

Michael Thöne

Schafft der Staat die fünf großen Transformationen?*

Die Zukunft des »Geschäftsmodells Deutschland« verlangt es, wie die Beiträge des vorliegenden ifo Schnelldienstes deutlich machen, viele der alten Tugenden zu pflegen, aber vieles der überkommenen Strukturen zu reformieren. Doch bestehende Strukturen formen die Menschen und Unternehmen über die Zeit, sie schaffen eigene Ökosysteme von Akteuren, die sich auf sie eingerichtet haben und von ihnen profitieren. Deshalb sind Reformen so schwer anzugehen und noch schwerer umzusetzen. Das gilt – paradoxerweise, so scheint es – gerade für den Wandel, dessen Notwendigkeit wir klar vor uns sehen, mehr als für den Wandel, den eine plötzliche Krise erzwingt. Doch können die staatlichen Maßnahmen angesichts der derzeitigen akuten Krisen der abklingenden Corona-Pandemie und des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine allenfalls partiell dazu beitragen, auch die langfristigen Herausforderungen anzugehen. Die Zukunft des »Geschäftsmodells Deutschland« hängt hinsichtlich der staatlichen Aufgaben auf allen föderalen Ebenen vielmehr wesentlich davon ab, wie die großen chronischen Krisen bewältigt werden. Diese chronischen Krisen, teils exogen entstanden, teils »hausgemacht«, definieren die zentralen Transformationsaufgaben der kommenden zwei Jahrzehnte für den Staat in Deutschland.

WAS SIND DIE GROSSEN TRANSFORMATIONS-AUFGABEN?

Welche großen Transformationsaufgaben kommen auf Deutschland zu und müssen politisch gestaltet werden? Es muss hier kein neues Programm entworfen werden; die Forderungen stehen im Raum. Allerdings werden sie nur selten zusammengebracht, zumindest nicht in ihren fiskalischen Konsequenzen. Einen ersten Ansatz dazu liefert dieser Beitrag.

Fängt man an, wertfrei und ohne spezielle »Fachbrille« die Felder zusammenzuzählen, in denen Deutschland den teils überfälligen Wandel in seinen staatlichen Leistungen voranbringen muss, um diesen Transformationsstau zu überkommen, stechen fünf Felder besonders heraus:

* Der Text ist eine gekürzte Fassung meines Beitrags »Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro. Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen« in dem Buch *Wie kommen die föderalen Finanzen aus der Corona-Krise?*, hrsg. von J. Lange und M. Junkernheinrich, Reihe Loccumer Protokolle; Rehburg-Loccum 2022 (erscheint demnächst). Diese Langfassung ist auch als FiFo Diskussionsbeitrag 22-04 erschienen. Der essayistische Charakter des ursprünglichen Textes wurde beibehalten.

IN KÜRZE

Das Papier umreißt die fünf zentralen Transformationsaufgaben, die das Land in den kommenden 20 Jahren gleichzeitig und kumulativ bewältigen muss. In ihrem finanziellen Volumen sind sie noch nicht zusammen betrachtet worden. Der gesamtstaatliche Aufwand, diese Aufgaben parallel umzusetzen, wird auf mittelfristig 300 Mrd. Euro im Jahr geschätzt (8% des BIP). Steuererhöhungen, diskretionäre Ausgabenkürzungen oder eine modernisierte Schuldenbremse könnten da allenfalls kleinere Lösungsbeiträge leisten. Um die fünf großen Transformationen unter einen Hut zu bekommen, bedarf es einer sechsten Transformation: der grundlegenden Modernisierung des öffentlichen Sektors, einschließlich des öffentlichen Dienstes. Anhand eines europäischen Effizienz-Scores für Staatsleistungen wird für Deutschland deutlich, dass der öffentliche Sektor nicht sakrosankt sein kann. Hier stecken sehr große Potenziale, die kommenden Finanzierungslücken zu schließen. So schwer das auch wird: Ohne tiefgreifende Modernisierung wird Deutschland weder das Geld noch die Leute haben, um als leistungsfähiger Staat die akuten Krisen zu überwinden und zugleich die großen Zukunftsaufgaben zu bewältigen.

Klimawandel entgegentreten

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



Dr. Michael Thöne

ist Geschäftsführender Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln).

Katastrophenschutz, im Städtebau, in der Land- und Forstwirtschaft.

Demografischen Wandel bewältigen

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

Wo also wirkt sich der demografische Wandel aus? Die Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Sozialausgaben werden sinken. Renten-, Gesundheits- und Pflegeausgaben werden diese Entlastungen aber weit übersteigen. Werding und Läßle (2022) zeigen in einer Analyse für den Bundesrechnungshof, dass langfristig die Ausgaben für die soziale Sicherung von heute 22% auf knapp 30% des Bruttoinlandsprodukts steigen werden. Das entspricht einer Tragfähigkeitslücke im aktuellen gesamtstaatlichen Haushalt von 5,1% des BIP. Reformen innerhalb des Systems der sozialen Sicherung könnten diese schon lange absehbaren Entwicklungen zwar etwas abmildern. Wahrscheinlicher scheint es allerdings aus heutiger Sicht, dass an diesem politisch und gesellschaftlich »unangenehmen« Thema so lange weiter vorbeigeschaut wird, bis die kommenden Lasten gänzlich unausweichlich sind. Zum größten Teil ist das heute schon der Fall. Bei der Bewältigung des demografischen Wandels geht es also nicht mehr darum, intergenerative Ungerechtigkeiten zulasten junger kommender Generationen abzuwenden, denn dazu ist es zu spät.

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

Quantitativ wichtiger noch als Einwanderung dürfte es werden, Arbeit generell attraktiver – auch sinngemäß und erfreulich – und damit auch produktiver zu machen. Konkret heißt das, die Arbeitsproduktivität durch Geschlechtergerechtigkeit, Inklusion, lebenslanges Lernen und tiefgreifende Flexibilisierung – gerade auch im öffentlichen Dienst – zu erhöhen.

Der Fachkräftemangel wirkt hier ohnehin als Pull-Faktor; unattraktive und wenig produktive Stellen sind immer schwerer zu besetzen. Doch es reicht nicht, sich allein auf die Kräfte von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt zu verlassen. Politik als Push-Faktor kann sehr viel aktiver bestehende Verkrustungen lösen, überkommene Pfründe abschaffen, Agilität erhöhen und die Stützen einer partizipativen Ermutigungskultur schaffen.

Natürlich spielen hier auch Digitalisierung und Automatisierung eine große Rolle; insbesondere auch unsere Bedarfsperspektive hierauf. Die aktuelle Diskussion um das autonome Fahren, zum Beispiel, wird unter vielen technischen und verkehrsrechtlichen Gesichtspunkten geführt. Der Umstand aber, dass es in 20 Jahren absehbar keine Menschen mehr gibt, die man für so einfache Tätigkeiten wie Lkw- und Taxi-Fahren einsetzen will, gehört stärker in den Fokus solcher Transformationsdiskussionen.

Das gilt für viele Felder unseres Arbeitsmarktes: für den Einstieg in Zukunftsjobs; besonders aber auch für den Ausstieg aus Berufen, die bald der Vergangenheit angehören werden. Gerade unter demografischen Aspekten sollte eine inklusive und produktive Gesellschaft beispielsweise die Entscheidungen, wie viele Pflegekräfte, Immobilienmakler und Lebenszeitbeamte sie in 20 Jahren benötigt, nicht allein der geringen oder großen Anziehungskraft hergebrachter Gehaltsstrukturen überlassen.

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

Infrastrukturen transformieren

Zu der Transformation in die Zukunft gehört es auch, die Versäumnisse aus der Vergangenheit wiedergutmachen. Lange Jahrzehnte wurden in vielen Teilen Deutschlands die Investitionen in öffentliche Infrastrukturen vernachlässigt. Oft wurde an den Investitionen gespart, um die Haushalte rechnerisch leichter ausgleichen zu können. Doch damit, öffentliches Vermögen nicht ordentlich in Schuss zu halten oder gar notwendige Ersatzinvestitionen immer wieder hinauszuschieben, kann man einen Haushalt nicht wirklich konsolidieren. Unterlassene Investitionen bei Infrastrukturen, die von einer Gesellschaft auf Dauer gebraucht werden, schaffen ebenso »implizite Schulden« wie demografisch nicht mehr gedeckte Leistungszusagen in der sozialen Sicherung.

In Deutschland ist es traditionell die kommunale Ebene, die die meisten Infrastrukturen unterhält und

am meisten investiert – bzw. am meisten investieren sollte. Im aktuellen KfW-Kommunalpanel 2022 beträgt der hochgerechnete Investitionsrückstand aller Kommunen mit mehr als 2 000 Einwohnern insgesamt 159 Mrd. Euro.¹ Jenseits der Wiederherstellung und des Erhalts öffentlichen Infrastrukturen in zeitgemäßer Funktionalität zeigt deren Transformation weite Überlappung mit der Energie- und Verkehrswende. Bis 2045 muss auch der kommunale Kapitalstock klimaneutral sein. Die Größe dieser Transformationsaufgabe wird mit Blick auf die bestehende Investitionslücke deutlich: Dieser Rückstand bezieht sich auf investive Maßnahmen, die in einer lebenszeitorientierten Betrachtung zumeist schon überfällig sind – und trotzdem unterbleiben. Für die Klimatransformation ist der Anspruch mitunter sehr viel höher: »Polluting capital« im öffentlichen Sektor muss auch dann bis 2045 ersetzt werden, wenn seine bilanzielle oder auch seine wirtschaftliche Lebensdauer noch lange nicht vorüber ist. Hier muss vorzeitig eingegriffen werden.

Äußere, innere und Cyber-Sicherheit stärken

Der russische Krieg gegen die Ukraine hat für Deutschland zu einer sicherheitspolitischen Umkehr geführt, die hier als »Zeitenwende« wahrgenommen wird. Aus der Binnensicht trifft das gewiss zu. Aus Sicht unserer NATO-Partner sieht es mitunter eher so aus, als stelle sich Deutschland nun tatsächlich den verteidigungspolitischen Aufgaben, die es schon seit längerem zugesichert hat. Mit dem schuldfinanzierten »Sondervermögen Bundeswehr« von einmalig 100 Mrd. Euro wird im Wesentlichen die lange gewachsene militärische Investitionslücke geschlossen. Zusätzlich soll mittelfristig das Ziel erreicht werden, die jährlichen Aufwendungen für Verteidigung dem 2%-Ziel anzupassen. Umfangreiche Maßnahmen für die Cyber-Sicherheit sind im Bereich der inneren wie der äußeren Sicherheit hilfreich. Zudem erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass eine transformative Modernisierungsagenda, wie sie hier umrissen wird, zusätzliche große Aufmerksamkeit auf die demokratische Festigung der Gesellschaft angesichts populistischer Gegenströmungen richten muss.

Digitale Transformation beschleunigen

Die offenere und offensivere Digitalisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und schließlich des öffentlichen Sektors ist ebenfalls eine große Aufgabe, in der Deutschland im Vergleich zu vielen seiner *peers* noch großen Aufholbedarf hat. Im Gegensatz zu den vier zuvor genannten Transformationsfeldern allerdings geht es weniger darum, für die absehbare mittlere und lange Frist von fünf bis 50 Jahren zusätzliche Lasten zu schultern, um die jeweilige Transformationsaufgabe zu bewältigen. Die breit angelegte digitale Transfor-

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

FÜNF TRANSFORMATIONEN ZUGLEICH

Diese fünf großen Transformationsfelder für Deutschland und seine staatlichen Ebenen (plus EU) umreißen allenfalls grob, was zu tun sein wird. Das mag, fiskalisch gesprochen, auch noch nicht alles sein. Forcierter Wandel verlangt oft genug auch die soziale Abfederung, um Akzeptanz zu gewährleisten. Ob das immer nötig oder auch möglich ist, soll an dieser Stelle gar nicht vertieft werden. Ebensovienig die wichtige Frage, wie die Maßnahmen dieser mehrschichtigen Transformation im Einzelnen instrumentiert werden. Ich möchte den Blick auf die verbleibende² Gesamtgröße der Transformationsaufgabe richten, die mit diesen fünf Feldern umrissen ist.

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

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

Diese Frage muss in mehreren Dimensionen beantwortet werden – institutionell, politisch, ökonomisch

² Natürlich werden die skizzierten Transformationsaufgaben schon in unterschiedlichem Maße angegangen; in vielen Feldern sind schon wichtige Erfolge zu verzeichnen. Insofern basiert die Betrachtung auf diesem »Zwischenstand« und was von hier an noch weiter (und deutlich beschleunigt) zu tun ist.

¹ Dieser Abschnitt nach Thöne (2022a); Zahlen aus Difu Berlin und KfW (2022).

Abb. 1

Gedankenexperiment: Die fünf großen Transformationen mit zusätzlichen öffentlichen Mitteln umgesetzt^a

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

^a Investitionen sind Teil der oben genannten Staatsfunktionen.
Quelle: Eurostat; Destatis; BMF; Schätzungen des Autors.

© ifo Institut

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

Wir haben zahlreiche Aufgaben gesehen, bei denen man jeweils viel »Geld in die Hand nehmen muss«. Was hieße das aufsummiert für die öffentlichen Finanzen? Die Antwort auf diese Frage sollte am besten eine umfangreiche und differenzierte Projektionsrechnung unserer öffentlichen Haushalte in kurzer, mittlerer und langer Frist geben, in die ergänzend zu den bestehenden Staatsaufgaben dann fundiert geschätzte fiskalische Volumina für die verschiedenen Transformationsaufgaben einbezogen werden.³ Mit Blick auf die kumulierten Transformationsaufgaben und für ganz Deutschland gibt es eine solche Tragfähigkeitsrechnung aber (noch) nicht.

Stattdessen machen wir ein einfaches Gedankenexperiment bzw. eine Überschlagsrechnung: Wir betrachten den gesamtstaatlichen Haushalt in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), die die öffentlichen Finanzen aller staatlichen Ebenen einschließlich Sozialversicherung zusammenbringt. Als Ausgangsbasis nutzen wir die funktionale Aufteilung der Staatsausgaben nach COFOG⁴ des

³ Derartige Tragfähigkeitsrechnungen gibt es für einzelne Transformationsfelder, wie die oben genannte Arbeit von Werding und Läßle (2022) zu demografischen Wandel und sozialer Sicherung. Die Auswirkungen mehrerer (aber nicht aller oben genannter Transformationsaufgaben auf die fiskalische Tragfähigkeit sind bislang nur für einzelne Kommunen ermittelt worden: Für Köln und Karlsruhe mit dem FiFo-Modell zur materiellen Nachhaltigkeit der Stadtfinanzen.

⁴ Ausgabendaten nach dem internationalen Standard der Classification of the Functions of Government (COFOG) bieten IMF, OECD und Eurostat. Zur wissenschaftlichen Nutzung dieser Daten vgl. grundlegend Thöne (2022b).

Jahres 2019, des bislang letzten »normalen« Jahres ohne akute Krise. Diese auf 2021 hochgerechnete Ausgabenverteilung bildet den Ausgangspunkt der Überschlagsrechnung, das »strukturelle Ist«: Gut 1,6 Billionen Euro »normale« Staatsausgaben ohne akute Corona-Maßnahmen; das entspricht der Staatsquote von 45,2% des BIP. Abbildung 1 gibt auf der linken Seite einen Überblick.

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

- Die notwendigen Steigerungen von Investitionsaufwendungen sind in den jährlichen COFOG-Zahlen inbegriffen.
- Neben geschätzten Mehraufwendungen sind auch »demografischen Renditen« berücksichtigt – die sich allerdings spürbar nur bei den Ausgaben zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit niederschlagen sollten (und in der Funktion »Soziales« durch die stark ansteigenden alterungsbedingten Ausgaben weit überkompensiert werden).
- Die Mehraufwendungen in den einzelnen Feldern sind jeweils als durchaus vorsichtige, lieber zu niedrig als zu hoch angesetzte Schätzung formuliert. Das wird deutlich, wenn man etwas tiefer in die einzelnen Aufgabenfelder hineinschaut. In der Verteidigung ist mit zusammen 2% des BIP lediglich die im Bündnis vereinbarte Untergrenze als mittelfristiger Ausgabenplafonds veranschlagt. Auch in den anderen Feldern sind die über alle föderalen Ebenen summierten Mehraufwendungen zumeist eher moderat: Große Verbesserungen in Cybersicherheit und Katastrophenschutz für zusammen »nur« 15 Mrd. Euro (in 2021er Preisen) zu erreichen, ist sehr anspruchsvoll. Hier, wie in den benachbarten Transformationsfeldern, kann man auch leicht mehr veranschlagen.
- Nicht in allen Feldern sind die Mehraufwendungen für die gleiche Zeitlänge zu veranschlagen. Als ungefähres Startdatum für die volle Transformation in allen fünf Feldern ist hier optimistisch das Jahr 2025 genannt. Wie lange es dann bis zur erfolgreichen Umsetzung der Transformation braucht, ist von Feld zu Feld unterschiedlich und hängt natürlich wesentlich vom klugen Design der jeweiligen Maßnahmen ab. Grob geschätzt dürfte

keine der Transformationen in weniger als zehn Jahren umgesetzt sein; einige werden absehbar zu langfristigen Aufgaben.

- In diesen mittelfristigen, strukturellen Mehraufwendungen sind kurzfristige Einmalmaßnahmen bewusst nicht berücksichtigt. Das betrifft die umfangreichen Notmaßnahmen zu Bekämpfung der Corona-Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen; ebenso das Sondervermögen Bundeswehr und die Maßnahmen zur kurzfristigen Abfederung von Energiepreisteigerungen und Inflation. Ebenso wenig berücksichtigt sind die auch schon mittelfristig startenden Tilgungszahlungen, die für die verschuldungsfinanzierten Krisenausgaben nach Maßgabe der gesetzlichen Tilgungspläne geleistet werden müssen.
- Entsprechend sind hier auch weitere makroökonomische Faktoren unbeachtet. Die hohe Inflation von aktuell (August 2022) 7,9%; die durch unvermeidliche geldpolitische Reaktion und deren vermutlich kontraktive Wirkungen auf Konjunktur und Kreditbedingungen sind als Phänomene akuter Krisengefahren sehr wichtig. Aber auch hier gilt: Die verständliche politische Neigung, sich immer »nur« auf die Überwindung der akuten Krisen zu konzentrieren, führt zur Vernachlässigung der chronischen Krisen und damit verbundenen Transformationsaufgaben. Das darf nicht mehr passieren.

In der Summe kann man – unter den erläuterten Vorzeichen – von staatlichen Mehraufwendungen von rund 300 Mrd. Euro im Jahr (in 2021er Preisen) für die fünf großen Transformationen ausgehen. Mit gut 8% des BIP ist das für die zu erreichenden Veränderungen durchaus nicht viel. Für die öffentlichen Haushalte allerdings ist das sehr viel. Mehr als unter gegenwärtigen Bedingungen zu finanzieren wäre. Aus einer solchen Schätzung – bei 250 oder bei 350 Mrd. Euro Mehraufwendungen wäre es nicht anders – kann man, ganz nach finanzpolitischer Neigung, sehr unterschiedliche Schlussfolgerungen ziehen.

WAS TUN FÜR DIE 300 MILLIARDEN EURO IM JAHR?

Manche werden das als eine Agenda für Steuererhöhungen ansehen – in der Überzeugung, dass eine derart umfangreiche Ausweitung der Staatstätigkeiten nur durch das demokratisch am besten legitimierte Finanzierungsinstrument, das Steuersystem, erfolgen sollte. Gerade bei Abgaben mit ökologischer Lenkungswirkungen und bei Steuern, die die gewachsene soziale Ungleichheit konterkarieren, käme zum reinen Aufkommenszweck noch eine gute zusätzliche Rechtfertigung hinzu. Dem werden andere – ebenfalls zu Recht – entgegenhalten, dass Deutschland heute schon im Kreise seiner *peers* als Hochsteuerland hervorsteicht, in dem außerdem die Sozialversicherungs-

abgaben im Zuge des demografischen Wandels weiter steigen werden.

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

Aus der Perspektive der rein finanziellen Tragfähigkeit eines schwer veränderlichen, reformträgen Staates wäre die Schuldenbremse bestenfalls ein kleines Zwischenziel: Bei einer Tragfähigkeitslücke von 5,1% des BIP, wie sie Werding und Läßle (2022) im BRH-Gutachten mit Blick primär auf die demografische Alterung ausweisen, wäre der grobe Haushaltsausgleich der Schuldenbremse allenfalls ein kleiner erster Schritt auf dem Weg, ein strukturell unverändertes Deutschland in eine gewandelte Zukunft zu hieven. Um die ganze Tragfähigkeitslücke zu schließen, bräuchte es jetzt schon jedes Jahr riesige Überschüsse (eben im Volumen von 5,1% des BIP), um Vorsorge für die bis 2060 kommenden Finanzlücken zu treiben. Zwar würde auf der politischen Ebene wohl kaum jemand behaupten, man wolle ein unverändertes »Business-as-usual-Deutschland« in diese langfristige Zukunft bringen. Doch das passiert von allein, indem geltendes Recht einfach weiter gilt. Tragfähigkeitslücken auch nur zu verkleinern, verlangt umfangreiche Gesetzänderungen und Reformen, wie Werding und Läßle zeigen.

Auf der anderen Seite ist die Schuldenbremse eben auch zukunftsblind. Kein Unternehmen, kein Haushalt würde es sich verbieten lassen, Schulden für ertragsversprechende Investitionen bzw. für den Erwerb eines Eigenheims aufzunehmen. Bund und Länder aber haben sich diese Beschränkung mit der Schuldenbremse 2009 selbst auferlegt. In der besonderen historischen Situation der großen Weltfinanzkrise war das als symbolträchtiges Bekenntnis zur fiskalischen Disziplin sehr angemessen. Ungeachtet dessen diskriminiert die Schuldenbremse aber gegen längerfristige, zukunftsorientierte Investitionen und schadet damit der materiellen Nachhaltigkeit der Finanzpolitik im Zweifelsfalle mehr, als sie ihrer finanziellen Tragfähigkeit nutzt. Als Alternativen wären Defizitbegrenzungen gemäß der »goldenen Regel« ausgestaltbar, die netto einen spürbaren Zukunftsnutzen bringen, indem sie ökonomisch bzw. ökologisch sehr ertragreiche Investitionen durch zulässige Neuverschuldung zu (immer noch) niedrigen Zinsen möglich machen.⁵

Doch gleichgültig, wie man das bewertet: Absehbar ist die Schuldenbremse der Artikel 109 (3) und 115 GG für Bund und Länder bindendes Verfassungsgebot.

⁵ Verwiesen sei beispielhaft auf die *green golden rule* des Fiskalischen Dreiklangs, den der Finanzpolitische Arbeitskreis der Heinrich-Böll-Stiftung (2021) entwickelt hat.

Tab. 1

Gedankenexperiment: Effizienzpotenziale umgerechnet auf die großen Staatsaufgaben

Staatsaufgaben	Effizienzpotenziale			
	Score	Effizienzlücke	Max. Einsparung (% des BIP)	Max. theoretische Einsparung (Mrd. Euro 2021)
Allgemeine Dienste	0,52	0,48	2,7	100
Verteidigung				
Öffentliche Ordnung und Recht	0,59	0,41	0,7	20
Wirtschaftliche Angelegenheiten	0,51	0,49	1,6	60
Umweltschutz				
Bau, Wohn., Kommunale Dienste	0,51	0,49	0,2	10
Gesundheit	0,58	0,42	3,1	110
Erholung, Kultur, Religion				
Bildung	0,91	0,09	0,4	15
Soziales				
Gesamtstaat			8,7	315

Anmerkung: Investitionen sind Teil der oben genannten Staatsfunktionen.

Quelle: Cepparulo und Mourre (2020, Graph 10); Berechnungen des Autors.

Schließlich kann das enorme Volumen der Zukunftsaufgaben Anlass geben, größere Ausgabenkürzungen bei anderen Staatsausgaben und vor allem einen spürbaren Subventionsabbau zu fordern. Auch das wäre angemessen und gut vorstellbar. Kaum eine finanzpolitische Grundsatzrede kommt ohne die Ermahnung aus, dass die Setzung neuer Prioritäten auch den Mut zu »Posteriorisierungen« verlange. Doch so logisch und zutreffend das ist – in der Praxis ist die Realisierung dieses Anspruches noch schwieriger als die unfallfreie Aussprache des Wortes. Natürlich sind politische Entscheidungen, bestimmte öffentliche Aufgaben in Zukunft nur noch reduziert oder gar nicht mehr zu erfüllen, in sehr vielen Feldern theoretisch durchaus möglich. In kleinerem Umfang passiert dergleichen auch immer wieder; insbesondere wenn nach einem Regierungswechsel einige Projekte der Vorgänger beendet werden. Doch in der Breite folgt die politische Ökonomie von Ausgabenkürzungen eher dem »Viel Feind, wenig Ehr«-Muster. Legende ist der Bundesfinanzminister, der die immer wieder aufkommenden Forderungen, ungerechtfertigte Umsatzsteuerermäßigungen zu beseitigen, mit der Begründung abgelehnt haben soll, er werde sich wegen 5 Mrd. Euro doch nicht mit der halben Republik anlegen. Subventionsabbau ist abstrakt attraktiv. Sobald es konkret wird, sieht das oft ganz anders aus. Unsere eigenen Erfahrungen gehen in dieselbe Richtung: In den letzten 15 Jahren hat das FiFo zusammen mit Partnerinstituten in mehreren Projekten für die Bundesregierung mehr als 50 Steuervergünstigungen mit einem Volumen über 30 Mrd. Euro im Jahr evaluiert. Einsparvolumina von knapp 10 Mrd. Euro im Jahr wären hier zu realisieren gewesen. Konjunktiv. Tatsächliche Konsequenzen gab es wenige.

Im Angesicht der umfangreichen zusätzlichen Aufwendungen für die fünf großen Transformationen werden die finanzpolitischen Klassiker Steuererhöhungen, Neuverschuldung und Ausgabenkürzungen

gewiss alle eine Rolle zu spielen haben. Doch es ist zweifelhaft, ob diese rein fiskalischen Instrumente – auch in Kombination – ausreichen können, um die benötigten Volumina zu stemmen. Es braucht noch einen vierten wirkungsmächtigen Hebel. Zyniker würden hier auf die Inflation setzen. Doch zu erwarten, dass die Inflation jenseits rechnerischer Entlastungen bei den Bestandsschulden eine spürbare Verbesserung bringen könnte, wäre ebenso naiv wie politisch gefährlich. Zum Glück sehen das in Deutschland alle demokratischen Kräfte ebenso.

DIE SECHSTE TRANSFORMATION

Der fehlende Hebel, um die fünf großen Transformationen gleichzeitig und zur Gänze umzusetzen, kann nur daraus erwachsen, die Transformation noch weiter zu treiben. Das heißt, die 300 Mrd. Euro für zusätzliche Transformationsaufgaben sollen nicht einfach draufgesattelt werden. Diskretionäres Streichen einzelner Staatsaufgaben ist, wie wir gesehen haben, sehr schwierig und nur in geringen Maße zu erwarten. Das heißt aber nicht, dass der Umfang und vor allem die Art der Erfüllung staatlicher Aufgaben in Deutschland, so wie sie in Abbildung 1 mit 1 610 Mrd. Euro bzw. gut 45% des BIP für alle föderalen Ebenen zusammen dargestellt werden, unveränderlich wären und auf Dauer so weitergeführt werden sollten.

Mit der in dieser Zählung sechsten großen Transformation wird der öffentliche Sektor in Deutschland auf der ganzen Breite ins 21. Jahrhundert geholt. Die hohe Qualität der staatlichen Leistungen, derer sich Deutschland in sehr vielen Bereichen rühmen kann, geht bei weitem nicht immer mit einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis einher. Die sechste Transformation betrifft die Modernisierung des öffentlichen Sektors in Deutschland hin zu einem leistungsfähigen und dabei auch effizienten Staat.

Tabelle 1 illustriert für ausgesuchte staatliche Aufgabenfelder die theoretischen Effizienzpotentiale, wenn man vergleichbare staatliche Leistungsqualitäten den unterschiedlichen Erbringungsmethoden und -kosten gegenüberstellt. Genutzt wird die Untersuchung der Europäischen Kommission von Cepparulo und Mourre (2020). Sie nutzen die in der Literatur etablierte Methode der *Data Envelopment Analysis* (DEA), um Effizienz-Scores für sechs verschiedene Aufgabenfelder zu ermitteln. Deutschland liegt in diesem europäischen Vergleich im guten Mittelfeld. Doch rechnet man es – wiederum als Gedankenexperiment – auf die Staatsaufgaben (aus Abb. 1) um und fragt, welches fiskalische Volumen frei würde, wenn man die ermittelten Effizienzlücken schließen könnte, so kommen allein für die betrachteten sechs von insgesamt zehn staatlichen Hauptfunktionen Beträge heraus, die in unserem Kontext aufmerken lassen. Die maximale theoretische Einsparung betrüge 315 Mrd. Euro im Jahr, wenn in Deutschland die Staatsleistungen dieser sechs Bereiche mit der maximal erreichbaren Effizienz (Effizienz-Score = 1) erbracht würden. Allein damit könnten die fünf großen Zukunftstransformationen finanziert werden.

Natürlich sind diese theoretischen Werte in der Praxis nicht erreichbar. Langfristig schon die Hälfte dieser Potenziale auszuschöpfen, wäre ein sensationeller Erfolg. Es geht bei derartigen komprimierten Effizienzanalysen aus der Vogelperspektive internationaler Vergleiche auch nicht darum, jeden einzelnen Staat bis an die ermittelten Effizienzgrenzen heranzubringen. Wichtig ist vielmehr, die Augen dafür zu öffnen, dass Staatsleistungen sehr hoher Qualität mit sehr unterschiedlichem Aufwand an volkswirtschaftliche Ressourcen erbracht werden können. Wichtig ist dabei auch, dass andere Staaten ihre bessere Performance nur selten aus niedrigeren Gehältern für die gleiche Arbeit ableiten.

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

Viele der Methoden, solche Effizienzpotentiale konkret in und für Deutschland zu identifizieren und zu mobilisieren, werden in anderen Ländern durchaus intensiv genutzt. Auch an Deutschland sind die Debatten zu Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen, zur verstärkten Wirkungsorientierung (*Performance Budgeting*), zu moderner Aufgabenkritik und zu weiteren Instrumente zur Effizienzverbesserung

natürlich nicht spurlos vorbei gegangen. Doch zumeist gilt: Wir diskutieren zwar intensiv mit. Bei der engagierten Umsetzung in die Breite allerdings hinken wir oft deutlich hinterher. Politökonomisch ist das auch sehr verständlich: Als reiches Land, in dem der Staat »gut läuft« (wenn man einmal von den chronischen Investitionslücken absieht) und eigentlich auch recht gut finanziert ist, ist der Druck, sich zu verändern, nicht sehr hoch. Wenn dann auch noch akute Krisen kommen und die (ganze) politische Aufmerksamkeit bekommen, fallen die schwierigen Struktur- und Effizienzfragen schnell unter den Tisch.

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

So schwer das auch wird: Ohne tiefgreifende Modernisierung wird Deutschland weder das Geld noch die Leute haben, um als leistungsfähiger Staat die akuten Krisen zu überwinden und zugleich die großen Zukunftsaufgaben zu bewältigen.

LITERATUR

Cepparulo, A. und G. Mourre (2020), »How and How Much? The Growth-Friendliness of Public Spending through the Lens«, European Economy Discussion Paper 132, Brüssel.

Difu Berlin und KfW (2022), »KfW-Kommunalpanel 2022«, Frankfurt am Main, verfügbar unter: <https://www.kfw.de/Über-die-KfW/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html>.

Heinrich-Böll-Stiftung (2021), *Nachhaltige Finanzpolitik. Wie man in Zukunft investiert*, Berlin, verfügbar unter: <https://www.boell.de/de/arbeitskreis-finanzpolitik>.

Thöne, M. (2022a), »Alle sind für Zukunft – bis man etwas dafür tun muss. Nachhaltigkeit und die Tragfähigkeit der Finanzpolitik«, in: J. Bullerjahn, M. Thöne und R. Wagner (Hrsg.), *Deutschland und sein Geld. Öffentliche Finanzen zwischen Anspruch, Alltag und Krisen*, Friedrich-Ebert-Stiftung Sachsen-Anhalt, Magdeburg, 494–507.

Thöne (2022b), »The Quality of Public Finances«, in: A. Afonso, J. Jalles und A. Venâncio (Hrsg.), *Handbook on Public Sector Efficiency*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, im Erscheinen.

Werding, M. und B. Läßle (2022), *Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien*, FiFo Bericht 31, Juni, Köln.