Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Staatsmodernisierung in der Mehr-Ebenen-Falle?

Diskussionsbeitrag bei den Loccumer Finanztagen 2024

Öffentliche Finanzen in der „Zweitenwende“?

Dr. Michael Thöne
Geschäftsführender Direktor FiFo Köln

Evangelische Akademie Loccum, 1. März 2024

Darum Staatsmodernisierung

Die fünf großen Transformationen kommen – ob wir sie bewältigen oder nicht

Bildmotive: Pixabay (lizenzfrei)

Allerdings: „Kein Geld!“

D.h. geschätzte Kosten der fünf Transformationen sind „on top“ zu Bestandsausgaben kaum darstellbar.

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

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

Destatis, BMF. Eigene Schätzungen. © Michael Thöne 2022.

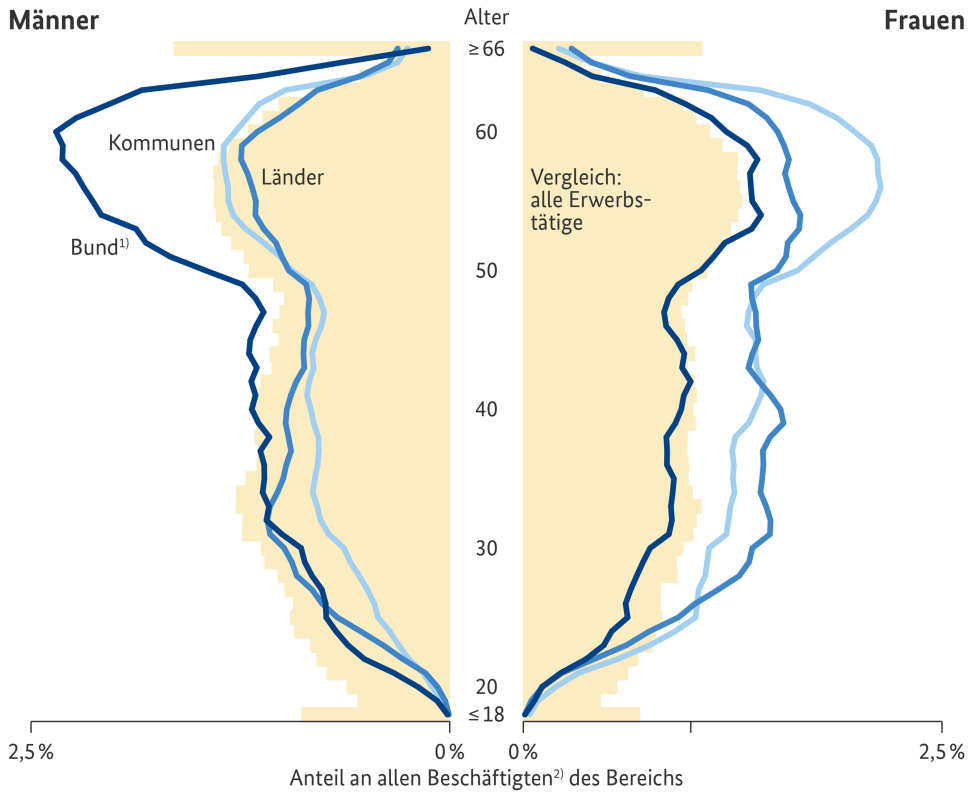
Die fünf Transformationen würden rd. **300 Mrd. Euro im Jahr** kosten, wenn man sie nur mit Staatsausgaben angeht.

Und: „Keine Leute!“

D.h. zusätzliche Zukunftsaufgaben müssen mit merklich *weniger* Personal bewältigt werden.

Öffentlicher Dienst

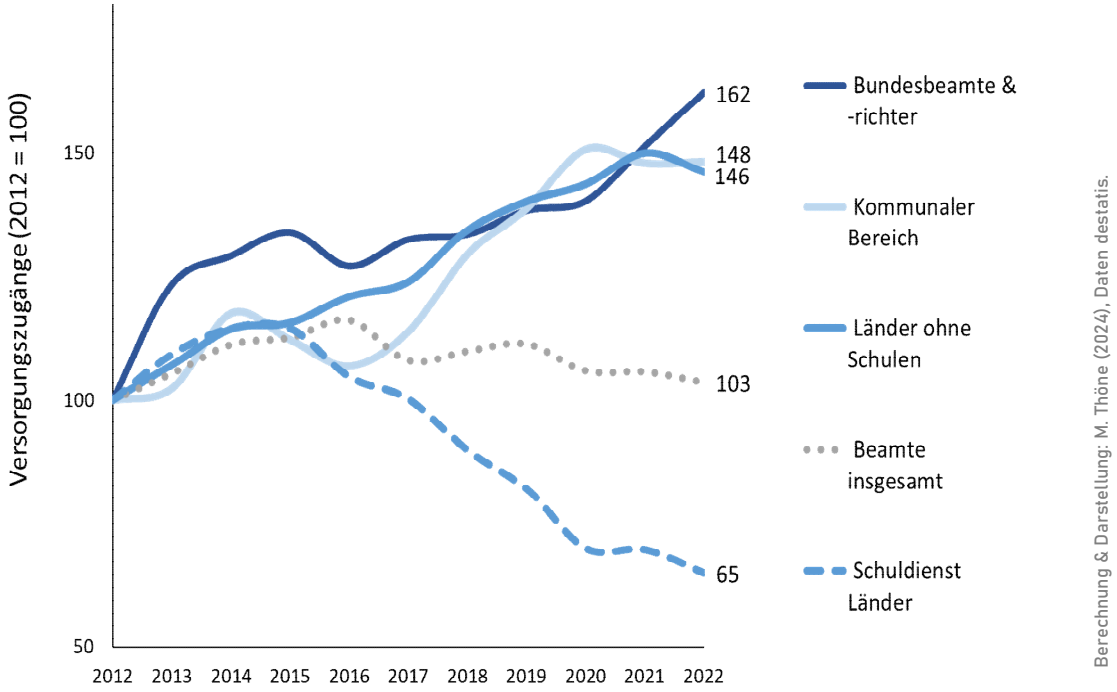
Altersstruktur der Beschäftigten nach Bereich, 2022



1) ohne Berufs- und Zeitsoldaten. 2) öffentlicher Dienst: ohne Auszubildende
Datenquelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2024); Bildlizenz: CC BY-ND 4.0

BUND – LÄNDER DEMOGRAFIE PORTAL

Pensionszugänge 2012 – 2022 (ohne Angestellte)



Berechnung & Darstellung: M. Thöne (2024), Daten destatis.

Nicht separat dargestellt: Berufssoldaten, Bundeseisenbahnvermögen, Postnachfolgeunternehmen, Sozialversicherung.

Tatsächliches Pensions- bzw. Renteneintrittsalter (2022)

- Bundesbeamte/-richter: 62,9 J.
- Landesbereich Pensionen: 62,5 J.
- Kommunaler Bereich Pensionen: 62,6 J.
- Zum Vergleich: Renteneintritt ganz D.: 64,4 J.

Darum Staatsmodernisierung als die sechste Transformation

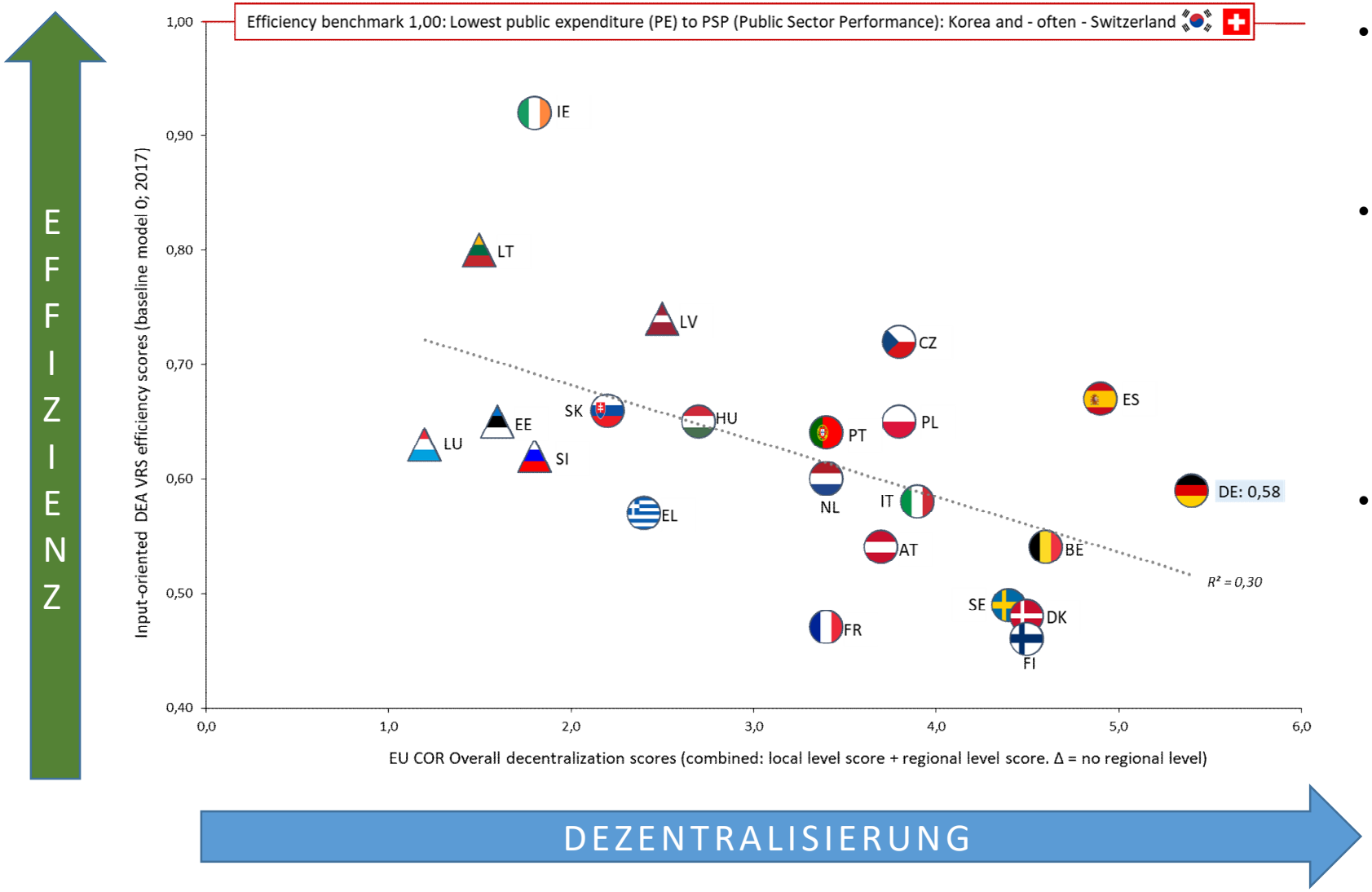
- **Es gibt viel zu tun. Wer packt es an?**
- Die **üblichen finanziellen Vorschläge** allein werden nicht ausreichen:
  - **„Posterioritäten“** bei den **Ausgaben** werden gern *allgemein* empfohlen, selten *konkret*. Wenn doch: Status-Quo-Fixierung/Verlustaversionen behindern Kürzungen massiv.
  - Wie viel mehr **Steuern** kann sich das Hochsteuerland D erlauben? Netto wenig.
  - Europapolitisch und fiskalisch tragfähige Reformen der **Schuldenbremse** brächten weniger Spielräume, als manche zu erhoffen scheinen. (Investitionsgesellschaften aber bedenkenswert.)
- Und alles zusätzliche Geld, das die finanzielle Vorschläge zusammenbringen könnten, ist immer noch nicht für sinnvolle Maßnahmen ausgegeben. **Umsetzungsprobleme** wachsen:
  - FiFo-Umfrage NRW-Kommunen (2023): Die fünf wichtigsten Investitionshemmnisse sind nicht-pekuniär: Zu viel Bürokratie, zu wenige Fachleute. → Das Problem nimmt zu.

→ Staatsmodernisierung über **Effizienz und Innovation**. (Zugegeben, das wurde oft & vergeblich gefordert.)

→ Aber Vorteil heute: Wegen Fachkräftemangel wandelt sich der **Bürokratieabbau von einer Bedrohung zu einer Chance für die Bürokratie.** (Diese Interessenharmonie ist potenzieller „game-changer“)

Sind Mehr-Ebenen-Staaten weniger effizient?

Eine Gegenüberstellung für 22 EU-Staaten



- Schwach positive Hinweise, dass **hohe Dezentralisierung mit größeren ungenutzten Effizienzpotenzialen** einhergeht.
- Aber die **Effizienz-Benchmarks** differenzieren den Blick weiter:
  - **Südkorea** ehedem sehr zentralisiert, mit laufender Dezentralisierung.
  - **Schweiz** (häufiges Benchmark, nicht 2017) ist traditionell stark dezentralisiert.
- Fast überall: Empirisch **große Effizienzpotenziale, die *eigenen* öffentlichen Leistungen mit weniger Ressourcen zu erbringen**.

Quellen: Eigene Berechnungen u. Darstellung © Michael Thöne (2024). Daten: DEA VRS efficiency scores nach: Afonso, A., J.T. Jalles, A. Venâncio (2023), Government spending efficiency, measurement and applications: A cross-country efficiency dataset, in: Afonso/Jalles/Venâncio (eds.): Handbook on Public Sector Efficiency. Cheltenham/Northampton (Edward Elgar), 44-71.
Decentralization Index: European Committee of the Regions (o.J.), Decentralization Index, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx# [last retrieved: 27 Feb 2024].

Ausgewählte Elemente der Staatsmodernisierung

- Die Basis schaffen **Effizienzvergleiche** für die Kommunen und die Länder: Keiner traut sich richtig – d.h. transparent und öffentlich – daran. Aber alle brauchen es.
  - Hürde: Datenfreigabe v.a. der Länder. Methodisch gut machbar auf der Grundlage horizontaler und vertikaler aufgabenspezifischer Finanzbedarfsermittlungen (FiFo/GGR 2019; FiFo 2021).
- Dadurch wird u.a. deutlich: Stellenpläne sind nicht identisch mit **Personalbedarfen**.
  - Stellenpläne bilden auch Jahrzehnte von politischen Kompromissen und Rent-Seeking ab. (Nicht zuletzt bei denen, die immer das Geld hatten oder bekamen, um ihre Probleme mit Geld zu lösen.)
  - Da ist viel Personal, das durch Flexibilisierungen für andere Aufgaben gewonnen werden kann. Dienst- u. laufbahnrechtliche Innovationen bis hin zur Gleichstellung Angestellte-Beamte
- Und dann **Regierungsinnovationen** (z.T. lange bekannt und international erprobt; in Deutschland aber oft unterlassen)
  - Performance Government / Ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung
  - Sehr viele Vorbilder im OECD OPSI (Observatory of Public Sector Innovation): Mission-Oriented Innovation, Seamless Government und vieles mehr.
  - Und auch: Die Potenziale künstlicher Intelligenz für Staatsmodernisierung und gegen den Personalmangel erschließen. (Vgl. z.B. EU COM JRC, 2022)

Hürden und Chancen im Mehr-Ebenen-Staat

- **Stärken** des föderalen Systems für die Innovation
  - Wettbewerb tatsächlich als Entdeckungsverfahren schätzen.
  - Lehren aus Corona: Koordination mit hoher Expertise verbinden (Kuhlmann et al. 2023)
- **Schwächen** des kleinteiligen föderalen Systems
  - Oftmals ineffizient kleine Einheiten
  - Zerfaserung / Kleinteiligkeit mit viel Inputorientierung und rechtl. Absicherungswünschen
  - Multiple Blockadethemen aus der Politikverflechtung
  - Konnexität zum Teil als Lösung, zum Teil als Problem → vgl. Transparenzkommission (2021)
- **Wege in die Innovation**:
  - Administratives **Pooling** von Aufgaben (statt Gebietsreformen). Vertikal gefo/ördert.
  - Aufgabenorientierte **Verbünde im Wettbewerb** miteinander (Bsp. Bibliotheksverbünde)
  - **Ergebnisorientierte Fördermittel** (z.B. Städtetag: „Kommunalen Klimaschutz klug fördern“
  - **Missions-orientierte Aufgabenerfüllung**, gern mautfinanziert (z.B. Autobahngesellschaft)
  - **Vertikale Angebote für die Willigen**: Bsp. Bundessteuerverwaltung für Ländergruppen als „Landesauftragsverwaltung“ (nach Änderung des Art. 108 GG)
  - …. und Ihre vielen Ideen….

Danke!

Fortsetzung der Diskussion:

Dr. Michael Thöne

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

0221 – 1397510

www.fifo-koeln.de

thoene@fifo-koeln.de

Quellen

Folie 2: Darum Staatsmodernisierung / Fünf Transformationen

- Thöne, M. (2022a), Schafft der Staat die fünf großen Transformationen?, in: ifo Schnelldienst, 2022, 75 Jg., Nr. 09/2022, S. 35-41. https://www.ifo.de/publikationen/2022/aufsatz-zeitschrift/schafft-der-staat-die-fuenf-grossen-transformationen
- Thöne, M. (2022b), Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro. Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen. In: Martin Junkernheinrich und Joachim Lange (Hrsg.): Wie kommen die Föderalen Finanzen aus der Corona-Krise? Loccumer Finanztage 2021, Loccumer Protokolle Band 70/2021, Rehburg-Loccum 2022, ISBN 978-3-8172-7021-7, S. 61-86 (ebenfalls erscheinen als: FiFo Discussion Paper No. 22-4). https://www.fifo-koeln.org/de/veroeffentlichungen/fifo-discussion-papers/download?path=FiFo-DP_22-04.pdf

Folie 3: Allerdings „Kein Geld“

- Thöne, M. (2022a) u. (2022b), s.o. Folie 2

Folie 4: Und „Keine Leute“

- Abbildung „Altersstruktur im öffentlichen Dienst“: https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/oeffentlicher-dienst-altersstruktur.html
- Abbildung „Pensionszugänge 2012-2022“. Absolutdaten gemäß Statistik „Versorgungszugänge der Empfänger von Ruhegehalt“, Destatis Genesis Datenbank (Abfrage 28.02.2024). Normierung der Daten und Grafik: Michael Thöne.
- Pensionseintrittsalter: Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2022, destatis.
- Deutsche Rentenversicherung: „Renteneintrittsalter steigt auf 64,4 Jahre“, https://www.zdf.de/nachrichten/politik/rente-renteneintritt-alter-100.html, 30.05.2023

Folie 5: Staatsmodernisierung als die sechste Transformation

- Staatsmodernisierung als sechste Transformation: Thöne, M. (2022a) u. (2022b), s.o. Folie 2
- Thöne, M. und J.. Willeken (2023), „NRW.BANK.Fokus Kommunen 2023. Transformation. Investition. Nachhaltigkeit. Bericht zur FiFo-Kommunalbefragung. Düsseldorf. https://www.fifo-koeln.org/de/veroeffentlichungen/thematisch-geordnet/download-file?path=kommunal-regional-politik%2FFiFo-Kln_+NRW.BANK.Fokus_Kommunen_2023.pdf

Folie 6: Sind Mehr-Ebenen-Staaten weniger effizient?

- Darstellung und Berechnungen: Michael Thöne (2024) originär für diesen Vortrag.
- Die genutzten DEA VRS efficiency scores aus Afonso, A., J.T. Jalles, A. Venâncio (2023), Government spending efficiency, measurement and applications: A cross-country efficiency dataset, in: Afonso/Jalles/Venâncio (eds.): Handbook on Public Sector Efficiency. Cheltenham/Northampton (Edward Elgar), 44-71.
- Der Decentralization Index: European Committee of the Regions (2024), Decentralization Index, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx# [last retrieved: 27 Feb 2024].

Folie 7: Ausgewählte Elemente der Staatsmodernisierung

- Zusammenstellung / Ideen : Michael Thöne (2024) originär für diesen Vortrag.
- FiFo/GGR (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig Holstein, FiFo-Bericht Nr. 27 (von E. Gerhards, J.M. Gutsche, F. Schrogl, M. Thöne). https://www.fifo-koeln.org/de/veroeffentlichungen/fifo-berichte/download?path=fifo-berichte_nr_27.pdf
- FiFo (2021): Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen, FiFo-Bericht Nr. 30, Köln (von E. Gerards, B. Koldert, F. Schrogl, M. Thöne). https://www.fifo-koeln.org/de/veroeffentlichungen/fifo-berichte/download?path=FiFo_Bericht_Nr_30.pdf
- OECD OPSI (Observatory of Public Sector Innovation): https://oecd-opsi.org
- EU COM JRC (2022), AI Watch. European landscape on the use of Artificial Intelligence by the Public Sector, Luxembourg (von Tangi, L., Van Noordt, C., Combetto, M., Gattwinkel, D. and Pignatelli, F.), https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC129301

Folie 8: Hürden und Chancen im Mehr-Ebenen-Staat

- Zusammenstellung / Ideen : Michael Thöne (2024) originär für diesen Vortrag.
- Kuhlmann, S. et al. (2023), Regierungs- und Verwaltungshandeln in der Coronakrise. Fallstudie Deutschland, Universitätsverlag Potsdam, https://publishup.uni-potsdam.de/frontdoor/index/index/docId/56646
- Transparenzkommission NRW (2021), Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung. Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land, Düsseldorf. https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-6009.pdf
- Deutscher Städtetag (2022), Kommunalen Klimaschutz klug fördern. Berlin. https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2022/kurzbroschuere-kommunalen-klimaschutz-klug-foerdern-2022.pdf
- WD Bundestag (2020): Verfassungsmäßigkeit einer einheitlichen Steuerverwaltung durch den Bund im Auftrag der Länder („Landesauftragsverwaltung“), WD 4 - 3000 - 119/20, https://www.bundestag.de/resource/blob/815864/d0b3d12cb47c240baec70b20ff681218/WD-4-119-20-pdf-data.pdf