

Fünf Thesen zur politischen Ökonomie von Transformationsprozessen

Thieß Petersen

Zusammenfassung: In den nächsten zwei Jahrzehnten wird es in Deutschland tiefgreifende Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft geben. Beispiele sind die Anpassung an den demographischen Wandel, der Umgang mit wachsenden geopolitischen Spannungen und die ökologische Transformation. Diese Veränderungen haben für einzelne Personengruppen spürbare negative wirtschaftliche Konsequenzen. Zu denken ist beispielsweise an neue Qualifikationsanforderungen in der Arbeitswelt und notwendige Jobwechsel sowie an Ausgaben im Rahmen der energetischen Sanierung der eigenen Wohnung und des Umstiegs auf die Elektromobilität. Diese Belastungen können zu einem Widerstand gegen erforderliche Anpassungsmaßnahmen führen. An der Wiederwahl interessierte Politiker*innen reagieren häufig auf den Protest von Transformationsgegner*innen. Dringend erforderliche Veränderungen scheitern daher im politischen Prozess.

Um notwendige Transformationen dennoch durchführen zu können, ist es erforderlich, auf die Ängste der Bürger*innen zu reagieren. Das kann beispielsweise dadurch geschehen, dass sich der Staat mit Finanzhilfen und Steuererleichterungen an den individuellen Anpassungskosten beteiligt und so besondere soziale Härtefälle verhindert. Auch die Bereitstellung einer leistungsfähigen öffentlichen Infrastruktur kann den Widerstand gegenüber Anpassungsprozessen verringern. Das stellt jedoch vor allem die strukturschwachen Kommunen unter einen erheblichen Finanzierungsdruck. Wenn eine Kommune mit einer schrumpfenden und alternenden Bevölkerung ihre Infrastruktur an den demographischen Wandel anpassen und gleichzeitig erhebliche Ausgaben zur energetischen Sanierung ihrer Gebäude sowie für den Erwerb klimafreundlicher Fahrzeuge tätigen muss, treffen steigende Ausgaben auf sinkende Einnahmen. Das bedeutet, dass gerade den Kommunen mit einem besonders hohen Transformationsdruck die erforderlichen finanziellen Mittel fehlen. Sie sind daher auf eine Unterstützung durch den Bund und die Bundesländer angewiesen. Ansonsten droht eine wachsende Ungleichheit der Lebensverhältnisse, die eine Abwanderung aus strukturschwachen Regionen beschleunigen würde.

1. Einleitung

In den kommenden zwei Jahrzehnten wird Deutschland eine Reihe von tiefgreifenden Transformationen durchlaufen müssen. Zu den wichtigsten gehören die Dekarbonisierung und Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, die Reduktion kritischer Importabhängigkeiten, eine Reaktion auf wachsende geopolitische Spannungen mit zunehmenden protektionistischen Tendenzen, sowie die Anpassung der Wirtschaft und der sozialen Sicherungssysteme an die Alterung der Gesellschaft. Der Transformationsdruck ist offenkundig, aber dennoch gibt es in der Gesellschaft erhebliche Widerstände gegen erforderliche Veränderungen. Kernthese dieses Beitrags ist, dass diese Widerstände aus rein individueller Sicht häufig nachvollziehbar sind, obwohl die Veränderungen aus wohlfahrtstheoretischen Überlegungen gesamtgesellschaftlich gesehen sinnvoll und sogar geboten sind. Die grundlegenden Wirkungsmechanismen der Rational-Choice-Theorien der politischen Ökonomie tragen jedoch dazu bei, dass sich diese individuellen Widerstände in politischen Prozessen durchsetzen und notwendige Reformen verhindern – die ökonomische Rationalität stimmt nicht mit der politischen Rationalität überein. Wenn die daraus resultierenden politischen Blockaden aufgebrochen werden sollen, gilt es, die ökonomischen und psychologischen Ursachen individueller Widerstände gegen wohlfahrtserhöhende Veränderungen zu adressieren. Das kann zur Folge haben, dass wirtschaftspolitische Maßnahmen ergriffen werden, die zwar ökonomisch betrachtet nicht effizient, aber aus Gründen der politischen Rationalität dennoch sinnvoll sind.

2. Fünf Thesen

Fünf Thesen sollen im Folgenden erläutern, in welchem Verhältnis ökonomische und politische Rationalitäten in Bezug auf Transformationsprozesse stehen.

2.1 Transformationsprozesse führen zu individuellen Nutzeneinbußen

Wirtschaftspolitische Entscheidungen verändern die Struktur einer Wirtschaft. So nimmt beispielsweise im Zuge der ökologischen Transformation die Nachfrage nach emissionsarmen Produkten zu, während energie- und emissionsintensive Güter weniger attraktiv werden. Eine steigende Nachfrage bewirkt in der Regel einen Preisanstieg. Bei einem Nachfragerückgang sinkt der Preis. In einer Marktwirtschaft geht der wirtschaftliche Strukturwandel daher mit Preisänderungen einher. Davon betroffen sind nicht nur Güterpreise, sondern auch die Preise für Produktionsfaktoren. Damit kommt es zu einer Veränderung der realen Einkommensverteilung innerhalb der Gesellschaft. Das gilt insbesondere, wenn erhebliche

Strukturbrüche in Wirtschaft und Gesellschaft stattfinden. Transformationsprozesse sind daher mit individuellen Anpassungskosten verbunden. Diese erste These ist zwar eine Selbstverständlichkeit, aber sie verdient aus mindestens zwei Gründen eine kurze Erläuterung.

Erstens: Wenn Deutschland bis 2045 klimaneutral sein will, wird das u. a. mit einem Rückgang von Produktion und Beschäftigung in besonders emissionsintensiven Branchen einhergehen. Das bedeutet nicht zwangsläufig, dass die dort Beschäftigten ihren Arbeitsplatz verlieren. Allerdings werden sich die Tätigkeiten verändern. So können beispielsweise Unternehmen, die heute langlebige Gebrauchsgegenstände wie beispielsweise Waschmaschinen verkaufen, im Zuge neuer Konsumkonzepte ihr Geschäftsmodell umstellen. Im Rahmen eines Product-as-a-Service-Modells verkaufen sie dann nicht mehr Waschmaschinen, sondern Dienstleistungen, also eine bestimmte Anzahl von Waschgängen. Die Kund*innen mieten die Maschine, bezahlen dafür und für Serviceleistungen einen Geldbetrag und geben die Maschine nach dem Ende der Vertragslaufzeit wieder zurück (WWF Deutschland 2023: 79). Das verlangt von den Beschäftigten andere Kompetenzen und Arbeitsweisen, u. a. eine stärkere Serviceorientierung. Für die Beschäftigten ist das mit Opportunitätskosten verbunden, denn sie müssen ihre Arbeitsweise umstellen, neue Qualifikationen erlernen und mehr. Dabei ist unklar, ob sich dieses Geschäftsmodell langfristig durchsetzen wird. Für die einzelnen Beschäftigten fallen somit im Transformationsprozess unmittelbar Opportunitätskosten an, von denen nicht klar ist, ob sie sich langfristig in Form von sicheren Arbeitsplätzen auszahlen.

Zweitens: Falls emissionsintensive Unternehmen im Zuge der ökologischen Transformation hingegen Arbeitsplätze abbauen müssen, bedeutet das für die betroffenen Beschäftigten ebenfalls höhere Opportunitätskosten. Sie müssen sich einen neuen Arbeitsplatz suchen, sich in den neuen Job einarbeiten, neue Kompetenzen erwerben, sich an neue Arbeitsabläufe und Kolleg*innen gewöhnen, möglicherweise sogar den Wohnort wechseln. Das alles kostet Zeit und Geld und stellt somit eine Nutzeneinbuße dar.

Besonders groß dürfte der individuelle Widerstand gegen transformationsbedingte Arbeitsplatzwechsel sein, wenn damit Einkommensverluste verbunden sind. Diese können auftreten, wenn im Zuge der ökologischen Transformation ein Jobwechsel vom emissionsintensiven ›Verarbeitenden Gewerbe‹ in den emissionsärmeren Dienstleistungssektor erfolgt. 2024 erzielten Arbeitnehmer*innen im verarbeitenden Gewerbe ein Jahresgehalt von durchschnittlich knapp 58.800 € brutto. In einigen Dienstleistungsbranchen wurden deutlich geringere Einkommen gezahlt. Im Bereich ›Öffentliche Dienstleister, Erziehung und Gesundheit‹, in dem rund 12,2 Mio. Personen erwerbstätig waren, betrug das Bruttojahresgehalt nur rund 42.600 €. Im Bereich ›Handel, Verkehr und Gastgewerbe‹ mit rund 10 Mio. Erwerbstätigen lag der entsprechende Betrag sogar nur bei durchschnittlich knapp 37.000 € (Statistisches Bundesamt 2025a: Tabelle 2.17).

2.2 Verluste schmerzen stärker als Gewinne

Selbst wenn sich eine berufliche Veränderung für eine einzelne Person langfristig als erfolgreich herausstellt, ist die anfängliche Umstellung eine nutzenreduzierende Aktivität. Diese Nutzeneinbuße kann eine Person von einer Veränderung abhalten, selbst wenn sie später einen Nutzenzuwachs realisieren kann.

Ein Grund dafür ist der Umstand, dass Gewinne und Verluste, die vom Betrag her identisch sind, unterschiedliche absolute Nutzenunterschiede hervorrufen. Das bedeutet, dass ein Einkommenszuwachs von z. B. 1.000 € einer Person einen bestimmten Nutzenzuwachs beschert. Ein Einkommensverlust in Höhe von 1.000 € ist hingegen mit einer Nutzeneinbuße verbunden, die vom Betrag her deutlich höher ausfällt. Das ist eine zentrale Aussage der *Prospect Theory*, die Ende der 1970er-Jahre von Daniel Kahnemann und Amos Tversky entwickelt wurde (Kahnemann/Tversky 1979: 277ff.). Angesichts der daraus entstehenden Verlustaversion (Pritzl 2023: 162) lohnen sich Transformationsprozesse aus individueller Sicht also nur, wenn ihre Vorteile deutlich höher ausfallen als die unmittelbar anfallenden Kosten. Und wenn die betroffenen Einzelpersonen dann noch eine Risikoaversion aufweisen, reduziert das die Attraktivität einer Veränderung zusätzlich.

Hinzu kommt eine weitere psychologische Hürde: Vor die Wahl gestellt, ob eine Person heute oder in einem Jahr ein bestimmtes Produkt konsumieren darf, entscheiden sich die meisten Menschen für den sofortigen Konsum. Sie haben daher eine Gegenwartspräferenz, ziehen also den sofortigen Konsum gegenüber einem zukünftigen Konsum vor. Weiter gefasst bedeutet dies, dass die Erreichung kurzfristiger Ziele attraktiver ist als die Realisierung langfristiger Ziele. Die Kosten einer Entscheidung fallen häufig unmittelbar an, während deren erwünschte positive Effekte erst in der Zukunft eintreten. Das kann die Konsequenz haben, dass die Kosten einer Entscheidung tendenziell überbewertet werden, während zukünftige positiven Effekte nur unzureichend berücksichtigt werden (SVR 2024: 104).

Konsequenz dieser Zusammenhänge ist, dass es aus Sicht einer einzelnen Person häufig rational ist, Veränderungen selbst dann abzulehnen, wenn die erforderlichen Maßnahmen langfristig nutzenerhöhend wirken. Dies gilt erst recht, wenn die Vorteile der Transformationsprozesse positive externe Effekte haben. Klimaschutzende Maßnahmen einer Einzelperson kommen einer Vielzahl von Menschen zugute, die alle von deren positiven Wirkungen profitieren. In diesem Fall kommt es zu einem systematischen Marktversagen in Form eines zu geringen Umwelt- und Klimaschutzes (vgl. Petersen 2024a).

2.3 Politiker*innen sind anfällig für Beeinflussung durch Lobbyaktivitäten

Wenn eine gesellschaftliche Veränderung aus Sicht einzelner Personen, wie beschrieben, individuell nicht rational ist, kann diese Veränderung dennoch aus Sicht

der gesamten Gesellschaft wohlfahrtssteigernd und damit kollektiv rational sein. Eine vollständig informierte Regierung, die die gesamtgesellschaftliche Rationalität einer anstehenden Transformation erkennt und deren Ziel die Maximierung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt ist, würde sich daher für die Durchführung der Transformation entscheiden. Tatsächlich sind aber zwei dafür erforderliche zentrale Annahmen in der wirtschaftspolitischen Praxis nicht erfüllt: die der vollständigen Information und die Annahme, dass politische Entscheider*innen die gesellschaftliche Wohlfahrt erhöhen wollen.

Die Annahme der vollständigen Information ist nicht erfüllt, weil politische Entscheider*innen nicht vorhersagen können, welche exakten Konsequenzen einzelne wirtschaftspolitische Maßnahmen haben. Politiker*innen fällen ihre Entscheidungen daher unter Unsicherheit. Sie wissen also nicht, welche wirtschaftspolitische Maßnahme in einer aktuellen Problemlage die aus wohlfahrtstheoretischer Sicht optimale Entscheidung ist. Für eine objektive und damit eindeutig richtige Maßnahme zur Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt müssten politische Entscheider*innen die genauen Kosten und Nutzen aller relevanten Handlungsalternativen kennen. Weil diese Informationen jedoch nicht bekannt sind, gibt es auch keine eindeutige Lösung dieses gesamtwirtschaftlichen Optimierungssystems (vgl. Petersen 2024b).

Auch das Ziel der Wohlfahrtsmaximierung muss nicht zwingend von politischen Entscheider*innen verfolgt werden. Im Gegenteil: Wenn politische Entscheider*innen mit ihren Aktivitäten und Entscheidungen die Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt verfolgen würden, aber keine eigenen Interessen, verhielten sie sich letztendlich altruistisch. Die Annahme eines solchen Verhaltens ist jedoch in der Volkswirtschaft sehr ungewöhnlich. Von Konsument*innen bzw. privaten Haushalten wird angenommen, dass sie mit allen ihren Entscheidungen danach streben, den eigenen Nutzen zu maximieren. Unternehmen agieren als Gewinnmaximierer, weil sie so ihr Einkommen steigern können, was den Unternehmenseigentümer*innen wiederum ein größeres Konsumniveau erlaubt und damit einen höheren Nutzen generiert.

Wenn also private Wirtschaftsakteure stets ihre eigenen Interessen verfolgen, ist zu erwarten, dass sie dies auch machen, wenn sie als Politiker*innen tätig werden. Anthony Downs übernahm diese Überlegungen Ende der 1950er-Jahre und untersuchte, welche Konsequenzen sich ergeben, wenn für politische Akteure angenommen wird, dass sie den eigenen Nutzen maximieren wollen. Für die Politiker*innen wird dabei angenommen, dass sie mit ihren politischen Aktivitäten Einkommen, Macht und Prestige anstreben, um so ihren eigenen Nutzen zu maximieren. Um diese Ziele zu erreichen, müssen Politiker*innen in das Parlament gewählt werden und am besten auch die Regierung übernehmen. Downs geht deshalb davon aus, dass politische Akteure bzw. Parteien sich als Stimmenmaximierer verhalten (vgl. Downs 1968).

Sofern die Annahme der Stimmenmaximierung die politische Realität zutreffend beschreibt und politische Entscheider*innen unter Unsicherheit entscheiden, sind sie anfällig für Beeinflussungen. Das können Interessengruppen für sich nutzen: Wenn sie die politischen Entscheider*innen überzeugen können, dass eine bestimmte Entscheidung mehr Stimmen bringt, als sie kostet, werden an der Wahl interessierte Politiker*innen diese Entscheidung fällen.

Hätten alle Interessengruppen einen gleich großen Einfluss auf politische Entscheidung, wäre dies unproblematisch. Allerdings verlangen Lobbyaktivitäten den Einsatz knapper Ressourcen. Der ökonomische Anreiz, sich an der Durchführung oder Finanzierung von Lobbyaktivitäten zu beteiligen, hängt von dem zu erwartenden Nettonutzen ab, der mit einer Beeinflussung der Politik verbunden ist. Wenn es eine kleine Gruppe von Menschen gibt, von denen jeder im Fall einer erfolgreichen Beeinflussung einer politischen Entscheidung einen relativ hohen Einkommens- bzw. Nutzenzuwachs erwarten kann, lohnt sich die Finanzierung von Lobbyist*innen für die Mitglieder dieser Gruppe. Wenn es sich hingegen um eine große Gruppe von wirtschaftlichen Akteuren handelt, für die eine Einflussnahme auf politische Entscheidungen nur einen geringen individuellen finanziellen Vorteil nach sich zieht, ist nicht zu erwarten, dass sich diese Gruppe zusammenschließt und Lobbyaktivitäten finanziert. Zudem fällt in einer großen Personengruppe ein Trittbrettfahrerverhalten weniger auf als in einer Gruppe mit relativ wenigen Personen.

2.4 Transformationsgegner*innen dominieren den öffentlichen Diskurs

Im Ergebnis führen individuelle Kosten-Nutzen-Abwägungen und das Trittbrettfahrerverhalten dazu, dass es kleinen Gruppen deutlich leichter fällt, ihre Interessen mithilfe von Lobbyaktivitäten in der Politik durchzusetzen. Für die Transformationspolitik bedeutet dies beispielsweise Folgendes: Wenn die Kosten der Transformation konzentriert anfallen (z. B. der Bau eines Windparks in einer Kommune), die Vorteile aber einer großen Zahl von Menschen zugutekommen (die Abmilderung des weltweiten Klimawandels), lassen sich Aktivitäten zur Vermeidung der Transformation leichter organisieren als Aktivitäten zu ihrer Unterstützung.

Generell ist davon auszugehen, dass es angesichts der bisher skizzierten Zusammenhänge in der öffentlichen Diskussion mehr Stimmen gegen Reformmaßnahmen und Transformationsprozesse gibt als Befürworter*innen. Dies gilt selbst dann, wenn die angestrebte Veränderung objektiv die gesellschaftliche Wohlfahrt erhöht.

Dazu ein fiktives Beispiel: Ausgangspunkt ist eine Volkswirtschaft mit 1.000 Wirtschaftssubjekten. 20 von ihnen arbeiten in einem Sektor, der durch einen Importzoll vor ausländischer Konkurrenz geschützt ist. Das reale Jahreseinkommen dieser Personen beträgt 57.500 €. Die übrigen 980 Personen verdienen jeweils

49.500 € pro Jahr. In der Summe resultiert daraus ein gesamtwirtschaftliches Einkommen von 49,66 Mio. €.

Die Abschaffung des Zolls würde den Import von preiswerteren Gütern aus dem Ausland erlauben. Die 980 Menschen, die Produkte aus dem zuvor geschützten Sektor konsumieren, aber nicht an deren Herstellung im Inland beteiligt sind, hätten durch den mit der Preissenkung verbundenen Kaufkraftzuwachs ein jährliches Realeinkommen in Höhe von 50.000 €. Produktion und Einkommen in dem nicht mehr geschützten Sektor würden hingegen sinken, sodass die dort beschäftigten 20 Personen nur noch über ein Realeinkommen von 50.000 € verfügen würden.

Für die Gesellschaft als Ganzes wäre die Abschaffung des Importzolls somit eine lohnende Entscheidung. Das gesamtwirtschaftliche Realeinkommen würde um 340.000 € auf 50 Mio. € steigen (plus 0,68 %). Der individuelle reale Einkommensanstieg der 980 Konsument*innen des betroffenen Produkts läge bei rund 1 %. Die in dem vorher geschützten Sektor tätigen Personen müssten hingegen einen rund 13 prozentigen Realeinkommensverlust hinnehmen. Es dürfte daher einsichtig sein, dass diese Personengruppe einen hohen Anreiz hat, die Abschaffung des Importzolls durch politische Einflussnahme zu verhindern.

Dieses Beispiel zeigt: Die unterschiedliche Betroffenheit einzelner Personen von politischen Entscheidungen kann zur Folge haben, dass Entscheidungen, die die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen, von Politiker*innen, die an ihrer Wiederwahl interessiert sind, nicht getroffen und umgesetzt werden. In diesem Fall stimmt die ökonomische Rationalität nicht mit der politischen Rationalität überein. Das kann beispielsweise erklären, »warum viele Länder das Thema Klimapolitik Jahre und Jahrzehnte vor sich hergeschoben haben« (Pritzl 2023: 162).

2.5 Politische Rationalität kann ökonomisch ineffiziente Maßnahmen rechtfertigen

Unter Berücksichtigung psychologischer Phänomene wie beispielsweise der Verlustaversion und der Gegenpräferenz können individuelle Kosten-Nutzen-Abwägungen in Kombination mit den Überlegungen der politischen Ökonomie dazu führen, dass politische Entscheidungen, die gesamtgesellschaftlich sinnvoll wären, sich im politischen Prozess nicht durchsetzen können, weil sie die Wiederwahl der politischen Entscheider*innen gefährden.

Um die skizzierten Blockaden erforderlicher Transformationsprozesse aufzulösen, wäre es erforderlich, die auf der Ebene der Individuen auftretenden Widerstände zu beseitigen. Das kann dazu führen, dass manche Transformationsprozesse nur stattfinden, wenn wirtschaftspolitische Instrumente ergriffen werden, die wohlfahrtstheoretisch ineffizient sind. So verlangt beispielsweise die Internalisierung der negativen externen Effekte von Treibhausgasemissionen eine Mengensteuer in Höhe der gesellschaftlichen Zusatzkosten, die diese Emissionen

verursachen. Das bedeutet jedoch einen Kaufkraftverlust für die Bürger*innen und trifft daher häufig auf Ablehnung. Die Förderung der Dekarbonisierung durch Subventionen trifft auf eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz, verstößt aber gegen das Haftungsprinzip. Dennoch kann diese Entscheidung politisch geboten sein, weil ein staatlicher CO₂-Preis auf eine zu hohe Ablehnung innerhalb der Gesellschaft stößt. So lassen sich beispielsweise auch die unterschiedlichen Ansätze zur Reduktion der klimaschädlichen Treibhausgasemissionen in der EU und den USA erklären. Während die EU im Rahmen des Europäischen Emissionshandels auf eine CO₂-Bepreisung setzt, haben die USA u. a. mit dem *Inflation Reduction Act* eine Subventionsstrategie gewählt (vgl. Petersen 2023).

3. Herausforderungen für die Kommunalfinanzen

Ambitionierte Transformationsprozesse bedeuten spürbare Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft. Das ist für viele Menschen mit persönlichen Opportunitätskosten und Nutzeneinbußen verbunden. Sollen die skizzierten politischen Blockaden aufgebrochen werden, gilt es, die Widerstände auf individueller Ebene zu beseitigen oder zumindest abzuschwächen. Dafür sind verschiedene wirtschaftspolitische Instrumente denkbar.

Als Erstes ist an staatliche Finanzhilfen und Steuererleichterungen zu denken, die Privatpersonen erhalten, wenn sie Aktivitäten durchführen, die die angestrebte Transformation fördern. In diesem Sinne erhalten beispielsweise Personen, die eine energetische Sanierung ihres Hauses durchführen, dafür finanzielle Unterstützung vom Staat.

Der Staat kann die ökologische Transformation auch dadurch beschleunigen, dass er entsprechende öffentliche Angebote unterbreitet. Im Fall der notwendigen Verkehrswende wären das etwa attraktivere Angebote im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs: mehr und pünktlichere Busse, attraktive Wartemöglichkeiten, also beispielsweise überdachte und witterungsgeschützte Sitzgelegenheiten, die regelmäßig gereinigt werden, eine unkomplizierte und kostenfreie Mitnahme von Fahrrädern in U- und S-Bahnen, Radschnellwege ins Umland sowie Mobilitätsdienstleistungen wie Bikesharing-Angebote an Knotenpunkten wie Bahnhöfen und U-Bahn-Stationen, um nur einige zu nennen (VCÖ 2021: 25ff.).

Die Finanzierung dieser und weiterer Aktivitäten, die die Akzeptanz der ökologischen Transformation in der Bevölkerung erhöhen können, stellt jedoch den gesamten Staat vor eine enorme Herausforderung. Ein Grund dafür ist, wie eingangs erwähnt, dass Deutschland in den nächsten 20 Jahren vor erheblichen Anpassungsprozessen steht. Sie werden zu steigenden Anforderungen an die öffentlichen Finanzen führen. Über das konkrete Ausmaß der erforderlichen Staatsausgabensteigerungen herrscht Uneinigkeit. Klar ist jedoch, dass es sich um sehr hohe Beträge

handelt. So gehen wir in einer 2024 veröffentlichten Analyse davon aus, dass der gesamtstaatliche finanzielle Mehrbedarf in den kommenden Jahren bei mindestens 100 Mrd. € pro Jahr liegt. Die wichtigsten Posten sind dabei 40 Mrd. € zur Förderung der ökologischen Transformation, 30 Mrd. € im Bereich der Verteidigung und perspektivisch 40 Mrd. € im Bereich aller demographierelevanten Ausgabenbereiche (Petersen/Wortmann 2024: 22ff.). Zum Vergleich: Im Jahr 2024 gaben der Bund, die Länder und die Gemeinden rund 1.583 Mrd. € aus (Statistisches Bundesamt 2025b). Ein finanzieller Mehrbedarf von 100 Mrd. entspricht rund 6,3 % dieser Ausgaben.

Die Kommunalfinanzen geraten dabei vor allem in strukturschwachen Regionen unter einen erheblichen Druck. Insbesondere drei Aspekte sind hier zu nennen.

Erstens: Ein großer Teil der erforderlichen Ausgaben zur Erreichung der Klimaneutralität fällt in den Kommunen an. Zu denken ist u. a. an die Sanierung aller kommunalen Gebäude (Verwaltungsgebäude, Schulen, Theater bis hin zu kommunalen Wohnungsbauten), den Erwerb klimafreundlicher Fahrzeuge, den qualitativen und quantitativen Ausbau der gesamten öffentlichen Mobilität, die Sanierung der Straßenbeleuchtung, die Umstellung auf erneuerbare Energieträger in der Wärmeversorgung in kommunalen Liegenschaften, den Erwerb energieeffizienter Büro- und Haushaltgeräte sowie hocheffizienter Leuchtmittel und an die ökologische Umstellung der Trinkwasserversorgung, der Abwasserentsorgung und der Abfallentsorgung, um nur einige zu nennen (vgl. Paar et al. 2022). Dies alles verlangt erhebliche Investitionsausgaben. Zudem ist auch mit einem steigenden Personalbedarf zu rechnen, z. B. im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs.

Zweitens: Die kommunale Infrastruktur muss zusätzlich an den demographischen Wandel angepasst werden. Das stellt vor allem die strukturschwachen Kommunen vor eine enorme Herausforderung, da deren Bevölkerung nicht nur altert, sondern auch schrumpft. Bei einer alternden Bevölkerung ändert sich die Struktur der nachgefragten kommunalen Leistungen. Der Bedarf an schulischen Angeboten und Betreuungsangeboten für Kinder geht tendenziell zurück, die Anforderungen an die Pflegeinfrastruktur für ältere Menschen nehmen hingegen zu. Die dafür erforderlichen Anpassungen der Infrastrukturangebote sind mit Kosten verbunden. In den Kommunen, deren Bevölkerung in den kommenden zwei Jahrzehnten deutlich schrumpft, wäre demographisch bedingt in vielen Bereichen ein Rückbau der kommunalen Infrastruktur erforderlich. Häufig kann die kommunale Infrastruktur jedoch nicht im gleichen Ausmaß reduziert werden, wie die Bevölkerungszahl sinkt. Das betrifft u. a. das Straßennetz sowie Versorgungs- und Entsorgungsleistungen wie beispielsweise Wasser- und Abwasserleitungen (Starke 2021: 513ff.). So kann eine Kommune im Fall eines Bevölkerungsrückgangs um 20 % nicht einfach ihre Straßenflächen um 20 % reduzieren. Folglich steigt das Straßenflächenangebot je Einwohner*in – und damit wachsen die entsprechenden Pro-Kopf-Ausgaben.

Drittens: Kommunen mit einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung stehen nicht nur vor der Herausforderung steigender Ausgaben. Sie haben zudem ein

Einnahmeproblem, denn bei einer sinkenden Bevölkerungszahl gehen die eigenen Steuereinnahmen sowie die Einnahmen aus der Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern zurück. Das erschwert die Finanzierung der anstehenden Transformationsprozesse zusätzlich.

4. Herausforderungen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Neben den skizzierten generellen Finanzierungsherausforderungen für die Kommunen ergibt sich eine weitere regionale Herausforderung. Sie resultiert daraus, dass die demographische Entwicklung der nächsten Jahre und Jahrzehnte regional sehr heterogen verläuft. In einer 2024 veröffentlichten Bevölkerungsvorausberechnung wurden kleinräumige Berechnungen für alle Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohner*innen durchgeführt (vgl. Klug et al. 2024). Ausgehend von den Daten des Jahres 2020 wird die Bevölkerungsentwicklung bis 2040 berechnet.

Für Deutschland ergibt sich bis 2040 ein leichter Anstieg der Bevölkerung um 0,6 %. Regional zeigen sich deutliche Unterschiede. Das beginnt bereits auf der Ebene der Bundesländer. Während beispielsweise in den Stadtstaaten Bevölkerungszuwächse von 1,1 bis 5,8 % berechnet werden, ergeben sich für die ostdeutschen Bundesländer schrumpfende Bevölkerungszahlen. So ist die Bevölkerungszahl Thüringens im Jahr 2040 knapp 11 % niedriger als 2020, für Sachsen-Anhalt beträgt der prognostizierte Rückgang sogar 12,3 %.

Noch größer sind die Unterschiede auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Sechs von ihnen können mit einem Bevölkerungszuwachs von über 10 % rechnen, der stärkste Bevölkerungsanstieg wird für Leipzig erwartet (plus 14,7 %). Die 10 Kreise und kreisfreien Städte mit dem stärksten Bevölkerungsrückgang liegen alle in den östlichen Bundesländern. Die Rückgänge betragen zwischen 16 und 21 %.

Auch die Alterung der Bevölkerung unterscheidet sich regional. In ganz Deutschland steigt der Anteil der Menschen im Alter von 65 Jahren und älter von 22 % im Jahr 2020 auf 28 % im Jahr 2040. In 30 Kreisen liegt der Anteil dieser Altersgruppe im Jahr 2040 sogar bei 35 bis 39 %. Alle 30 Kreise liegen wiederum in den östlichen Bundesländern und nur zwei von ihnen sind kleine kreisfreie Städte. Die massive Alterung der Bevölkerung ist folglich vor allem ein Problem in ländlichen Räumen.

Für die stark alternden und schrumpfenden Regionen stellt der demographische Wandel in Kombination mit den übrigen Transformationsanforderungen eine große Herausforderung dar. Die Einnahmerückgänge und die in einigen Bereichen steigenden Pro-Kopf-Ausgaben sind hier besonders hoch. Schon die Finanzierung der ökologischen Transformation dürfte den betroffenen Kommunen daher äußerst schwerfallen. Hinzu kommt, dass es gerade bei einer starken Abwan-

derungstendenz besonders wichtig wäre, attraktive Lebensbedingungen zu bieten, um die Wahrscheinlichkeit eines Verbleibs in der Region zu erhöhen. Gerade hier müssten beispielsweise die kommunalen Angebote eines klimafreundlichen öffentlichen Personenverkehrs besonders attraktiv sein – preislich, qualitativ und quantitativ. Zudem ist eine arbeitsmarkt- und sozialpolitische Flankierung von Transformationsprozessen hier von zentraler Bedeutung. Das alles dürfte jedoch die Finanzierungsmöglichkeiten der betroffenen Kommunen überschreiten. Hier droht also eine Abwärtsspirale.

Gleichzeitig ist zu befürchten, dass in diesen Kommunen der Widerstand gegen Transformationsprozesse besonders hoch sein dürfte. So könnte die Zustimmung zu Klimawandelleugnerparteien wie der AfD steigen. Aber auch progressivere Parteien dürften aus Angst vor Stimmenverlusten notwendigen Transformationsprozessen eher skeptisch gegenüberstehen. Gesellschaftliche Veränderungsprozesse werden folglich in diesen Regionen politisch besonders schwer durchsetzbar sein.

5. Handlungsoptionen

Die Möglichkeiten für eine gesellschaftlich akzeptable Finanzierung der anstehenden Transformationsaufgaben können abschließend am Beispiel der ökologischen Transformation diskutiert werden.

Eine Quelle zur wirtschafts- und sozialpolitischen Flankierung der grünen Transformation besteht aus den Einnahmen, die mit einer höheren Bepreisung umwelt- und klimaschädlicher Aktivitäten verbunden sind. Dazu gehören neben dem CO₂-Preis weitere Steuern auf derartige Aktivitäten sowie der Abbau umwelt- und klimaschädlicher Subventionen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2023).

Diese zweckgebundene Verwendung der Einnahmen könnte gegen das sogenannte Nonaffektationsprinzip verstoßen. Es besagt, dass alle staatlichen Einnahmen eines Hoheitsträgers für alle Ausgaben dieses Hoheitsträgers verwendet werden können und auch sollen. Eine Zweckbindung von Einnahmen für bestimmte Ausgabenzwecke ist daher grundsätzlich nicht zulässig (Wissenschaftliche Dienste des Bundestags 2020: 4f.). Gleichzeitig aber sind Abweichungen von diesem Grundsatz möglich und auch in der Praxis anzutreffen. So werden beispielsweise die Einnahmen aus der Mineralölsteuer in Deutschland vor allem für die Instandhaltung von Straßen verwendet (Matuschka 2019: 30f.). Folglich sollte auch eine Zweckbindung der Einnahmen aus der Besteuerung klimaschädlicher Aktivitäten für eine Förderung der ökologischen Transformation möglich sein.

Allerdings werden diese und andere Mehreinnahmen sowie Minderausgaben in den beiden nächsten Jahrzehnten nicht ausreichen, um die zusätzlichen staatlichen Ausgaben für die anstehenden Transformationsherausforderungen der kommen-

den zwei Jahrzehnte zu finanzieren. Eine Reform der deutschen Schuldenbremse ist daher unumgänglich (vgl. Petersen/Wortmann 2024).

Für die Kommunalfinanzen ergibt sich in diesem Kontext jedoch die Herausforderung, dass die Kommunen an diesen finanziellen Mitteln nicht beteiligt sind. Die Einnahmen aus dem CO₂-Preis fließen an den Bund. Falls Deutschland – so wie u. a. bereits 15 EU-Staaten – eine Primärrohstoffsteuer einführen sollte, läge die dafür erforderliche Gesetzgebungskompetenz beim Bund (Keimeyer/Schulze/Hermann 2013: 13). Damit würden ihm auch die daraus resultierenden Einnahmen zufließen. Um die Kommunen dennoch an diesen und anderen Finanzmitteln zu beteiligen und dabei auch die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen zu berücksichtigen, bietet es sich an, eine neue »Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz« einzuführen. So könnten die finanziellen Mittel an die Kommunen fließen (vgl. Kühl/Scheller 2024).

Auch die sozialpolitische Flankierung der ökologischen Transformation sollte stärker über Bundesmittel finanziert werden, beispielsweise durch Finanzhilfen und Steuererleichterungen für private Haushalte und Unternehmen, für die die aus der Transformation resultierenden finanziellen Belastungen eine unzumutbare Härte bedeuten würden. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung. Umfragen zeigen, dass die Akzeptanz selbst hoher CO₂-Preise steigt, wenn der Staat die daraus resultierenden Einnahmen zu einem hohen Anteil in Form eines festen Geldbetrags pro Person rückerstattet (vgl. Bohmann et al. 2025).

Diese finanziellen Mittel für die Bürger*innen helfen den Kommunen dabei, die Klimaschutzmaßnahmen vor Ort so auszugestalten, dass sie die Individuen finanziell nicht überfordern. Das ist eine zentrale Voraussetzung für die Akzeptanz einer ambitionierten Klimapolitik. Weitere Voraussetzung ist, dass die Maßnahmen zur ökologischen Transformation auch als sozial gerecht wahrgenommen werden (Holzmann/Digulla 2024: 8). Wenn die von den Anpassungsmaßnahmen im Kontext der ökologischen Transformation betroffenen Menschen finanziell entlastet werden und sie diese Maßnahmen gleichzeitig als sozial gerecht und als wirksam wahrnehmen, kann das die skizzierten Widerstände gegen diese Transformation reduzieren. So können dann auch die skizzierten politischen Widerstände abgebaut oder zumindest verringert werden.

Literaturverzeichnis

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2023): Klima- und Finanzpolitik zusammendenken: Wechselwirkungen und Zielkonflikte. Focus Paper #7 Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Gütersloh.

- Bohmann, Sandra/Felder, Lars/Haan, Peter/Kemfert, Claudia/Kücük, Merve/Schmitz, Laura/Schupp, Jürgen (2025): »Mehr Klarheit schaffen: Klimageld als sozialer Ausgleich bei höheren CO₂-Preisen«, in: DIW Wochenbericht 92, S. 76–82.
- Downs, Anthony (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Holzmann, Sara/Digulla, Frederik (2024): *Klimapolitik für Akzeptanz – Der aktuelle Policy-Mix auf dem Prüfstand*. Focus Paper #25 Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Gütersloh.
- Kahnemann, Daniel/Tversky, Amos (1979): »An Analysis of Decision under Risk«, in: *Econometrica* 47(2), S. 263–291.
- Keimeyer, Friedhelm/Schulze, Falk/Hermann, Andreas (2013): *PolRes AP2 – Politikansätze und -instrumente, Implementationsanalyse 1: Primärbaustoffsteuer*. Berlin und Darmstadt.
- Klug, Petra/Amsbeck, Hannah/Loos, Reinhard/Weber, Jacob (2024): *Bevölkerungsvorausberechnung 2040 im Wegweiser Kommune – Deutschland*. Gütersloh.
- Kühl, Carsten/Scheller, Henrik (2024): *Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz. Machbarkeitsstudie*. Berlin.
- Matuschka, Philip (2019): *Das Nonaffektationsprinzip – Der Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung in Bund und Ländern, insbesondere rechtshistorische Entwicklung und Verfassungsrang*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Paar, Angelika/Bergk, Fabian/Dingeldey, Miriam/Hecker, Clemens/Herhoffer, Vanessa (2022): *Klimaschutzpotenziale in Kommunen: Quantitative und qualitative Erfassung von Treibhausgasminderungspotenzialen in Kommunen*. Teilbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes. Dessau-Roßlau.
- Petersen, Thieß (2024a): »Externe Effekte«, in: *Das Wirtschaftsstudium* 53, S. 670–672.
- Petersen, Thieß (2024b): »Optimale Höhe staatlicher Aktivitäten«, in: *Das Wirtschaftsstudium* 53, S. 330–332.
- Petersen, Thieß (2023): *Der Inflation Reduction Act und seine Folgen für die deutsche Wirtschaft – Risiken, Potenziale und Handlungsbedarfe*. Focus Paper #13 Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Gütersloh.
- Petersen, Thieß/Wortmann, Marcus (2024): *Nachhaltige Staatsfinanzen und die ökologische Transformation*. Focus Paper #21 Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Gütersloh.
- Pritzl, Rupert (2023): »Verhaltensökonomie und rationale Klimapolitik – Was sagt die Verhaltensökonomie über den Klimadiskurs und die Klimapolitik Deutschlands?«, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 48, S. 151–180.
- Starke, Tim (2021): »Ausgabenseitige Effekte der demografischen Entwicklung auf die Kommunalfinanzen«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31(4), S. 507–537.

- Statistisches Bundesamt (2025a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung, erste Jahresergebnisse (Fachserie 18 Reihe 1.1). Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2025b): »Öffentliches Finanzierungsdefizit im Jahr 2024 bei 104,4 Milliarden Euro«, <https://www.destatis.de> vom 8.11.2025.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2024): Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren – Jahresgutachten 2024/25. Wiesbaden.
- VCÖ (Hg.) (2021): Verkehrswende – Good Practice aus anderen Ländern. Mobilität mit Zukunft 2, Wien.
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestags (2020): Haushaltsrechtliche Aspekte der Zweckbindung von Steuereinnahmen. WD 4 – 3000 – 152/19. Berlin.
- WWF Deutschland (2023): Modell Deutschland Circular Economy: Eine umfassende Circular Economy für Deutschland 2045 zum Schutz von Klima und Biodiversität. Berlin.