

## Erstes Kapitel

# 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 Herausgebertätigkeit 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 Austarierung 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 doppelten 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“ doppelten 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 zukunftsgerichteten 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 gegeißelt 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 smarter (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 Kommunal Finanzen 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.