

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

258

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin,
Anja Ranscht-Ostwald (Hg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2–2023



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft

Herausgegeben von

Prof. Dr. Thomas Lenk und Prof. Dr. Dieter Tscheulin

Begründet von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich

Band 258

<https://www.steiner-verlag.de/series/0343-8228>

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin,
Anja Ranscht-Ostwald (Hg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2023



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über dnb.d-nb.de abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist unzulässig und strafbar.

© Berliner Wissenschafts-Verlag, 2024

Ein Imprint der Franz Steiner Verlag GmbH, Stuttgart

www.steiner-verlag.de

Druck: docupoint, Magdeburg

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

Printed in Germany.

ISBN Print 978-3-8305-5585-8

ISBN E-Book 978-3-8305-5587-2

DOI <https://doi.org/10.35998/9783830555872>

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	9
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	13
Sozial-ökologische Transformation und öffentliche Haushaltswirtschaft	
Erstes Kapitel	
Circular Economy und Staatsfinanzen	17
Thieß Petersen	
Zweites Kapitel	
Investitionsbedarfe und öffentliche Finanzmittel für Klimaschutz und Transformation	29
Holger Bär und Florian Peiseler	
Drittes Kapitel	
Finanzierung der energiewirtschaftlichen Transformation – Herausforderungen auf der kommunalen Ebene	49
Hans-Georg Napp und Andreas Meyer	
Viertes Kapitel	
Der Nachhaltigkeitshaushalt als Steuerungsinstrument – Entwicklung eines Klassifizierungsschemas zur Stärkung der Transparenz	65
Mona Rybicki, Corinne Romahn, Klaus Reuter, Ferdinand Schuster, Susanne Klein und Stefanie Späth	
Fünftes Kapitel	
Naturkapitalbilanzierung als Instrument einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung – Hintergründe und methodische Ansätze	81
Charlotte Stumme und Jörg Hopfe	

Rahmenbedingungen der öffentlichen Kreditaufnahme

Sechstes Kapitel

Von der „Goldenen Regel“ zum „Platin-Grundsatz“ der öffentlichen Verschuldung – eine Diskussion über Verschuldungsregeln und Rahmenbedingungen für effektive Verschuldungsdisziplinierung 95
André W. Heinemann

Siebentes Kapitel

Kreditfinanzierte Sondervermögen und außergewöhnliche Notsituationen als Herausforderung für die Schuldenbremse aus Sicht der Finanzkontrolle 113
Karin Klingen und Philip Matuschka

Achtes Kapitel

Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen in der Schuldenbremse – zur Bedeutung finanzpolitischer Konkretisierung zwischen Privatisierungsschranke und Investitionsklausel 127
Philipp Orphal

Neuntes Kapitel

Finanzielle Transaktionen – Blinder Fleck der Schuldenbremse? 147
Tobias Peters und Monika Hellmeyer

Zehntes Kapitel

Die Stabilisierungshilfen in Bayern – ein Sonderfall unter den kommunalen Schuldenhilfsprogrammen? 161
Andreas Kallert und Simon Dudek

Öffentliche Haushalte von Ländern und Kommunen – zwischen Autonomie und wechselseitiger Abhängigkeit

Elftes Kapitel

Mittelbündelung in der Städtebauförderung – eine Analyse kommunaler Akquise von Fördermitteln

177

Madeline Kaupert und Charlotte Rimke

Zwölftes Kapitel

Erfolge einer beratenden Finanzkontrolle – einfache Verwaltung und geringe Anlastungsrisiken im Europäischen Sozialfonds Mecklenburg-Vorpommern

191

Dirk Hengstenberg

Dreizehntes Kapitel

Die neue Grundsteuer C – Totgeglaubte leben länger

209

Dirk Löhr

Vorwort der Herausgeber

Die Beiträge des vorliegenden Bandes behandeln nicht nur eine Reihe von Gestaltungs- und Streitfragen im deutschen Finanzföderalismus, sondern diskutieren auch den künftigen Entwicklungspfad der einstmals so erfolgreichen Exportnation in der Mitte Europas. Gegenüber den dramatischen Verwerfungen in der Tages- und Weltpolitik wahren die Autorinnen und Autoren die gebotene Zurückhaltung, nicht zuletzt auch aus Sorge um die fachliche Diskussionskultur. Der jüngste Jahrbuch-Workshop in Leipzig im September 2023 hat auf wohlthuende Weise gezeigt, wie sich diese Zurückhaltung auszahlt und eine lebhafte Debatte ermöglicht ohne Ab- und Ausgrenzungen, die im Kultur- und Wissenschaftsbetrieb gegenwärtig endemisch um sich greifen. Eine ähnliche Erfahrung konnten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des diesjährigen KGSt-Forums in Hamburg machen, die die drängenden Anforderungen an eine moderne Kommunalverwaltung in einem durchweg konstruktiven Diskussionsklima verhandeln konnten. Es bleibt zu hoffen, dass der überschaubaren Fachgemeinde die schwer erträglichen Unversöhnlichkeiten, die heute dem Politik- und Medienbetrieb eigen geworden sind, weiterhin erspart bleiben. Dafür lohnt jede Anstrengung im eigenen fachlichen Bezirk – auch wenn es gleichzeitig Abschottungstendenzen aktiv zu vermeiden gilt, da gerade die politisch-administrative Elite nicht selten zur Projektionsfläche entsprechender Zerrbilder wird.

Es zählt zur Gründungsakte des Jahrbuchs, der in Deutschland lange vernachlässigten Finanzgeschichte zu neuem Leben verhelfen zu wollen. Die Finanzgeschichte einschließlich der Rechtsgeschichte des Fiskalföderalismus liefert das gemeinsame Band für den Diskurs der interessierten Disziplinen wie auch der Verwaltung und der Politik. Sie liefert nicht nur einen unverzichtbaren Schlüssel zur notwendigen Interdisziplinarität in diesem Feld, sondern im Rückgriff auf die Vergangenheit oft auch die kühlen sprachlichen Muster, mit denen sich die Gegenwart ohne Zorn und Eifer verstehen ließe. Die besonders zahlreichen Publikationen zum frühen Schicksalsjahr der Weimarer Republik 1923 zeigen heute einer kritischen Leserschaft, wie sich schwere multiple Krisen (nur) mit zeitlichem Abstand erzählen lassen. Mit diesem Wissen von heute hätten die Zeitgenossen ganz offenkundig nicht das Resultat einer vorläufigen Stabilisierung erwarten können, der aber in den unmittelbaren Zeitläuften die Hoffnung vieler galt – ein Umstand der uns heute Mahnung sein sollte. Denn auch wir Heutigen wissen nicht, ob nicht seit der „Zeitenwende“ die historische Uhr einfach nur wieder rückwärts läuft.

Noch aus der Vorkriegszeit stammen die finanzpolitischen Leitthemen, denen sich die Fachdiskussion weiterhin mit gutem Grund zuwendet: der ungelöste Investitionsstau, die Anforderungen an die Nachhaltigkeit in der Ressourcen- wie in der Haushaltswirtschaft, Verfassungsaufträge vom Klimaschutz bis zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Erst in jüngster Zeit ist wahrzunehmen, wie ältere Schichten des Krisenvokabulars mit fast schon vergessenen Begriffen und Phänomenen wie „Inflation“, „Kriegswirtschaft“, „Autarkie“ und „Versorgungsengpässen“ reaktiviert werden. So trug im Oktober 2023 im Rahmen einer verdienstvollen Tagung des „Dezernats Zukunft“ in Berlin zum Thema der Notlagenkredite im grundgesetzlich verankerten Schuldenrecht auch ein Beitrag zur preußischen Finanz- und Kriegsgeschichte zur Diskussion bei. Dabei gerät die vordem selten formulierte Selbstverständlichkeit wieder in den Blick, dass Nachhaltigkeit im Sinne einer Einhaltung der planetaren Grenzen, der Wahrung von sozialer Gerechtigkeit und einem stabilen ökonomischen Wachstum auf Frieden, Kooperation und langfristige Stabilität angewiesen ist. Einen solchen Leistungsanspruch an die Politik zu formulieren, heißt auch, an die Gründungsmotive der Europäischen Union zu erinnern, mit der der aggressive Nationalismus schon einmal überwunden schien. Die kritische und konstruktive Erörterung der EU und ihrer wirtschafts- und finanzpolitischen Initiativen in der Staats- und Verwaltungspraxis ist uns deshalb mehr als fachliche Pflichtübung.

Die Landtagswahlen im Herbst 2023 namentlich in Bayern und Hessen brachten zwar erneut politisch stabile Verhältnisse, aber belegten gleichermaßen starke Unterströmungen mit langanhaltenden Verschiebungen der Kräfteverhältnisse unter den Parteien. Die bayerische Landesregierung hat mit ihrem Normenkontrollantrag zum Bund-Länder-Finanzausgleich dem BUNDESVERFASSUNGSGERICHT die Möglichkeit eröffnet, sich zum neuen Finanzkraftausgleich und der neu formulierten Verfassungsgrundlage zu positionieren. Dies wird abschbar die verfassungsrechtliche Diskussion beleben und dem BUNDESTAG den Weg zu erneuten Verfassungseingriffen bereiten. Allerdings zeugt auch bereits die Klage davon, dass die Frage, ob die Finanzverfassung ein stabiler Faktor im Staatsgefüge bleibt, weniger von Argumenten, als von politischen Konstellationen abzuhängen scheint. Ein anderes Beispiel dieser Art stellt die jüngst beschlossene Senkung der Grunderwerbsteuer von 6,5 auf 5,0 % in Thüringen dar, die die CDU mit der AfD im Landesparlament durchgesetzt hat. Das Jahrbuch wird diese Entwicklungen im kommenden Jahr in bewährter Weise begleiten.

Das Jahrbuch für öffentliche Finanzen absolviert mit diesem Band weitere Schritte, um sich als wissenschaftliche Fachzeitschrift zu etablieren. Nicht nur ein neuer Untertitel, sondern auch das ausführliche Impressum zeugen von dieser Veränderung. Wir hoffen sehr, uns damit insbesondere für die Finanzwissenschaft

weiter als Publikationsort zu qualifizieren. Unter den Herausgebern wird mit Sorge wahrgenommen, wie sich das Fach in den letzten Jahrzehnten „mathematisiert“ und immer weiter von den politischen Realien entfernt hat. Gleichzeitig lässt sich dabei eine unguete Art der Immunisierung einzelner Forschungsstränge und -diskurse beobachten, die finanz- und wirtschaftspolitische Einzelaspekte oft isoliert untersucht und entsprechende Ergebnisse inzwischen auch in den sozialen Medien mit einer Härte und Dogmatik verfiicht, die der Polarisierung von so mancher politischen Auseinandersetzung kaum nachsteht. Politische Anschlussfähigkeiten werden damit jedoch zunehmend verspielt. Entsprechende Ansätze stehen zudem in der Gefahr, den Nexus zwischen Wirtschafts- und Finanzpolitik und die dahinterstehende Großfrage zum Verhältnis zwischen Markt und Staat auf technische Aspekte, wie beispielsweise eine adäquate Ermittlung des Potentialwachstums, die Wirkweise von automatischen Stabilisatoren oder die Mechanik von Energiepreismechanismen, zu verengen. Dies hat Folgen. Denn die im Zuge des Klimawandels notwendig werdende sozial-ökologische Transformation von Staat und Gesellschaft ist auch auf eine kritische Reflexion von grundlegenden Strukturfragen marktwirtschaftlicher Systeme und Institutionen angewiesen – eine Diskussion, die seit einiger Zeit noch am ehesten in der Soziologie geführt wird.

Für eine Finanzwissenschaft, die ihr traditionelles Handwerk pflegt und der politischen Praxis tauglichen Rat geben will, hält die Hochschulpolitik heute den Titel der „angewandten Finanzwissenschaft“ bereit, erkennbar abgeleitet vom Begriff der „applied sciences“, mit dem in Deutschland die Sphäre der Fachhochschulen von der universitären Forschung abgegrenzt wird. Das Jahrbuch für öffentliche Finanzen wird dazu beitragen, dass aus dem pejorativen Beiklang des bösen Etiketts ein Ehrentitel wird.

Zu danken ist wiederum dem bewährten Team in Leipzig, Fabio Botta, Christian Bender und Dr. Mario Hesse, für die zuverlässige und verständnisvolle technische Betreuung der Manuskripterstellung. Der Deutschen Bundesbank danken wir für die großzügige finanzielle Unterstützung.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich | Prof. Dr. Stefan Koriath
Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Henrik Scheller | Dr. Matthias Woisin
Dr. Anja Ranscht-Ostwald

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Holger Bär ist wissenschaftlicher Referent beim Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS).

E-Mail: holger.baer@foes.de.

Dr. Simon Dudek ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Wirtschaftsgeographie der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.

E-Mail: Simon.Dudek@ku.de.

Prof. Dr. Dr. h. c. André W. Heinemann ist Professor für „Bundesstaatliche und regionale Finanzbeziehungen“ am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften und leitet gleichzeitig die Abteilung III „Regionalentwicklung und Finanzpolitik“ am Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) der Universität Bremen.

E-Mail: andre.heinemann@uni-bremen.de.

Dr. Monika Hellmeyer leitet das Referat 20 beim Senator für Finanzen in Bremen.

E-Mail: mhellmeyer@web.de.

Dirk Hengstenberg ist Leiter der Prüfbehörde für den Europäischen Sozialfonds und REACT-EU im Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern.

E-Mail: Dirk.Hengstenberg@fm.mv-regierung.de.

Dr. Jörg Hopfe ist Bankdirektor a. D. sowie Kommunal- und Regionalberater.

E-Mail: Joerg.Hopfe@tu-dortmund.de.

Dr. Andreas Kallert ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Wirtschaftsgeographie der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.

E-Mail: Andreas.Kallert@ku.de.

Madeline Kaupert ist Projektleiterin im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

E-Mail: Madeline.Kaupert@bbr.bund.de.

Susanne Klein ist Beraterin des öffentlichen Sektors bei der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

E-Mail: susanneklein@kpmg.com.

Karin Klingen ist Präsidentin des Rechnungshofs von Berlin (RHvB).
E-Mail: poststelle@rh.berlin.de.

Prof. Dr. Dirk Löhr ist Professor für das Fachgebiet Steuerlehre und Ökologische Ökonomik an der Hochschule Trier (Umwelt-Campus Birkenfeld).
E-Mail: d.loehr@umwelt-campus.de.

Dr. Philip Matuschka ist Prüfer mit besonderen Aufgaben im Prüfungsgebiet der Präsidentin des Rechnungshofs von Berlin (RHvB).
E-Mail: info@philip-matuschka.de.

Andreas Meyer ist Bereichsleiter Steuern, Finanzen und öffentliche Bäder beim Verband kommunaler Unternehmen e.V.
E-Mail: meyer@vku.de.

Dr. Hans-Georg Napp (Diplom-Volkswirt) ist Bankdirektor a.D. und unabhängiger Berater.
E-Mail: hans-georg.napp@t-online.de.

Philipp Orphal ist Doktorand am Institut für Finanz- und Steuerrecht der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (Professor Dr. Hanno Kube), Rechtsreferendar am Kammergericht Berlin und Policy Fellow beim Dezernat Zukunft, Berlin.
E-Mail: philipp.orphal@dezernatzukunft.org.

Dr. Florian Peiseler ist wissenschaftlicher Referent beim Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS).
E-Mail: foes@foes.de.

Dr. Tobias Peters ist Referent im Referat 20 beim Senator für Finanzen in Bremen.
E-Mail: topeters8@yahoo.de.

Dr. Thieß Petersen ist Senior Advisor bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh und zudem Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt O.
E-Mail: thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de.

Dr. Klaus Reuter ist Geschäftsführer bei der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW.
E-Mail: k.reuter@lag21.de.

Charlotte Rimke ist Projektleiterin im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

E-Mail: Charlotte.Rimke@bbr.bund.de.

Corinne Romahn ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW.

E-Mail: c.romahn@lag21.de.

Mona Rybicki ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW.

E-Mail: m.rybicki@lag21.de.

Dr. Ferdinand Schuster ist Geschäftsführer des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V.

E-Mail: fschuster@kpmg.com.

Stefanie Späth ist Beraterin des öffentlichen Sektors bei der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

E-Mail: sspaeth@kpmg.com.

Charlotte Stumme studiert den Master Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund.

E-Mail: Charlotte.Stumme@tu-dortmund.de.

Erstes Kapitel

Circular Economy und Staatsfinanzen

Thieß Petersen¹

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	17
A. Das Konzept der Circular Economy	18
B. Makroökonomische Effekte der Circular Economy	19
C. Fiskalische Anreize zur Förderung der Circular Economy	21
D. Auswirkungen auf staatliche Finanzen in der Transformationsphase	22
E. Fazit und Ausblick	26
Literaturverzeichnis	27

Zusammenfassung

Die Circular Economy ist ein zentraler Baustein der ökologischen Transformation. Der Aufbau einer umfassenden zirkulären Ökonomie verändert die Wirtschaftsstruktur Deutschlands erheblich. Daraus ergeben sich neben Wachstums- und Beschäftigungseffekten auch Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Zu den wichtigsten gehören: höhere Ausgaben während der Transformation hin zu einer zirkulären Wirtschaft (öffentliche Investitionen, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Flankierung, Subventionen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit), höhere Einnahmen während der Transformation (höhere CO₂-Preise und Rohstoffsteuern, Wachstum wegen der erforderlichen gesamtwirtschaftlichen Investitionen) und Ausgabeneinsparung durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen. Höhere staatliche Ausgaben sind dabei als eine lohnende Zukunftsinvestition anzusehen, die durch die Einnahmen aus der Bepreisung von natürlichen Ressourcen und die eingesparten Ausgaben für umweltschädliche Subventionen finanziert werden können.

Schlüsselbegriffe: Kreislaufwirtschaft; Klimawandel; Subventionen; Umweltsteuern; Klimaschutz

Circular Economy and Public Finances

The circular economy is a central building block of the ecological transformation. The development of a comprehensive circular economy will significantly change Germany's economic structure. In addition to growth and employment effects, this also has implications for public finances.

¹ Dr. Thieß Petersen ist Senior Advisor bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh und zudem Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). Der Beitrag stellt die persönliche Meinung des Autors dar. E-Mail: thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de.

The most important of these are: higher expenditures during the transformation to a circular economy (public investments, labor market and social policy flanking, subsidies to maintain competitiveness), higher revenues during the transformation (higher carbon prices and resource taxes, growth due to the necessary overall economic investments) and expenditure savings due to the reduction of environmentally harmful subsidies. Higher government spending should be seen as a worthwhile investment for the future, which can be financed by the revenues from the pricing of natural resources and the saved spending on environmentally harmful subsidies.

Keywords: circular economy; climate change; environmental taxes; subsidies; climate protection

JEL Codes: H23, H50, Q52

DOI 10.35998/joefin-2023-0015

A. Das Konzept der Circular Economy

Bei dem Konzept der Circular Economy (CE) verbleiben die Stoffe, die mit der Herstellung eines Produkts verbunden sind, über dessen Lebensdauer hinaus im Stoffkreislauf. Im Idealfall wird kein Abfall deponiert oder verbrannt, weil die Ressourcen immer wieder für die Herstellung von Produkten verwendet werden.² Das Konzept der CE zeichnet sich durch eine Vielzahl von grundlegenden Prinzipien aus. An erster Stelle stehen die Rückgewinnung und Weiterverwendung von Materialien am Ende der Nutzungsphase eines Produkts (Recycling), die Steigerung der Ressourcenproduktivität, was zu einer Verringerung des Ressourcenverbrauchs führt (Reduce), und die Verlängerung der Nutzungsdauer von Produkten. Letzteres kann durch die Reparatur defekter Produkte (Repair) erreicht werden oder dadurch, dass entsorgte, aber noch funktionsfähige Produkte von anderen genutzt werden (Reuse).³

Weitere Maßnahmen, die allesamt als „R-Strategien“ bezeichnet werden, sind eine Intensivierung der Nutzung von Produkten (Rethink), z. B. durch den gemeinsamen Gebrauch von langlebigen Konsumgütern wie beispielsweise im Rahmen des Carsharings, und die Wiederaufbereitung eines älteren Produkts (Refurbish). Ein Beispiel dafür ist die Generalüberholung eines IT-Gerätes, um es so auf den neusten Stand der Technik zu bringen. Weitere R-Strategien verfolgen die Weiternutzung von Einzelteilen eines entsorgten Produkts – entweder in einem Produkt, das die gleichen Funktionen hat wie der entsorgte Gegenstand (Remanufacture), oder in einem Produkt mit anderen Funktionen (Repurpose). Schließlich gibt es noch die Überflüssigmachung von Produkten (Refuse), beispielsweise der Ersatz von gedruckten Büchern durch digitale Angebote, und die Nutzung der Energie von

2 Vgl. Pesik/Langer (2021), S. 22.

3 Vgl. Rat für Nachhaltige Entwicklung (2021), S. 5.

Materialien, die stofflich nicht mehr weiterverwertet werden können, in Form der Verbrennung (Recover).⁴

Die Realisierung dieser R-Strategien verlangt eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen. Dazu gehören technische Maßnahmen zur Steigerung der Ressourcenproduktivität und zur Verlängerung der Lebenszeit von Produkten, die Wartung und Reparatur von langlebigen Produkten, das Recycling von Rohstoffen und Einzelteilen, der verstärkte Einsatz erneuerbarer Ressourcen anstelle nicht erneuerbarer Ressourcen und neue Konsumkonzepte (z. B. Stärkung der Sharing Economy und damit verbunden Dienstleistungsangebote), um nur die wichtigsten zu nennen.⁵

B. Makroökonomische Effekte der Circular Economy

Die Vielzahl der Instrumente und Maßnahmen, die im Rahmen der CE eingesetzt werden, hat zur Folge, dass dieses Wirtschaftskonzept über sehr viele Wirkungskanäle gesamtwirtschaftliche Größen wie das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) beeinflusst – und das mit unterschiedlichen bzw. teilweise sogar widersprüchlichen Effekten. Fünf Beispiele verdeutlichen die unterschiedlichen Auswirkungen auf das reale BIP und das Beschäftigungsvolumen,⁶ zwei relevante Größen für die Einnahmebasis des Staates.

Erstens: Ein zentrales Element der CE ist die Steigerung der Ressourcenproduktivität. Sie verringert die Produktionskosten und den Preis für Produkte. Im Normalfall bewirkt ein geringerer Preis eine höhere Güternachfrage, sodass das Produktionsvolumen, das reale BIP und die Beschäftigung steigen.

Zweitens: Die Steigerung der Ressourcenproduktivität reduziert die Nachfrage nach Primärrohstoffen, d. h. nach Rohstoffen, die durch eine direkte Entnahme aus der Natur gewonnen werden. Die Wiederverwertung von Rohstoffen hat den gleichen Effekt. In den Sektoren, die mit der Gewinnung dieser Rohstoffe beschäftigt sind, gehen Produktion und Beschäftigung zurück. In den Unternehmen der Sekundärrohstoffgewinnung kommt es hingegen zu Produktions- und Beschäftigungszuwächsen.

Drittens: Von einer Verlängerung der Nutzungsdauer von Produkten durch Wartungs- und Reparaturarbeiten profitieren Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe. Für Unternehmen, die langlebige Produkte anbieten, kommt es zu Umsatzeinbu-

4 Vgl. Deloitte/BDI (2021), S. 30 f., García Schmidt u. a. (2023), S. 13 f.

5 Vgl. McCarthy et al. (2018), S. 16, García Schmidt u. a. (2023), S. 13–15.

6 Vgl. ausführlicher Petersen (2023a), S. 7–9.

ßen, weil die Verbraucher einen geringeren Bedarf an Neuprodukten haben. Gleiches gilt, wenn mehrere Personen, die gegenwärtig alle noch einen eigenen Pkw besitzen, im Rahmen eines Carsharing-Netzwerkes zukünftig nur noch einen Pkw gemeinsam nutzen. Produktionszuwächse können sich jedoch für Unternehmen ergeben, die sich zu einem Serviceanbieter entwickeln. Das bedeutet beispielsweise, dass ein Anbieter seine Produkte nicht mehr verkauft, sondern sie vermietet und sich dabei auch um die Wartung und Instandhaltung kümmert.

Viertens: Der Ausbau des Recyclings sorgt für zusätzliche Arbeitsplätze in den Unternehmen, die die Gewinnung und Aufarbeitung von Rohstoffen durchführen. In der Abfallwirtschaft ist wegen der Abfallreduzierung mit einem Rückgang von Produktion und Beschäftigung zu rechnen.

Fünftens: In der Aufbauphase der Infrastruktur, die für die CE erforderlich ist, kommt es zu einem hohen privaten und öffentlichen Investitionsbedarf, der wachstums- und beschäftigungserhöhend wirkt. Ist der Umbau der Volkswirtschaft erfolgreich abgeschlossen, lässt die Investitionsnachfrage nach.

Um eine bessere Einschätzung hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Effekte der CE zu erhalten, sind Simulationsrechnungen hilfreich. Von ihnen gibt es eine Reihe, die sich hinsichtlich der verwendeten Modelle, der regionalen Abdeckung, der untersuchten Einzelmaßnahmen und anderer relevanter Aspekte erheblich unterscheiden.⁷ Viele dieser Simulationsszenarien kommen zu dem Ergebnis, dass sich das reale BIP in „Business as usual“-Szenarien und in Transformationsszenarien hin zur CE kaum voneinander unterscheiden. Wenn es zu Abweichungen kommt, sind diese meistens leicht produktions- und beschäftigungserhöhend. Daneben gibt es aber auch Szenarien, deren Simulationsergebnisse eine erhebliche Streuung aufweisen. Studien, die die EUROPÄISCHE UNION (EU) betrachten, weisen bezüglich der Auswirkungen der CE auf die Höhe des realen BIP im Jahr 2050 eine Bandbreite zwischen minus 19,5 und plus 12 % im Vergleich zum „Business as usual“-Szenario auf.⁸

Unabhängig von den gesamtwirtschaftlichen Simulationsergebnissen kommen nahezu alle Szenarien zu der Einschätzung, dass die sektoralen und regionalen wirtschaftlichen Auswirkungen deutlich spürbarer ausfallen als die Effekte auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene.

Auch wenn viele Studien davon ausgehen, dass die CE leicht positive wirtschaftliche Effekte hat, bin ich der Ansicht, dass es lediglich in der Transformationsphase hin zur CE einen BIP- und beschäftigungserhöhenden Effekt gibt. In ihr ist vor allem wegen der erforderlichen Investitionen mit einem tendenziellen Anstieg

7 Vgl. ausführlicher Petersen (2023a), S. 10 f. sowie die dort angegebene Literatur.

8 Vgl. Best et al. (2018), S. 44–64.

von Produktion und Beschäftigung zu rechnen. Ist die Transformation der Wirtschaft erfolgreich abgeschlossen, überwiegen die beschriebenen wachstumsdämpfenden Effekte der CE. Diese Einschätzung wird durch die Simulationsrechnungen einer im Sommer 2023 vom WWF Deutschland veröffentlichten Studie gestützt. Modelliert werden umfassende CE-Maßnahmen in acht Sektoren der deutschen Volkswirtschaft. Sie haben zur Folge, dass die Bruttowertschöpfung dieser Sektoren 2045 im Vergleich zu einem „Weiter-So“-Szenario rund 80 Mrd. Euro niedriger ausfällt. Das entspricht einer Reduktion um 19 %.⁹ Die gesamtstaatliche Steuerbasis folgt diesen realwirtschaftlichen Entwicklungen.

C. Fiskalische Anreize zur Förderung der Circular Economy

Viele CE-Maßnahmen sind gegenwärtig und auf absehbare Zeit im Vergleich zu klimaschädlichen Maßnahmen betriebswirtschaftlich nicht lohnend. So ist bspw. die Sekundärrohstoffgewinnung teurer als die Primärrohstoffgewinnung,¹⁰ was einer umfassenden Wiederverwendung von Materialien im Wege steht.

Um diesen Nachteil abzubauen, bieten sich preisliche Instrumente an. Zu denken ist dabei in erster Linie an höhere staatliche Preise für den Ressourcenverbrauch. Die Höhe dieser Preise richtet sich nach den gesamtgesellschaftlichen Zusatzkosten, die mit dem Ressourcenverbrauch verbunden, die aber nicht in den Marktpreisen enthalten sind. Ein bereits genutztes Instrument sind CO₂-Preise. Im Idealfall entspricht der Geldbetrag, der für den Ausstoß einer Tonne CO₂ zu zahlen ist, der Differenz zwischen den gesamtgesellschaftlichen Kosten, die mit dieser Emission verbunden sind, und dem Marktpreis. Der Staat kann diese Differenz z. B. mit einer Mengensteuer schließen. Alternativ kann er eine Bepreisung von Treibhausgasemissionen erreichen, indem er für emissionsverursachende Aktivitäten das Vorliegen von Emissionszertifikaten verlangt, die versteigert werden.¹¹

Beide Instrumente lassen sich auch auf Primärrohstoffe anwenden. Die damit einhergehende Verteuerung von natürlichen Rohstoffen erhöht den Anreiz, ressourcenschonende Maßnahmen der CE anzuwenden, denn so wird die benötigte Menge an Primärrohstoffen verringert – und mit ihr die Produktionskosten, die z. B. aus der Erhebung einer Primärrohstoffsteuer resultieren. Sie sollte dabei als eine Mengensteuer ausgestaltet werden.¹²

9 Vgl. WWF (2023), S. 85 f.

10 Vgl. Umweltbundesamt (2019), S. 9 f.

11 Vgl. Petersen (2021), S. 47–50.

12 Vgl. Ostertag u. a. (2020), S. 2.

Eine weitere Form preislicher Anreize zur Förderung der CE besteht aus der Abschaffung umwelt- und klimaschädlicher Subventionen, die den Verbrauch von natürlichen Ressourcen verbilligen. Der Begriff der Subventionen ist dabei umfassend zu verstehen: Es geht um alle finanziellen Begünstigungen, die der Staat Unternehmen und privaten Haushalten gewährt, ohne dass er dafür eine entsprechende Gegenleistung erhält. Als umweltschädlich gelten derartige Subventionen, wenn sie sich negativ auf das Klima, die Qualität von Boden, Luft und Wasser sowie die Artenvielfalt auswirken.¹³ Mit der Abschaffung dieser Subventionen steigt der Preis für Waren und Dienstleistungen, für deren Herstellung und Nutzung Primärrohstoffe benötigt werden. Für die Unternehmen steigt somit der Anreiz, die Einsatzmengen dieser Rohstoffe durch Maßnahmen der CE zu reduzieren. Neben dem Abbau umweltschädlicher Subventionen bietet sich die Zahlung von Subventionen für umwelt- und klimaförderliche Aktivitäten an. Derartige Subventionen sind ordnungspolitisch gerechtfertigt, wenn eine bestimmte wirtschaftliche Aktivität einen positiven externen Effekt hat, d. h., wenn diese Aktivität nicht nur dem einzelnen Wirtschaftsakteur nutzt, sondern darüber hinaus einen gesellschaftlichen Zusatznutzen stiftet. Konkrete Maßnahmen wären die Senkung der Mehrwertsteuer für ressourceneffiziente Produkte¹⁴ oder für Reparaturarbeiten, die die Nutzungsdauer von Produkten verlängern, sowie verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten für klimafreundliche Investitionen.

Diese und ähnliche Maßnahmen, die vor allem in der Phase der Transformation hin zu einer flächendeckenden CE erforderlich sind, haben unterschiedliche Auswirkungen auf die gesamten Staatsfinanzen. Die Mehreinnahmen durch höhere CO₂-Preise und Primärrohstoffsteuern sowie die Minderausgaben infolge des Abbaus umweltschädlicher Subventionen entlasten die öffentlichen Haushalte. Steuersenkungen und Subventionen für klimafreundliche Aktivitäten belasten sie hingegen.

D. Auswirkungen auf staatliche Finanzen in der Transformationsphase

In der Transformationsphase, also der Zeit, in der die für eine funktionierende CE erforderlichen Infrastrukturen aufgebaut werden, gibt es neben den beschriebenen Effekten von CO₂- und Rohstoffpreisen sowie Änderungen im Bereich der Subventionen weitere Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen.

13 Vgl. zu dieser Definition Umweltbundesamt (2016), S. 8 f.

14 Vgl. Ostertag u. a. (2020), S. 6.