

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

249

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin
(Hrsg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2–2020

Finanzföderalismus im ersten Jahr der Pandemie-Krise



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber 9

Zur fiskalischen Reaktion auf die Corona-Krise in Deutschland

Erstes Kapitel

**Die Coronavirus-Krise als Anlass für grundsätzliche Systemüberlegungen –
Re-sinnieren „Was Vernunft ist“** 11

Werner Noll und Werner Ebert

Zweites Kapitel

**Der europäische Wiederaufbauplan „Next Generation EU“ – eine
finanzwissenschaftliche Bewertung** 29

Friedrich Heinemann

Drittes Kapitel

Gezeitenwechsel in der deutschen Finanzpolitik 45

Torsten Windels

Viertes Kapitel

**Überlegungen zur Rolle des Staates in der Wirtschaft nach der
Corona-Pandemie** 59

Thieß Petersen

Fünftes Kapitel

**Pandemie, Lockdown und Kommunalfinanzen – Wirkungsketten und
Modellrechnungen am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen** 69

Martin Junkernheinrich

Sechstes Kapitel

**Der deutsche Föderalismus im kommunalen Kontext – Sozialausgaben
versus Investitionen in Zeiten von Corona?** 99

Mario Hesse, Niklas Günther, Christoph Mengs, Christian Bender

Siebentes Kapitel

**Aus Krisen lernen – Zu Lernfähigkeit und Resilienz von Recht, Politik
und Gesellschaft im Umgang mit unerwarteten Herausforderungen** 117

Michael Müller

Finanzföderalismus im Trend zur Vertikalisierung

Achtes Kapitel	
Zurück (oder vorwärts) zum kooperativen Bundesstaat?	131
Wolfgang Renzsch	
Neuntes Kapitel	
Ein Plädoyer für Länderschuldenbremsen und eine koordinierte bundesstaatliche Kreditfinanzierungsstrategie	141
André W. Heinemann	
Zehntes Kapitel	
Zur Entwicklung der Gemeinschaftsfinanzierung im Wissenschaftsbereich	153
Marc Brüser	
Elfte Kapitel	
Evaluation der wirtschaftlichen Ziele beim Pakt für Forschung und Innovation	163
Jürgen Wixforth	
Zwölftes Kapitel	
Recht und Politik der Kindertagesförderung – Die Umsetzung des Anspruchs auf Kinderbetreuung als Beispiel der Verknüpfung öffentlicher Finanzen und staatlicher Verhaltenssteuerung	177
Stefan Koriath und Michael W. Müller	
Dreizehntes Kapitel	
Kommunale Finanzprobleme gelöst? Die Lage der Kommunal финанzen nach dem Corona-Konjunkturprogramm des Bundes und ein tragfähiger Lösungsansatz	189
Rudolf Wendt und Wolfgang Förster	
 <i>Öffentlicher Kredit, Zinsen und kommunale Investitionen</i>	
Vierzehntes Kapitel	
Folgen niedriger Zinsen für die Haushaltspolitik	211
Ursula Fritsch und Martin Snelting	

Fünfzehntes Kapitel	
Zur Messung kommunaler Investitionsrückstände – zwischen begrifflichen Abgrenzungs- schwierigkeiten, statistischen Brüchen und notwendiger Methodenvielfalt	229
Stephan Brand, Elisabeth Krone, Henrik Scheller, Johannes Steinbrecher	
Sechzehntes Kapitel	
Neuvermessung der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland: Was können Geodaten leisten?	247
Martin Meurers und Lisa Oberländer	
Siebzehntes Kapitel	
Infrastrukturabgabe für schienengebundenen Nahverkehr in Städten – Plädoyer für eine Beteiligung der Nutznießer an der Finanzierung der ÖPNV-Infrastruktur	267
Oliver Mietzsch	
Achtzehntes Kapitel	
Regionale Disparitäten bei Schulbauinvestitionen: Zur Bedeutung von Ausgliederungen am Beispiel Hessen	279
Kai Eicker-Wolf und Katja Rietzler	
 <i>Konflikt und Kooperation – finanzwirtschaftliche Strukturfragen in Ländern und Kommunen</i>	
Neunzehntes Kapitel	
Fünf Jahre landesseitige Kommunalberatung in Hessen	297
Walter Wallmann und Stefan Heck	
Zwanzigstes Kapitel	
Corona-Krise: Das Gemeindesteuersystem auf dem Prüfstand	313
Carsten Kühl und Dirk Lühr	
Einundzwanzigstes Kapitel	
Materiellrechtliche Fragestellungen bei der Kreisumlagefestsetzung	331
Hans-Günter Henneke	

Zweiundzwanzigstes Kapitel	
Quantitative Analyse der kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung und deren Zuteilung über Verteilungsschlüssel	349
Tony Mudrack	
Dreiundzwanzigstes Kapitel	
Politische Buchhaltung – Bemerkungen zur Doppik in Hamburg	367
Matthias Woisin	
Vierundzwanzigstes Kapitel	
Zeit für Handwerk statt Vision: Verknüpfung von Doppik und Kameralistik – Überleitungsregeln, die doppische Finanzrechnungskonten und kamerale Gruppierungen verknüpfen, schaffen Wahlmöglichkeiten und lösen Konflikte	383
Philipp Häfner	
Fünfundzwanzigstes Kapitel	
Kommunale Ausgabenlasten und Einnahmepotenziale durch Pendlerbewegungen – Ist ein Ausgleich erforderlich?	391
Isabelle Jänchen und Tim Starke	

Vorwort der Herausgeber

Die fachliche Diskussion über die Auswirkungen der Corona-Krise auf die öffentlichen Haushalte hat in den letzten Monaten erheblich Fahrt aufgenommen. Die Bewältigung der Krise erfordert nicht nur eine handlungsstarke Politik, sondern auch eine diskussionsbereite Wissenschaft. Die Herausgeber freuen sich, mit dem vorliegenden Band weitere aktuelle und pointierte Beiträge publizieren zu können, die den Krisendiskurs weiter auffächern.

Die Pandemie führt auch auf tradierten Themenpfaden zu einer bemerkenswerten Eskalation. Das betrifft das Feld der Schulden und Altschulden, die Auslegung der „Schuldenbremse“, den Befund der Vertikalisierung des Finanzföderalismus, die kommunale Investitionskrise, altbekannte Verteilungskonflikte und die prüfende Suche nach neuen Finanzierungsquellen. Die neue Dynamik in der Fachdebatte war wohlthuend spürbar auf dem diesjährigen 13. Workshop Ende September in Leipzig und sie findet bereits jetzt ihren Niederschlag im aktuellen Band 2–2020. Damit gelingt dem Jahrbuch ein weiterer Schritt auf dem Weg zum halbjährlichen Periodikum, das der Fachdebatte der interessierten Disziplinen, der Verwaltung und der Politik eine zugängliche und verbindliche Plattform bietet. Unser Dank gilt dabei unseren Autorinnen und Autoren, die diesen Weg so engagiert mitgehen. Praktisch möglich wird diese Gemeinschaftsleistung aber erst durch das Team in Leipzig mit Katharina Geßner, Dr. Philipp Glinka und Dr. Mario Hesse. Der Deutschen Bundesbank danken wir für hilfreiche finanzielle Unterstützung.

Martin Junkernheinrich | Stefan Koriath | Thomas Lenk
Henrik Scheller | Matthias Woisin

Erstes Kapitel

Die Coronavirus-Krise als Anlass für grundsätzliche Systemüberlegungen – Re-sinnieren „Was Vernunft ist“

Werner Noll und Werner Ebert¹

Inhaltsverzeichnis

A. Der Einzelne/Das Individuum	12
B. Der Mensch als Teil des öffentlichen, sozialen Lebens	14
C. Ansprüche der Mathematik	16
D. „Wirklichkeit“ und Modell	19
E. Defizite in der Politikberatung – Wohin wollen wir? Was kann Politik überhaupt leisten?	22
F. Ausblick: Die Rolle des Staates im föderativen Gemeinwesen	25
Literaturverzeichnis	26

Anknüpfend an die im vergangenen Jahr von ACHIM TRUGER in Leipzig vorgebrachten methodologischen Reflexionen zum Selbstverständnis der Finanzwissenschaft² sollen in diesem essayistisch-kommentierenden Beitrag elementare Kategorien und Axiome der „Mainstream-Ökonomik“ hinsichtlich ihrer Problemlösungskapazität gegenüber der COVID-19-Krise kritisch hinterfragt werden. Der

¹ Dr. Werner Noll ist Professor (em.) für Finanzwissenschaft an der Universität Würzburg (wernernoll@t-online.de). Dr. Werner Ebert ist Leiter des Projekts „Europäische öffentliche Güter“ sowie der Arbeitsgruppe „Deutscher Aufbau- und Resilienzplan“ in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin (Werner.Ebert@bmf.bund.de).

Meinem Nachfolger auf dem Lehrstuhl, Prof. Dr. Hans Fehr, danke ich für die vielen Fachgespräche. So hat er mich überredet, meine Vorstellungen über die Corona-Krise aufzuschreiben, um für unseren Disput Klarheit zu schaffen, auch wenn nicht immer das zutage kam, was den Erwartungen entsprach. Sein Sekretariat, Frau Irmgard Klein, stand stets hilfreich zur Seite, ihr gebührt ein herzlicher Dank. Die KollegInnen des Teams EÖG, Dr. Britta Kohlbrecher, Sylvia Schmidt und Sander Tordoir haben die Diskussion zu Thematik enorm bereichert, Matthias Woisin hatte wie immer einen konstruktiv-kritischen Blick auf das Papier.

Für alles, was wir geschrieben und behauptet haben, stehen wir selbstverständlich alleine ein.

² Vgl. bereits Truger (1998) sowie Ebert (1999).

Beitrag möchte in diesem Sinne darüber re-sinnieren, was Vernunft als grundlegende Annahme ökonomischer Theorie ist und welche Rolle Politik in einer von der aktuellen Krise geprägten Zeit einnehmen kann.

A. Der Einzelne/Das Individuum

Mit der COVID-19-Krise kehrt auf einschneidende Weise ins Bewusstsein zurück, was der Einzelne schon lange weiß, was die ökonomische Lehre vom Einzelnen aber nicht ausreichend rezipiert. Die Welt ist kein vollkommener Ort der Erwartungen von Glück.

In ruhigen Zeiten lässt es sich dennoch anhand von Gewohnheiten und Konventionen gefahrlos leben, ohne sich die vorhandenen realen Gefahren zu vergegenwärtigen. Handeln wird nicht ständig wohl durchdacht: die erste und unmittelbare Aktion ist für gewöhnlich eine landläufige oder intuitiv gesteuerte (Herdentrieb), das Individuum nimmt bewusst (oder unbewusst) Zuflucht zum Vertrauten, zu allgemeinen, von allen geteilten Prinzipien einer universellen Vernunft und sucht auf dem Boden dieser normativen Orientierung den Streit unterschiedlicher Auffassungen möglich zu machen, statt konkret „auf Abgründe der Wirklichkeit zu schauen“.³ Insofern ist im Sinne von HABERMAS auch das Positive und das Normative durchaus verquickt. Die Ökonomik rationalisiert dieses Verhalten und unterstellt planvolle Abwägung auf der Grundlage eines klar definierten Informationsraums; echte Unsicherheit existiert in diesem Modell nicht.

KANT macht einen feinen Unterschied, er spricht von der Vernunftfähigkeit des Menschen, was keineswegs bedeutet, dass er auch immer vernünftig ist. AMARTYA SEN hat die Grundannahme der Ökonomie wiederholt kritisiert. In seinem Buch „Die Identitätsfalle“⁴ schreibt er, „*der Mensch kann mehrere Identitäten haben*“, gleichzeitig oder nacheinander: gläubig und Wissenschaftler, Familienmensch und Karrierist, Naturliebhaber und Freund flotter Autos. Das eine schließt das andere nicht aus. HERMANN HESSE hat diese Zwiespältigkeit literarisch in „Der Steppenwolf“ verarbeitet. Darin leidet der Mensch darunter, dass er zur einen Hälfte Mensch ist, zur anderen Hälfte aber wieder ein Wolf wird.

Für den Einzelnen ist es in gewisser Weise ein Weg in die Unmündigkeit (I. KANT: „Was kann **ich** wissen? Was soll **ich** tun? Was darf **ich** hoffen?“), wenn Handeln sich nicht an konkreter Gefahr oder Problemstellung, aktuell der „Corona-Gefahr“,

3 Vgl. statt vieler Kahnemann/Tverski (2000) und Kahnemann (2012) (engl. Thinking, Fast and Slow). Ein rationales Kalkül im Sinne der Neoklassik ist in solchen Situationszusammenhängen nicht notwendig oder effektiv.

4 Sen (2007).

orientiert. Diese muss vielmehr zunächst in einem durchaus langwierigen Prozess – durch Sprache⁵ und Kommunikation⁶ – öffentlich bewusst werden. Erst danach schlägt eine entstandene Wirklichkeit konkret in ökonomisches wie politisches Handeln um. Insofern ist eine gemeinsame Konstruktion von Wirklichkeit als Prozess Vorbedingung für eine Ökonomik im traditionellen methodologischen Selbstverständnis. Formal wird diese Sicht vom individuellen Handeln bereits in VON HAYEKS Theorie komplexer Phänomene, aber auch in der Soziologie aufgegriffen.⁷

Eine dann entstandene Wirklichkeit erzeugt Erwartungen über ins Auge gefasste Daten (Prognose). Prognosen werden in diesem Prozess aber nicht – mit Hoffnung oder fatal – hingenommen (Bloch), sondern in Zielgrößen umgesetzt (Zielprojektion), welche mit eigener Intelligenz oder im Chor durch gemeinsame Intelligenz kollektive Botschaften zur Verbesserung ihrer Situation aussenden.⁸ Die Gemeinschaft konstituiert sich im Einklang von Zielen bis hin zu deren Verwebung in Annäherung an „die Gesellschaft“. Der vielfach verwendete Begriff „Motive“ zur Beschreibung von Verhaltensweisen greift hier noch zu kurz, denn er enthält nicht den zeitlich erforderlichen Prozess bzw. das Prozesshafte einer Verhaltensannahme.⁹

Zur konkreten Veranschaulichung sei auf die Art und Weise verwiesen, wie in Asien, Europa und Amerika mit der Realität der Corona-Pandemie zunächst umgegangen worden ist. Noch Ende Januar betrachteten viele die Situation ähnlich wie eine Grippewelle – einzelne Kollektive tun dies noch heute. Allseits herrschte Unwissenheit über ein neues, bis dato unbekanntes Phänomen: Anstatt von den bitteren Erfahrungen in Ostasien (China) zu lernen, begnügten sich die Öffentlichkeit und Experten mit dem Hinweis auf die eigene Situation des geordneten Gesundheitssystems in westlichen Demokratien, was keine radikale Eindämmung des Virus wie in Diktatur und Autoritarismus erfordere. Dies stellte eine erhebliche – und unzulässige – Reduzierung von Komplexität dar und ist als normativer Schutzmechanismus zu verstehen.

Am Ende wurden hier sogar wirtschafts- und gesellschaftspolitische Positionen vertauscht: Eher zentralistisch geführte Länder setzen auch auf Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Menschen. Ausgerechnet die eher marktwirtschaftlich geführten Länder ließen sich in Abwägung zwischen gerettetem Leben und verlorener Wirtschaftskraft von einem ökonomischen Investitionskalkül leiten: Drasti-

5 Männel (2002).

6 Habermas (1981).

7 von Hayek; grundlegend auch Berger/Luckmann (1972); zusammenfassend u. a. Ebert (1999).

8 Noll/Ebert (1998).

9 Vgl. Ebert (1999).

sche Beschränkungen der Freiheitsrechte von Haushalten und Unternehmungen in der Gegenwart werden sich langfristig auszahlen. Auch in Deutschland ist die Diskussion über Freiheitsrechte in vollem Gange (Voßkuhle): So lautet zwar der erste Satz in unserer Verfassung: „*Die Würde des Menschen ist unantastbar*“. Das bedeutet aber zugleich: „*Alle anderen Grundrechte sind einschränkbar*“. „Im Bereich des Verkehrs ist sogar die „Würde“ eingeschränkt, denn man schafft den Verkehr trotz der Verkehrstoten nicht ab. Heutzutage ist die ökonomische Abwägung Einschränkung der Freiheit – Schaden für die Wirtschaft ja wieder gang und gäbe.“¹⁰

Die Wahrnehmung der Realität wird in solchen Prozessen zwar individuell verarbeitbar gemacht und auf normative Bezüge hin angepasst, gleichwohl wird dies den aktuellen Handlungsanforderungen nicht gerecht. Will man eine handlungsleitende Politik ableiten, so sind in jedem Fall die bereits im individuellen Handeln angelegte Mechanismen und Strategien grundlegend ins Kalkül einzubeziehen.

B. Der Mensch als Teil des öffentlichen, sozialen Lebens

Aber der Mensch führt nicht nur individuell ein privates Leben – und selbst dieses ist ohne soziale Kontakte nicht lebbar; er ist essenzieller Teil des sozialen und öffentlichen Lebens, also der Gesellschaft.

Das Private war bei den Griechen ursprünglich der Raum, in dem isoliert von den anderen gelebt wird, innerhalb der Familie, der Sippe oder dem Stamm. In diesem geschlossenen Kreis findet die Hauswirtschaft, der Oikos, statt. Hier wird das Lebensnotwendige, das Erforderliche, das Nützliche hergestellt und konsumiert, sowie die intimsten Details vor den Blicken von außen geschützt. Erst der von Existenzsorgen Freie agiert auf der Agora. Hier auf dem Marktplatz wird vor den Ansammlungen der Menschen geredet, werden die Öffentlichkeit betreffende Argumente mit Gegenargumenten ausgetauscht. Der eigenen Meinung Geltung zu verschaffen gelingt denen am besten, die sich in die Denkweise und Interessenlage der anderen hineinversetzen können, die also Gemeinsinn oder Empathie besitzen (Klaus Held), ohne allerdings manipulativ zu agieren.¹¹

Die altgriechische Unterscheidung zwischen Privat und Öffentlichkeit ist längst verloren gegangen. Arbeitsteilung, technischer Fortschritt, die digitale Revolution sowie die Entwicklung in den Wissenschaften haben den öffentlichen Bereich radikal verändert. Die Produktion findet größtenteils in der Öffentlichkeit, im

10 Voßkuhle (2020).

11 Held (1990).

Gesellschaftsbereich, statt. Der Mensch ist selbstverständlicher Teil dieser sozial-ökonomischen Öffentlichkeit geworden, als Individuum weist er nur noch begrenzt „privaten Charakter“ auf.

HANNAH ARENDT kritisiert in „Vita activa“¹² die Reduktion des täglichen Lebens auf Arbeit und Konsum. Sie verlangt, „*dem Menschen den notwendigen Raum für Politik, d.h. für freies Handeln offen zu halten.*“ JÜRGEN HABERMAS zeichnet 1962 in dem von ihm skizzierten „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ ebenfalls ein finsternes Bild: Aus dem Meinungsaustausch freier Bürger zur Entscheidung über politisches Handeln ist ein Mechanismus von Angebot und Nachfrage geworden. Politiker bieten mit Unterstützung der Medien an, umgekehrt haben die Medien mit ihrem Geschäftsmodell begonnen, die Demokratie zu dominieren (Social Media). Die Bürger werden als Konsumenten gesehen, die Unterhaltungswert schätzen. Um dem entgegen zu wirken, fordert HABERMAS einen offenen Handlungsspielraum, der kommunikative kritische Auseinandersetzung möglich macht. Beide Autoren sehen weniger vom Staat, sondern in der (marktlich-individualisierenden) Einengung der Zivilgesellschaft das grundlegende Problem der Gefährdung unseres freien Lebens, real-ortsbezogen durch Traditionen und Normen, Rituale, Kultur, Kunst als Sprache ohne Worte bis hin zu über Vorstellungen vermittelten Denkräumen (Platon).¹³ Die Einflüsse können negativ sein in dem Sinne, dass sie „das Denken“ behindern oder betäuben, aber durchaus auch positiv Lebensentwürfe ermöglichen und befruchten. Zudem können sich als Ausformung der „vita activa“ Handlungs- und Denkräume substanziell erweitern.

Ökonomisch-normativ betrachtet können Waren und Dienstleistungen einschließlich ihrer Rahmenbedingungen nicht allein dem Markt überlassen werden; denn, wer nur die eigene Rationalität im Auge hat, handelt gesellschaftlich falsch im Sinne von „nicht-aufgeklärt“. Man denke an jahrzehntelange Phasen der Konsumübertreibung oder des rein berufsbezogenen Lebens. Darum müssen die Machtverhältnisse zwischen Privaten, Markt und dem (föderativen) Staat grundlegend neu austariert werden. Typische Beispiele sind die Globalisierung und das Gesundheitswesen. Weltweite Lieferketten nach Kriterien der ökonomischen Effizienz lassen unbedacht, dass die damit verbundenen globalen Abhängigkeiten besondere Risiken hervorbringen. Fehlentwicklungen wirken nicht mehr räumlich begrenzt, sondern über die ganze Welt. Der internationale Handel weist Aspekte eines öffentlichen Gutes auf, erfordert deshalb krisenfestere Strukturen. Gravierend sind aktuell die Defizite im Gesundheitswesen. Zu prüfen ist ganz konkret, aufgrund welcher grundlegender Mechanismen der Markt nicht genügend Schutzmittel

12 Arendt (1981).

13 Siehe die Kontroverse Platon mit seinem Schüler Aristoteles.