltischer oder skandinavischer Staaten insbesondere in der öffentlichen Verwaltung hinterher.
2. Der Mangel von geschätzten 650.000 qualifizierten Fachkräften in Folge der Demografie und eines sträflich versäumten Einwanderungs- und Zuwanderungskonzeptes droht zu einer Wachstumsbremse erster Ordnung zu werden.
3. Ebenso harrt eine weitere Folge unserer unabweisbar älter werdenden Gesellschaft einer Lösung: eine demografiefeste Altersversorgung mit den Justierschrauben Rentenniveau, Rentenversicherungsbeitrag, Lebensarbeitszeit, Zuschuss zur Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt und der Ergänzung durch die Förderung von Betriebsrenten und/oder ein kapitalgedecktes Verfahren. Mathematik lässt sich politisch nicht überlisten.
4. Der Bildungssektor in Deutschland ist – über die gesamte Bandbreite von der Kinderbetreuung über allgemeinbildende Schulen, die berufliche Ausbildung, Universitäten und Fortbildung als ein zentrales Feld für die gesellschaftliche Integration und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit unterfinanziert. Andere europäische Länder investieren bis zu 2% ihrer jährlichen Wirtschaftsleistung mehr in ihren Bildungssektor vom Personal über Gebäude bis hin zur Lehrmittelausstattung. Die Blüten des Bildungsföderalismus und die Frage nach der Qualität der Lehrpläne stehen auf einem weiteren Blatt.
5. Bezahlbares Wohnen wird zur erstrangigen sozialen Frage. Wenn selbst mittlere Einkommensbezieher in einer Vielzahl von Städten 40% ihrer verfügbaren Einkommen für Miete ausgeben müssen und Kindergärtnerinnen, Pfleger oder Polizisten für sich und ihre Familien keine bezahlbaren Wohnungen in einer einigermaßen erreichbaren Entfernung zu ihren Arbeitsplätzen finden können – von Geringverdienern ganz zu schweigen –, dann liefert diese seit Jahren wirkende Fehlentwicklung genügend Stoff für gesellschaftlichen Unmut und Spannungen.
6. Die physische Infrastruktur ist in nennenswerten Teilen marode wie nicht nur Autobahnrückendeckungen oder die Bahninfrastruktur verdeutlichen. Das gilt nicht weniger für die kommunale Infrastruktur.

7. Die Förderung von Existenzgründungen über Startkapital und späterem Wachstumskapital durch den Finanzsektor und über öffentliche Programme ist unzureichend. Deutschland braucht dringend eine höhere Dynamik an Unternehmensgründungen als Treiber von Innovationen und als zukünftige Arbeitgeber.
8. Über Bürokratie und Überregulierung in Deutschland sind schon Festmeter geschrieben und diverse Klagelieder gesungen worden. Trotz gelegentlicher Entrümpelungsversuche hat sich im Kern wenig geändert. Dieser Ballast geht im Wesentlichen auf eine verbreitete Mentalität, sich gegen alle denkbaren Risiken abzusichern, lange Beteiligungs- und Genehmigungsverfahren, ausufernde Berichts- und Nachweispflichten, ein nicht selten fehljustierter Datenschutz und realitätsferne Ausschreibungsverfahren zurück. Ohne eine hohe politische Konfliktbereitschaft, die sich notwendige rechtliche Grundlagen zu verschaffen und eine zentrale Kompetenzzuständigkeit zu verankern weiß, wird Deutschland nicht schneller.
9. Putins Krieg gegen die Ukraine und seine Drohgebärden gegenüber Europa haben einer Zivilgesellschaft, die allem Militärischen bisher überwiegend distanziert bis ablehnend gegenüberstand und militärische Sicherheit in einer gewissen Heuchelei lieber dem ungeliebten Onkel aus Amerika mit dem großen Knüppel überantwortete, schlagartig klargemacht, dass die Bundeswehr doch kein bloßes technisches Hilfswerk ist. Die Bündnis- und Einsatzfähigkeit der Bundeswehr in der NATO wurde über Jahre nachrangig behandelt. Hinsichtlich der dafür – wie auch für nachrichtendienstlichen Fähigkeiten und die Abwehr von Cyber-Angriffen – notwendigen Finanzmittel ergibt sich im Zuge der Zeitenwende das Problem eines hohen Nachholbedarfes.

Die Verteilungsfrage weist darüber allerdings weit hinaus. Sie stellt sich in vielfältiger Hinsicht und dürfte an Schärfe zunehmen:

Der Verteilungskonflikt zwischen verschiedenen öffentlichen Ausgabebereichen mit dem Zwang, in der Haushaltspolitik Prioritäten zu setzen (was mit der leidigen Aufgabe verbunden ist, auch Nachrangigkeiten zu definieren), spiegelt sich in der aufgeführten Liste von Versäumnissen und Defiziten. Die aktuellen Schwierigkeiten, sich in der Ampelkoalition auf den Entwurf des Bundeshaushaltes für 2024 zu einigen, sind der Auftakt für weitere Konflikte. Als Ausweg bieten einige Kräfte die Abschaffung der Schuldenbremse im Grundgesetz an, was von der politisch unpopulären Operation entbindet, sich kritisch mit der Ausgabenseite zu beschäftigen, aber unmittelbar zum nächsten Verteilungskonflikt führt.

Der spielt sich zwischen Gegenwartskonsum und Zukunftsinvestitionen ab und wirft damit die Frage nach einem gerechten Generationsvertrag auf. Die Indizien,

dass die älteren Generationen heute zu Lasten der Wohlstandsperspektiven, des Kapitaldienst aus der öffentlichen Verschuldung, einer auskömmlichen Altersversorgung sowie der Lebens- und Umweltqualität der jüngeren und nachfolgenden Generationen leben, sind nicht zu leugnen. Der demografische Trend zur immer älter werdenden Gesellschaft wird den Generationenkonflikt verschärfen.

Im föderalen Aufbau wird die Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Ebenen Bund, Länder und Kommunen zu einem wachsenden Problem. Einerseits fehlen den Kommunen Finanzmittel zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge für ihre Bürgerschaft. Andererseits fließen immer größere Finanzströme vom Bund zu den Ländern und Kommunen und schwächen seine Finanzkraft. So entfallen über 90% der von 2019 bis 2022 aufgenommenen öffentlichen Schulden auf den Bund. 2022 erzielten die Länder und Kommunen jeweils einen Haushaltsüberschuss, während der Bund ein Finanzierungsdefizit von rd. 130 Mrd. € ausweisen musste. Bei der Einnahmequelle mit der größten Dynamik, der Umsatzsteuer, ist der Anteil des Bundes am Steueraufkommen in 10 Jahren von 53,5 auf 46,6% zurückgegangen, gleichzeitig entlastet er die Kommunen bei den Sozialleistungen jährlich i. H. v. 23 Mrd. €, beteiligt sich dort an der Regional- und Investitionsförderung i. H. v 21 Mrd. € und unterstützt Länder und Kommunen bei den Sozialleistungen, der Kinderbetreuung und Wohnraumförderung für Flüchtlinge, was den Kommunen bekanntlich bei weitem nicht ausreicht. Setzt sich diese Entwicklung im Finanzverhältnis der Gebietskörperschaften fort, darf man sich bereits heute auf eine weitere Föderalismuskommission zur Regelung des Finanzausgleiches vorbereiten – und dabei am besten auch andere Ineffizienzen des Föderalismus in einem noch weiter gesteckten Rahmen gleich mitbehandeln.

Ein bisher eher unterbelichtetes Verteilungsproblem wird sich über weitere technologische Entwicklungssprünge von ChatGPT über Künstliche Intelligenz bis Biotechnologien öffnen: Wer sind die Profiteure und Nutznießer dieser Entwicklungen, und wer sind die Verlierer und Absteiger?

Ergibt sich daraus eine neue Klassenstruktur mit entsprechenden Auseinandersetzungen?

Deutschland wird ferner aus einem nationalen Interesse an einer besseren Verteilung von Zukunftschancen und an einem Abbau von Disparitäten in Europa und darüber hinaus in der europäischen Nachbarschaft mitwirken müssen. Das erstreckt sich von der Sicherheit für und in Europa über die Stabilität des Euro, eine Präventionspolitik gegen Migrationsströme aus Afrika, eines Tages dem Wiederaufbau in der Ukraine bis hin zum globalen Klimaschutz. Dies folgt der Devise, dass es Deutschland immer nur so gut gehen kann, wie gut es unseren Nachbarn geht. Schließlich ist der klassische Konflikt hinsichtlich der Verteilung von Einkommen und Vermögen keineswegs überholt. Das gilt zwar weniger für die

Einkommensverteilung unter Berücksichtigung sozialer Transfers, aber allemal für die Vermögensverteilung. Danach besitzen zehn Prozent der Privathaushalte in Deutschland über die Hälfte des Gesamtvermögens. Bei einer Rendite auf Kapitalanlagen sowie Wertsteigerungen von Immobilien, die höher als die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate liegen, setzt sich die Vermögensakkumulation mit einem weiteren Drift in der Verteilung fort. Sollten sich die Wachstums- und damit Wohlstandsperspektiven unter der Dominanz der Geopolitik und dem globalen wirtschaftlich-technologischen Strukturwandel eintrüben, wofür einiges spricht, und sich damit die bisher gewohnten innergesellschaftlichen Verteilungsspielräume verengen, dürfte dies das Gesellschaftsklima erheblich prägen. Wer diesen klassischen Verteilungskonflikt negiert oder die Debatte um eine gerechtere Verteilung – wie auch über Bonuzahlungen, Abfindungen und Steuervermeidung – für eine ideologische Verirrung hält, hat sich über den zentralen Wert des Zusammenhaltes unseres Gemeinwesens zu wenig Gedanken gemacht. Er sollte sich im Übrigen vergegenwärtigen, dass jede Übertreibung eine Antithese schafft. Und die kann sehr irrational und politisch unappetitlich ausfallen.

Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist seit ihrer Gründung 1949 und seit der Vereinigung 1990 von politischen, wirtschaftlichen, sozialen und internationalen Krisen durchzogen. Bisher wurden diese im Zusammenwirken von Politik, Wirtschaft, Sozialpartnern und Zivilgesellschaft mindestens in dem Sinne erfolgreich bewältigt, dass die Stabilität des Landes und der Zusammenhalt der Gesellschaft bewahrt wurde. Ob Deutschland nach der militärischen, politischen und moralischen Katastrophe 1945 und der folgenden Nachkriegszeit außer 1990/1991 eine Entwicklung durchlaufen hat, die als Zeitenwende klassifiziert werden kann, mögen kompetentere Historiker beurteilen. Nach meiner Einschätzung ist Deutschland heute mit einer Zeitenwende konfrontiert, die wegen ihrer globalen Bezüge erhebliche Auswirkungen auf Wirtschafts-, Finanz- und stoffliche Ströme hat und damit insbesondere das export- und industriegetriebene sowie rohstoff- und energieabhängige Wirtschaftsmodell Deutschland herausfordert.

Mein Eindruck ist, dass die Dimension und Konsequenzen dieser Zeitenwende bisher von der Politik in einer mangelnden Konfliktbereitschaft nicht ausreichend vermittelt und von der Zivilgesellschaft in einer verbreiteten Mentalität, sich bequem in einer möglichst permanenten Gegenwart einzurichten, erst unzureichend begriffen worden ist. Der Politik wird eine kluge und weitreichende Reformpolitik, die dem Sicherheitsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürgern Rechnung trägt, abverlangt, und der Zivilgesellschaft die staatsbürgerliche Tugend, sich im Wandel anpassungsfähig und gegen falsche Einflüsterungen immun zu erweisen.

Viertes Kapitel
**Autonomie der deutschen Bundesländer –
besser als ihr Ruf**

Nathalie Behnke³

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	38
B. Autonomie	41
C. Formen der Steuerverteilung und ihre Effekte auf Autonomie	43
I. Eigene Steuern	44
II. Transferzahlungen	45
III. Verbundsteuern	47
D. Mitbestimmung und kollektive Autonomie – der Bundesrats-Effekt	49
E. Fazit	51
Literaturverzeichnis	52

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Finanzautonomie sub-nationaler Einheiten von Föderalstaaten – Indizes im Vergleich.....	39
Tabelle 2:	Aufteilungsquote der Umsatzsteuer.....	51

Zusammenfassung

Das Ausmaß an Fiskalautonomie in Deutschland wird im Ländervergleich regelmäßig als relativ gering eingeschätzt. Gemäß der klassischen Theorie des Fiskalföderalismus ist dies problematisch, da hierdurch Inkongruenzen zwischen Entscheidern, Nutzern und Kostenträgern von öffentlichen Gütern entstehen und Ineffizienzen erzeugt werden. Inwieweit der Befund einer geringen Fiskalautonomie zutreffend ist, hängt jedoch stark von der Definition des Autonomiebegriffs

3 Prof. Dr. Nathalie Behnke ist Professorin und Leiterin des Arbeitsbereichs „Öffentliche Verwaltung, Public Policy“ am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt. E-Mail: nathalie.behnke@tu-darmstadt.de.

ab. Der vorliegende Beitrag zeigt, dass sich der Grad an dezentraler Fiskalautonomie in Deutschland deutlich erhöht, wenn über die ländereigenen Steuereinnahmen hinaus alle Finanzmittel berücksichtigt werden, die den Ländern berechenbar und ohne Zweckbindung zur Verfügung stehen, somit auch Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern und Transferzahlungen. Die Möglichkeiten der Länder, über den Bundesrat Einfluss auf die Ausgestaltung und Höhe von Gemeinschaftsteuern zu nehmen, stärken deren Handlungsautonomie zusätzlich. Zugleich folgen aus der hohen finanziellen Bedeutung von Gemeinschaftsteuern und der kollektiven Verhandlungsmacht der Länder auch Risiken für deren Unabhängigkeit vom Bund. Dieses Argument wird im vorliegenden Beitrag entwickelt und mit konkreten Beispielen der jüngeren Vergangenheit unterfüttert.

Schlüsselbegriffe: Föderalismus, Fiskalautonomie, Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Autonomy of the German federal states – better than its reputation

The extent of fiscal autonomy in Germany is regularly assessed in comparative perspective as relatively low. According to the classic theory of fiscal federalism, this causes incongruities between decision-makers, beneficiaries and providers of public goods which result in inefficiencies. The appropriateness of this conjecture of low fiscal autonomy depends, however, on the definition of the concept of autonomy. This contribution shows that the degree of decentralized fiscal autonomy in Germany increases significantly if, in addition to the exclusive tax revenues of the “Länder”, all financial resources they can deploy regularly and unconditionally are taken into account, including income from joint taxes and unconditional transfers as part of the financial equalization system. The opportunities of the “Länder” to influence the design and amount of joint taxes in the “Bundesrat” further add to their autonomy. Still, the financial importance of joint taxes and the collective bargaining power of the “Länder” also entail risks for their independence from the federal level. This argument is developed and substantiated with examples from the recent past in the present contribution.

Keywords: Federalism, fiscal autonomy, federal-state financial relations

JEL Codes: H73, H77, H20

DOI 10.35998/9783830555704-02

A. Einleitung

Die deutschen Bundesländer verfügen über eine vergleichsweise geringe Fiskalautonomie. In diesem Befund stimmen die vergleichende Föderalismusforschung und finanzwissenschaftliche Analysen überein. In den zwei wichtigsten Datensätzen zur Messung subnationaler Autonomie des letzten Jahrzehnts – dem “Regional Authority Index” von LIESBET HOOGHE und Kollegen (2016)⁴ sowie dem (De-)Centralization Index unter der Projektleitung von PAOLO DARDANELLI (2019)⁵ schneidet Deutschland bei der Fiskalautonomie im Vergleich zu anderen

4 Vgl. Hooghe, et al. (2016).

5 Vgl. Dardanelli, et al. (2019).

Föderalstaaten relativ schlecht ab (s. Tabelle 1 unten). In der Schweiz, den USA und Kanada erreichen die sub-nationalen Einheiten höhere Werte. Nur in Australien sind sie (nahezu) gleich und in Österreich liegen sie darunter.

Tabelle 1: Finanzautonomie sub-nationaler Einheiten von Föderalstaaten – Indizes im Vergleich

	RAI fiscal autonomy 2018	RAI fiscal control 2018	fiscal de-/ centralization 2010
D	2,67	2	19
CH	4,00	2	24
AU	2,00	1	k.A.
USA	5,14	0	25
CAN	4,39	1	33
AUS	2,00	2	20

Quelle: RAI: Hooghe et al. 2016, Daten: Marks (2023); Fiscal De-/Centralization: Dardanelli et al. 2019; Daten in den einzelnen Länderberichten der Autoren

Der Eindruck, dass die deutschen Länder über eine geringe Fiskalautonomie verfügen, wird auch in der deutschen Finanzwissenschaft geteilt⁶. Betrachtet man den Anteil der eigenen Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen der Länder, so ist dieser in der Tat gering⁷. Die geringe Fiskalautonomie der Länder wird gemäß der klassischen Theorie des Fiskalföderalismus als problematisch angesehen, da gegebenenfalls Inkongruenzen zwischen Entscheidern, Nutzen und Kostenträgern für öffentliche Güter und Leistungen entstehen,⁸ was letztlich zu ineffizientem Finanzverhalten führen könne.⁹ Diese Argumente gehören gewissermaßen zum Kanon der fiskalföderalen Literatur und gehen davon aus, dass erstens tatsächlich die Fiskalautonomie der Länder defizitär ist sowie, dass, zweitens, diese mangelnde Autonomie zu Ineffizienzen führt. Beide Annahmen sollen in diesem Beitrag kritisch hinterfragt werden.

Ausgangspunkt hierfür ist die Frage, wie sich überhaupt die Autonomie der sub-nationalen Einheiten bemessen lässt. Was ist also unter Autonomie zu verstehen, und durch welche Form von Einnahmen kann fiskalische Autonomie hergestellt oder gesichert werden? Geht man davon aus, dass nur „echte“ eigene Steuern, die also von einer Gebietskörperschaft autonom erhoben wurden, autonomiefördernd wirken, erhält man ein anderes Bild, als wenn man Einnahmen mitberücksichtigt, die den sub-nationalen Einheiten bedingungslos und berechenbar zur Verfügung

6 Vgl. Feld/Schnellenbach (2014); Baskaran, et al. (2017).

7 Vgl. Rodden (2004), S. 483.

8 Vgl. Oates (2005).

9 Vgl. Feld, et al. (2016), 16f.

stehen und auf deren Höhe sie Einfluss haben. In diesem Sinne kommt gemeinsam vereinnahmten Steuern eine ambivalente Bedeutung zu. Im Rahmen der Erhebung der OECD Einnahmenstatistiken wird diese Problematik besonders deutlich.¹⁰ Dort weisen einige Länder für ihre subnationalen Einheiten nur die eigenen Steuern als eigene Einnahmen aus, andere – darunter auch Deutschland – auch die Anteile der Bundesländer an den Gemeinschaftsteuern. Hierdurch entsteht für Deutschland ein (scheinbarer) Anteil der Ländersteuern von knapp 50% der Ländereinnahmen gegenüber 7,3% ‚echten‘ eigenen Einnahmen (Stand 2001). STEGARESCU¹¹ argumentiert daher, dass durch den Einbezug von Gemeinschaftsteuern ein verzerrtes Bild über die Autonomie subnationaler Einheiten entstünde, wohingegen BLÖCHLIGER und PETZOLD¹² darauf hinweisen, dass die Zuordnung von Gemeinschaftsteuern als eigene Einnahmen oder als Zuweisungen davon abhängt, wie sie ausgestaltet sind. Die Debatte fasst KIM treffend zusammen:

*“The issue of measuring the extent of fiscal decentralisation is far from settled. Given the unresolved issues and dominant presence of tax sharing in many countries, the correct measurement and understanding of sub-national governments’ fiscal power are particularly important. In order to fully understand the nature of tax sharing, then, it is necessary to go beyond the classification of sub-national taxes and investigate the political economy forces behind the determination of tax sharing.”*¹³

Anschließend an diese Überlegungen ist es daher das Ziel meines Essays, das Ausmaß der Fiskalautonomie der deutschen Länder genauer zu bestimmen, indem einerseits die Effekte verschiedener Formen von Ländereinnahmen (eigene Steuern, Zuweisungen, Gemeinschaftsteuern) diskutiert werden und andererseits die institutionellen und politischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, unter denen diese Einnahmen generiert werden. Im Weiteren werde ich daher zunächst das Konzept der Autonomie unter Berücksichtigung der politikwissenschaftlichen Forschung zur Dezentralisierung definieren (Abschnitt 2). Anschließend werden verschiedene Verfahren der Steuerverteilung auf ihre Effekte auf sub-nationale Autonomie hin untersucht, wobei insbesondere die Gemeinschaftsteuern im Fokus stehen (Abschnitt 3). Als institutioneller Rahmenbedingung kommt dem Beteiligungsverfahren der Länder an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat eine besondere Bedeutung zu. Es wirkt autonomieschonend und ändert daher die Interpretation der Fiskalautonomie der deutschen Länder im internationalen Vergleich, da in der Tat die Gemeinschaftsteuern sinnvoller als eigene Einnahmen, denn als

10 Vgl. OECD (2022).

11 Vgl. Stegarescu (2005).

12 Vgl. Blöchliger/Petzold (2009).

13 Kim (2015), S. 17.

Zuweisungen interpretiert werden sollten (Abschnitt 4). Im Fazit zeigt sich, dass die Länder im Kollektiv über eine hohe Autonomie verfügen. Zugleich begrenzt jedoch die kollektive Autonomie die individuelle Verantwortlichkeit der Landesregierungen gegenüber ihrer Wählerschaft und bietet Anreize zur Verschiebung der etablierten Aufgaben- und Lastenverteilung nach dem Muster „Geld gegen Kompetenzen“.

B. Autonomie

Autonomie sub-nationaler Einheiten ist so etwas wie das Zauberwort der Dezentralisierungs- und Föderalismusliteratur.¹⁴ Die Autonomie sub-nationaler Einheiten hängt maßgeblich davon ab, über welche Kompetenzen sie verfügen, in welchem Maße also politische Entscheidungsträger*innen der sub-nationalen Einheiten die Möglichkeit haben, Policy-Entscheidungen unabhängig von der gesamtstaatlichen Ebene zu treffen und den Bedürfnissen und Präferenzen ihrer regionalen Bürgerschaft anzupassen. Ähnlich argumentiert AGRANOFF¹⁵, dass Autonomie Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit erfordert, um die Werthaltungen einer regionalen Bevölkerung zu realisieren. Somit ist sub-nationale Autonomie sowohl aus Sicht der Demokratietheorie als auch aus ökonomischer Perspektive wünschenswert. Aus demokratietheoretischer Sicht wird durch sub-nationale Autonomie die unmittelbare Rückbindung der Politiker*innen an die Wählerschaft intensiviert, womit – ganz im Sinne der ökonomischen Theorie der Demokratie nach Anthony Downs¹⁶ – eine höhere Responsivität und Verantwortlichkeit derselben einhergehen sollte. Wenn sub-nationale Politiker*innen Steuererhöhungen beschließen, müssen sie dies gegenüber ihren Bürgern dadurch rechtfertigen, dass sie ein besseres Bündel an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen anbieten. Damit, so das Argument, wird auch ein verantwortungsbewusstes Verhalten der Wählerschaft befördert, da ein Kostenbewusstsein für die konsumierten Güter und Dienstleistungen geschaffen wird.¹⁷ Erfahrungen aus tief gespaltenen Gesellschaften zeigen außerdem, dass eine Dezentralisierung von Kompetenzen sogar eine befriedende Wirkung haben kann, wenn kulturelle, ethnische, religiöse, sprachliche oder andere Gruppen regional konzentriert wohnen und im Wege der Dezentralisierung ihre gruppenspezifischen Belange autonom regeln können.¹⁸ Auch aus

14 Vgl. Gomes (2012), 387f.

15 Vgl. Agranoff (2004), S. 28.

16 Vgl. Downs (1957).

17 Vgl. Blankart (2017), 419ff.; Ambrosanio/Bordignon (2015), S. 249; Breton (1996).

18 Vgl. Máiz/William (2014); Wolff (2013).

ökonomischer Sicht verspricht eine regionale Autonomie viele Vorteile. Über die regional angepasste Bedürfnisbefriedigung können Ressourcen effizienter alloziert werden. Darüber hinaus befördert ein inter-regionaler Wettbewerb um mobile Steuerquellen (Bürger*innen; Unternehmen ...) die Effizienz der Besteuerung und der Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen und wirkt im HAYEK'schen Sinne als Entdeckungsverfahren langfristig für alle wohlfahrtssteigernd.¹⁹

Als Fiskalautonomie wird entsprechend die Kompetenz angesehen, selbst Steuern zu bestimmen (Steuerbasis und Steuertarif) und zu vereinnahmen (Einnahmeautonomie), ergänzt um die Kompetenz, über die Verwendung der erhobenen Mittel autonom zu entscheiden (Ausgabeautonomie). Die Größe der Einnahme- und Ausgabeautonomie wird bestimmt als der Anteil der substaatlichen Einnahmen oder Ausgaben an den gesamtstaatlichen Einnahmen oder Ausgaben.²⁰ Weder der Anteil der eigenen sub-nationalen Einnahmen an den staatlichen Gesamteinnahmen noch der Anteil der sub-nationalen Ausgaben an den staatlichen Gesamtausgaben sind für sich genommen jedoch geeignete Maße für die sub-nationale Fiskalautonomie, weshalb in den vergangenen Jahren eine Reihe weiterer Maßzahlen als Ergänzung vorgeschlagen wurden.²¹

Vielmehr muss sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben berücksichtigt werden, wie groß der Einfluss der sub-nationalen Einheit darüber ist, in welcher Höhe Einnahmen bzw. Ausgaben anfallen und woher sie kommen bzw. wofür sie verwendet werden. Erst wenn diese Entscheidungsfreiheit gegeben ist, liegt Autonomie auch substantiell vor.²² Die Entscheidungsfreiheit über die Höhe oder Herkunft der Einnahmen ist je nach Mechanismus der Steuerverteilung unterschiedlich ausgeprägt. Dies wird im nächsten Abschnitt diskutiert. Die Entscheidungsfreiheit über die Höhe und Zuordnung der Ausgaben kann auf zweierlei Weise beschränkt sein. Zum einen können rechtliche Regeln sub-nationale Regierungen binden und bestimmte Ausgaben vorschreiben.²³ Zum anderen ist die Ausgabeautonomie auch dann beschränkt, wenn alle Mittel für die pflichtigen oder strikt notwendigen Ausgaben verbraucht werden oder die Mittel nicht einmal

19 Vgl. Hayek (1969).

20 Vgl. die Definition in Stegarescu (2005), S. 302: „Der fiskalische Dezentralisierungsgrad bezeichnet im Allgemeinen das Ausmaß, in dem staatliche Aufgaben und Ressourcen lokalen oder regionalen Gebietskörperschaften zugewiesen werden. Er wird in der Literatur üblicherweise anhand des Anteils dieser Gebietskörperschaften an den Gesamtausgaben oder -einnahmen des Staates quantifiziert.“

21 Vgl. Rodden (2004); Blöchliger/Petzold (2009).

22 Vgl. Gomes (2012).

23 Vgl. Gomes (2012), S. 388.