

Fachveranstaltung „Schuldenbremsenkonforme Investitionsfinanzierung“  
Veranstaltet von MdL Norbert Knopf (Landtagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen)

Stuttgart, 25.11.2024

**Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen durch Verschuldung:  
„Staatliches vs. privates Kapital“  
im Kontext von Wirtschaftlichkeitsgebot und Schuldenbremsen**

Prof. Dr. Thorsten Beckers und Nils Bieschke

Bauhaus-Universität Weimar, Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM)

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit Lukas Vorwerk.*

# Agenda

---

- 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen
- 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
- 3) (Idealtypische) Öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und Externe Kreisläufe
- 4) **Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 4.1) **Bund**
  - 4.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 4.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 5) **Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 5.1) **Bund**
  - 5.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 5.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 6) Weitere Finanzierungsconstellationen
- 7) Fazit

# Agenda

## 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen

- 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
- 3) (Idealtypische) Öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und Externe Kreisläufe
- 4) **Externe Kreisläufe:** Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... **im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
- 5) **Haushalts-Finanzierung:** Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung ... **im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
- 6) Weitere Finanzierungsconstellationsen
- 7) Fazit

# (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen (1)

## „öffentliche Infrastrukturinvestitionen“

- Was ist das?
  - Investitionsentscheidungen (als die Kapazität adressierende Bereitstellungsentscheidungen) werden grundsätzlich öffentlich getroffen
  - „öffentliche Entscheidung“ = Entscheidung durch Legislative oder Exekutive aufgrund gesetzlicher Vorgaben
  - Hier im Fokus speziell Infrastruktur und Daseinsvorsorge (inkl. Wohnen)
- Idealtypische (öffentliche) Finanzierungsregime
  - Haushalts (HH) -Finanzierung: HH-Gesetzgeber fällt finale (Investitions-) Entscheidung (z.B. Bundesautobahnen)
  - Finanzierung über „externe Kreisläufe“ (z.B. ÜNB): Legislative ist nicht als HH-Gesetzgeber eingebunden, aber dennoch liegt öffentliche (Investitions-)Entscheidung vor

## „durch Verschuldung“

- ... adressiert hier jegliche Form der Kapitalaufnahme
- Also Kapitalaufnahme durch Gesellschaften (wie AG, GmbH oder AöR) in Form von ...
  - EK
  - ggf. „EK-FK-Zwischenformen“ (Mezzanine-Finanzierung, hybrides Kapital, ...)
  - FK (Bankkredite oder Anleihen)
- ... und ebenso Kapitalaufnahme durch Staat über (Staats-)Anleihen und durch Kommunen über Kommunalkredite

**Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen durch Verschuldung:**  
**„Staatliches vs. privates Kapital“**  
**im Kontext von Wirtschaftlichkeitsgebot und Schuldenbremsen**

# (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen (2)

## Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen durch Verschuldung: „Staatliches vs. privates Kapital“ im Kontext von **Wirtschaftlichkeitsgebot** und **Schuldenbremsen**

### „Wirtschaftlichkeitsgebot

- Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß „Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder“ (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG)
- Wirtschaftlichkeit = Output / Input max. !
- Wirtschaftlichkeitsgebot = (Kosten-)Effizienz-Ziel

### „Schuldenbremsen“

- Europäische Schuldenbremsen
  - „Maastricht-Kriterien“ und „Fiskalpakt“
  - ... und aktuelle Beschlüsse zu den EU-Schuldenregeln
  - Zu beachten: Relevanz des ESG
- Deutsche Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG)
  - Bund (Art. 115 Abs. 2 GG)
  - Länder (gemäß Landesverfassungen und -gesetzen)
    - In der großen Mehrzahl der Länder gelten Verschuldungsgrenzen und Zuordnungsregeln, die den Regelungen auf der Bundesebene ähneln
    - Vgl. dazu Scholz, B. (2021). Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ihre Umsetzung durch Bund und Länder sowie die haushaltspolitische Umsetzung der Notlagenverschuldung in der Corona-Pandemie; Studie erstellt im Auftrag des DGB-Bundesvorstands, Online-Veröffentlichung.
- Kommunale Schuldenbremsen
  - Landesrechtliche Regelungen, die die kommunale Ebene adressieren
  - Kommunalordnungen etc.

## (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen (3a): „**Staatliches vs. privates Kapital**“

---

**Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen durch Verschuldung:  
„**Staatliches vs. privates Kapital**“  
im Kontext von Wirtschaftlichkeitsgebot und Schuldenbremsen**

# (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen (3b): „Staatliches vs. privates Kapital“

## Bandbreite von staatlichem und zu privatem Kapital (vereinfacht dargestellt)

### A) Staatliches Kapital i.w.S. = Staat haftet explizit und direkt für aufgenommenes Kapital

- A.1) Staatsanleihen (staatliches Kapital i.e.S.)
- A.2) Anleihen (oder Kredite), die mit expliziter (ggf. bepreister) Staatsgarantie von öffentlichen Gesellschaften emittiert werden (Stichwort: Kapitaldienstgarantie, Beispiel: „ASFINAG-Anleihen“)

### B) (Sonstiges) öffentliches Kapital

- B.1) Staatlich verbürgte Kredite / Anleihen
- B.2) Fremdkapital, welches von öffentlichen Gesellschaften aufgenommen wird
  - B.2.1) ..., welche mit einer expliziten Gewährträgerhaftung ausgestattet sind
  - B.2.2) ..., welche mit einer impliziten Gewährträgerhaftung ausgestattet sind

...

### X) Privates Kapital i.w.S. = Staat haftet nicht für durch private Wirtschaftssubjekte aufgenommenes Kapital

- X.1) Private Wirtschaftssubjekte als Kapitalgeber (privates Kapital i.e.S.)  
Privatpersonen, Unternehmen, ..., Banken, (private) Fonds, ...
- ...
- X.y) Ggf. auch öffentliche Wirtschaftssubjekte und Gebietskörperschaften, die jedoch keinerlei Bereitstellungsverantwortung mit Bezug zu dem Investitionsvorhaben tragen
  - ... und dies auch nicht in einer Über- oder Unterordnungskonstellation im staatlichen Mehrebenensystem
  - Beispiele: ausländische Staaten, ausländische Staatsfonds, ausländische Staatsunternehmen, ...

# (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen (3c): „Staatliches vs. privates Kapital“

## Bandbreite von staatlichem und zu privatem Kapital (vereinfacht dargestellt)

BACK UP

### A) Staatliches Kapital i.w.S. = Staat haftet explizit und direkt für aufgenommenes Kapital

- A.1) Staatsanleihen (staatliches Kapital i.e.S.)
- A.2) Anleihen (oder Kredite), die mit expliziter (ggf. bepreister) Staatsgarantie von öffentlichen Gesellschaften emittiert werden (Stichwort: Kapaldienstgarantie, Beispiel: „ASFINAG-Anleihen“)



### B) (G) ...

- Alternative: Kapitalaufnahme, die durch explizite Garantie der Nutzer in einem monopolistischen Kontext abgesichert wird
- Vgl. hierzu
  - Helm, D. (2009a): *Utility regulation, the RAB and the cost of capital; Working Paper, Competition Commission Spring Lecture 2009, Online-Publikation (zuletzt abgerufen am 25.07.2023 unter <https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2009/05/cc-helm-lecture-060509.pdf>).*
  - Helm, D. (2009b): *Infrastructure investment, the cost of capital, and regulation: an assessment; in: Oxford Review of Economic Policy, Bd. 25, Nr. 3, S. 307–326.*
  - Beckers, T. / Bieschke, N. / Lenz, A.-K. / Heurich, J. / Kühling, J. / Hertel, W. / Schäfer, D. (2014): *Alternative Modelle für die Organisation und die Finanzierung des Ausbaus der Stromübertragungsnetze in Deutschland – Eine (institutionen-)ökonomische Analyse unter Einbezug juristischer und technisch-systemischer Expertise; Gutachten im Rahmen des vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (MFW) des Landes Baden-Württemberg, vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (MWEIMH) des Landes Nordrhein-Westfalen und vom Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT) beauftragten Projektes „Alternativen zur Finanzierung des Ausbaus der Übertragungsnetze in Deutschland“, [Online-Veröffentlichung](#).*
  - Vorwerk, L. / Beckers, T. / Westphal, M. / Bieschke, N. / Hermes, G. (2023): *Energiewende, Sektorenkopplung und Infrastrukturen – Eine institutionenökonomische Analyse der zukünftigen (Infrastruktur)Planung und Finanzierung unter Berücksichtigung juristischer Aspekte, im Rahmen des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) bzw. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) beauftragten Projektes „Szenarienbasierte Analyse der Anforderungen an die Infrastrukturen im Rahmen der Energiewende und Auswirkungen auf deren Finanzierung und Planung“ (AIRE) erstellte Studie, [Online-Veröffentlichung](#).*

- ... und dies auch nicht in einer Über- oder Unterordnungskonstellation im staatlichen Mehrebenensystem
- Beispiele: ausländische Staaten, ausländische Staatsfonds, ausländische Staatsunternehmen, ...

# Agenda

## 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen

## 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)

### 2.1) Kapazitäts-/Bereitstellungs-Entscheidungen und Investitionsfinanzierung

### 2.2) Verwaltungs-/Produktions-Zuständigkeit und privates Kapital als Anreizelement im Rahmen von Beschaffungsstrategien

Von den durch Schuldenbremsen  
etablierten Restriktionen wird  
in diesem Abschnitt (noch) abstrahiert

## 3) (Idealtypische) Öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und Externe

## 4) Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse

## 5) Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse

## 6) Weitere Finanzierungsconstellations

## 7) Fazit

# Kapazitäts-/Bereitstellungs-Entscheidungen und Investitionsfinanzierung

## Exkurs: (Idealtypische) private Investitionsvorhaben

- Private Akteure fällen Investitions-/Kapazitätsentscheidungen (und somit Bereitstellungsentscheidungen)
- Die privaten Akteure sollten aus Anreizgründen für die Konsequenzen ihrer Entscheidungen haften
- Der Staat sollte grundsätzlich nicht in die Haftung einbezogen sein und sich nicht in die Investitionsfinanzierung involvieren
- In diesem Kontext sind die höheren (Kapital-)Kosten einer privaten Finanzierung zu akzeptieren

## Öffentliche Investitionsvorhaben

- Staat (Legislative oder Exekutive auf Basis gesetzlicher Vorgaben) fällt Investitionsentscheidung
- Diese Entscheidung soll gerade nicht durch private Kapitalgeber revidiert oder verändert werden können
- Es gibt keine Rationalität für den Einbezug von privatem Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
- Vielmehr sollte auf staatliches Kapital zurückgegriffen werden
  - Bei externen Finanzierungskreisläufen (ESVG-Wording: „sonstige FEU“)
    - EK, was über finanzielle Transaktionen aus dem Haushalt zugeführt wird, nachdem ggf. Kapital über Staatsanleihen aufgenommen worden ist
    - FK (Anleihen oder Kredite), die mit expliziter (ggf. bepreister) Staatsgarantie von öffentlicher Gesellschaft emittiert wird (Beispiel: „ASFINAG-Anleihen“)
  - Bei HH-Finanzierung
    - „Normale Haushaltsmittel“ (ohne Verschuldung)
    - Verschuldung über Staatsanleihen (staatliches Kapital i.e.S.)

Wdh.: Von den durch Schuldenbremsen etablierten Restriktionen wird in diesem Abschnitt (noch) abstrahiert

# Kapazitäts-/Bereitstellungs-Entscheidungen und Investitionsfinanzierung

BACK UP

## Exkurs: (Idealtypische) private Investitionsvorhaben

- Private Akteure fällen Investitions-/Kapazitätsentscheidungen (und somit Bereitstellungsentscheidungen)
- Die privaten Akteure sollten aus Anreizgründen für die Konsequenzen ihrer Entscheidungen haften
- Der Staat sollte grundsätzlich nicht in die Haftung einbezogen sein und sich nicht in die Investitionsfinanzierung involvieren
- In diesem Kontext sind die höheren (Kapital-)Kosten einer privaten Finanzierung zu akzeptieren

## Öffentliche Investitionsvorhaben

- Staat (Legislative oder Exekutive auf Basis gesetzlicher Vorgaben) fällt
- Diese Entscheidung soll gerade nicht durch private Kapitalgeber revidiert werden
- Es gibt keine Rationalität für den Einbezug von privatem Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
- Vielmehr sollte auf staatliches Kapital zurückgegriffen werden
  - Bei externen Finanzierungskreisläufen (ESVG-Wording: „sonstige FEU“)
    - EK, was über finanzielle Transaktionen aus dem Haushalt zugeführt wird, nachdem ggf. Kapital über Staatsanleihen aufgenommen worden ist
    - FK (Anleihen oder Kredite), die mit expliziter (ggf. bepreister) Staatsgarantie von öffentlicher Gesellschaft emittiert wird (Beispiel: „ASFINAG-Anleihen“)
  - Bei HH-Finanzierung
    - „Normale Haushaltsmittel“ (ohne Verschuldung)
    - Verschuldung über Staatsanleihen (staatliches Kapital i.e.S.)

An dieser Stelle u.a. von bestimmten industriepolitisch motivierten staatlichen Unterstützungsmaßnahmen abstrahierend, die u.U. aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll sein können

Wdh.: Von den durch Schuldenbremsen etablierten Restriktionen wird in diesem Abschnitt (noch) abstrahiert

# Agenda

- 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen
- 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
  - 2.1) Kapazitäts-/Bereitstellungs-Entscheidungen und Investitionsfinanzierung
  - 2.2) Verwaltungs-/Produktions-Zuständigkeit und privates Kapital als Anzelelement im Rahmen von Beschaffungsstrategien
- 3) (Idealtypische) Öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und Externe
- 4) Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse
- 5) Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse
- 6) Weitere Finanzierungs-konstellationen
- 7) Fazit

Von den durch Schuldenbremsen etablierten Restriktionen wird in diesem Abschnitt (noch) abstrahiert

# Verwaltungs-/Produktions-Zuständigkeit und privates Kapital als Anzelelement im Rahmen von Beschaffungsstrategien (1)

## Staatliche / öffentliche Verwaltungszuständigkeit

(anschließend an eine staatliche / öffentliche Bereitstellungsverantwortung und Kapazitäts-/Investitionsentscheidung)

- Beispiele  
Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Autobahn GmbH des Bundes, DB InfraGo, BIMA
- (Kern-)Aufgabe:
  - Produktion ...
  - ... bzw. (zumindest) Verwaltung, insbesondere Auswahl und Umsetzung einer Beschaffungsstrategie
- Mögliche Beschaffungsstrategien (Auswahl)
  - **KBV / Konventionelle Beschaffungsvariante** (mit mehr oder weniger hohem Eigenanteil bei Planung und Umsetzung)

### Sicherstellung der (privaten) Haftung von (privaten) Auftragnehmern

- **Warum?:** Als Anzelelement im Rahmen von Verträgen, genaue Ausgestaltung abhängig von Beschaffungsstrategie
- **Wie?:** Bürgschaften, zeitlich verzögerte Vergütungsauszahlung (und folglich private Kapitalbereitstellung durch Auftragnehmer)
- **In welchem Ausmaß?:** Abhängig vom Einzelfall

- **Verwaltungs-/Produktions-ÖPP („V/P-ÖPP“)**
- **Verwaltungs-/Produktions-ÖÖP („V/P-ÖÖP“)**

## Private (Verwaltungs-)Zuständigkeit

(anschließend an eine private Bereitstellungsverantwortung und Kapazitäts-/Investitionsentscheidung)

# Verwaltungs-/Produktions-Zuständigkeit und privates Kapital als Anzelelement im Rahmen von Beschaffungsstrategien (2)

## Staatliche / öffentliche Verwaltungszuständigkeit (anschließend an eine staatliche / öffentliche Bereitstellungsverantwortung und Kapazitäts-/Investitionsentscheidung)

- Beispiele
    - Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Autobahn GmbH des Bundes, DB InfraGo, BIMA
  - (Kern-)Aufgabe:
    - Produktion ...
    - ... bzw. (zumindest) Verwaltung, insbesondere Auswahl und Umsetzung einer Beschaffungsstrategie
  - Mögliche Beschaffungsstrategien (Auswahl)
    - **KBV / Konventionelle Beschaffungsvariante** (mit mehr oder weniger hohem Eigenanteil bei Planung und Umsetzung)
      - Verkürzt (und auf den Punkt gebracht) gesagt: Allenfalls in Sonder-/Ausnahmefällen ist in den traditionellen Infrastrukturbereichen davon auszugehen, dass V/P-ÖPP nicht teurer als die Anwendung der KBV sind.
      - Insofern sind V/P-ÖPP i.d.R. unwirtschaftlich.
- Sicherstellung**

  - Warum?:
  - Wie?: Bürgschaften, zeitliche Vorauszahlung (und folglich private Kapitalbereitstellung durch Auftragnehmer)
  - In welchem Ausmaß?: Abhängig vom Einzelfall
- **Verwaltungs-/Produktions-ÖPP („V/P-ÖPP“)**
  - Verwaltungs-/Produktions-ÖÖP („V/P-ÖÖP“)

## Private (Verwaltungs-)Zuständigkeit (anschließend an eine private Bereitstellungsverantwortung und Kapazitäts-/Investitionsentscheidung)

# Verwaltungs-/Produktions-Zuständigkeit und privates Kapital als Anzelelement im Rahmen von Beschaffungsstrategien (2)

## Staatliche / öffentliche Verwaltungszuständigkeit

(anschließend an eine staatliche / öffentliche Bereitstellungsverantwortung und Kapazitäts-/Investitionsentscheidung)

## Private (Verwaltungs-)Zuständigkeit

(anschließend an eine private Bereitstellungsverantwortung und Kapazitäts-/Investitionsentscheidung)

Grundsätzlich keine Rationalität für nicht-private Kapitalbereitstellung

# Agenda

## 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen

## 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)

### 2.1) Kapazitäts-/Bereitstellungs-Entscheidungen und Investitionsfinanzierung

### 2.2) Verwaltungs- und Produktions-Zuständigkeit und privates Anzelelement im Rahmen von Beschaffungsstrategien

## 3) (Idealtyp)

## 4) Externe

Investiti

## 5) Haushal

verschi

## 6) Weitere

## 7) Fazit

Nachgelagert sei angemerkt:

- In der Praxis nicht nur eindeutige „schwarz“-Konstellationen (öffentliche Investitionsvorhaben) und „weiß“-Konstellationen (privates Investitionsvorhaben), sondern vielmehr oftmals „grau“-Konstellationen
- Z.B. Stromverteilnetzausbau durch kommunales Stadtwerk im Kontext einer gewissen Bereitstellungsverantwortung der Kommune zum einen und des Bundes zum anderen

nd Externe Kreisläufe

ur öffentlichen

verschiedenen Schuldenbremse

nsfinanzierung ... im Lichte der

# Agenda

- 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen
- 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
- 3) (Idealtypische) Öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und Externe Kreisläufe
- 4) **Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
- 5) **Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investition in verschiedenen Schuldenbremse**
- 6) Weitere Finanzierungskonstellationen
- 7) Fazit

## Beispiele

- Deutsche Flugsicherung (DFS)
- (Österreichische) ASFINAG
- TenneT / Amprion / 50Hertz / TransnetBW
  
- EnBW
  
- Stromverteilnetzbetreiber
  - ... im kommunalen Eigentum
  - ... im privaten Eigentum

# Agenda

BACK UP

- 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen
- 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
- 3) (Idealtypische) Öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und Externe Kreisläufe
- 4) Externe Kreisläufe: Verschuldung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung
- 5) Haushalts-Finanzierung in verschiedenen Schritten
  - Finanzierungsregime stellen jeweils Kombinationen aus Entscheidungen in den drei Gestaltungsbereichen Einnahmequellen, institutionelle Finanzierungslösung und Kapitalaufnahme dar
  - Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime = „Standard-Regelrahmen“ für öffentliche Finanzierungsregime
- 6) Weitere Finanzierungsconstellations
- 7) Fazit

# Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und haushaltsexterne Finanzierungskreisläufe (1/2)

BACK UP

## (Idealtypisches) Haushaltssystem – ausgewählte Charakteristika

- **Einnahmequellen:** Hauptsächlich Steuern, aber auch andere Einnahmequellen von Relevanz
- **Institutionelle Finanzierungslösung:** Hohe Flexibilität bezüglich Finanzmittelverwendung für Haushaltsgesetzgeber als Kernmerkmal
  - Non-Affektationsprinzip: Einnahmen sind grundsätzlich nicht zweckgebunden; gewisse Zweckbindungen sind verfassungsrechtlich jedoch möglich
  - Grundsätzlich jahresbezogene Betrachtungen und Entscheidungen („Jährlichkeit und Jährigkeit“)
  - Somit politische (Selbst-)Bindung, dass wenig politische Bindung bei jährlichen Entscheidungen des demokratisch legitimierten Haushaltsgesetzgeber besteht
- **Kapitalaufnahme:** Grundgesetzliche Schuldenbremse und Kreditfinanzierung
  - Grundsätzliches Verbot der Kreditfinanzierung in Haushaltssystemen des Bundes (Ausnahme: 0,35 % ...) und der Länder
  - Allerdings für Bund und (viele der) Länder gewisse Möglichkeiten der Kreditaufnahme im Rahmen von „ÖÖP“ („ÖIG“ / „IFG“) und „ÖPP“ auch dann, wenn Refinanzierung über das Haushaltssystem erfolgt
    - Voraussetzungen: Eigene Rechtspersönlichkeit und Sachaufgabe, vgl. dazu u.a. HERMES / VORWERK / BECKERS (2020)
    - ...

## (Haushalts-)externe Finanzierungskreisläufe – ausgewählte Charakteristika

# Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und haushaltsexterne Finanzierungskreisläufe (2/2)

BACK UP

## (Idealtypisches) Haushaltssystem – ausgewählte Charakteristika

## (Haushalts-)externe Finanzierungskreisläufe – ausgewählte Charakteristika

- **Einnahmequellen:** Einnahmeerhebung erfolgt grundsätzlich bei den Nutzern des jeweiligen Angebots
- **Institutionelle Finanzierungslösung**
  - Investitionsfinanzierung läuft über (oftmals monopolistische) Unternehmen oder sonstige organisatorische Lösungen
    - Sowohl privatrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Gesellschaften denkbar
    - Hängt nicht mit einer bestimmten Form der Eigentümerschaft (öffentlich oder privat) zusammen
  - Politische Selbstbindung: Die bei Nutzern erhobenen Einnahmen werden für Ausgaben eingesetzt, die zur Befriedigung von deren Nachfrage zu tätigen sind
- **Kapitalaufnahme** wird (idealtypisch) „lediglich“ durch die Fähigkeit zur Rückzahlung des aufgenommenen Kapitals aus zukünftigen Einnahmen von den Nutzern beschränkt

# Stärken und Schwächen der beiden idealtypischen öffentlichen Finanzierungsregime hinsichtlich der Investitionsprogramm-Finanzierung

BACK UP

## (Haushalts-)externe Finanzierungskreisläufe

- Kreislaufansatz („Nutzerfinanzierung“) und damit Voreinstellungen (infolge von Meta-Regeln) zur Einnahmeanpassung bei Veränderung der Ausgabenbedarfe
- Kreditfinanzierung ermöglicht auch Minimierung von Verdrängungswirkungen der Einnahmeerhebung bei einer langfristigen Perspektive
- **Wesentliche Stärke:** Grundsätzlich geringe politische Transaktionskosten, um effektive Investitionsprogramm-Finanzierung zu ermöglichen
- **Aber Grenzen der sinnvollen Anwendbarkeit:** Insbesondere wenn Einnahmeerhebung bei Nutzern nicht (sinnvoll) möglich bzw. sobald (zu) hohe Verdrängungswirkungen vorliegen

## Haushaltssystem

- **Wesentliche Stärke:** „Systemischer Finanzierungsansatz“ erlaubt optimierte Einnahmeerhebung
- **Wesentliche Schwäche:** Regelmäßig hohe (und nicht selten prohibitiv hohe) politische Transaktionskosten, um eine angemessene Finanzmittelbereitstellung für eine effektive Investitionsprogramm-Finanzierung zu gewährleisten

# Agenda

- 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen
- 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
- 3) (Idealtypische) Öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und Externe Kreisläufe
- 4) **Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 4.1) **Bund**
  - 4.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 4.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 5) **Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 5.1) **Bund**
  - 5.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 5.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 6) Weitere Finanzierungsconstellationen
- 7) Fazit

# Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... auf Ebene des Bundes und des Landes BaWü (1/2)

## Verschuldungszuordnung

- Europäische Schuldenbremsen: Externe Kreisläufe (Unternehmen, AöR etc.) zählen als „sonstige FEU“ und gemäß ESVG wird ihre Verschuldung NICHT von den Europäischen Schuldenbremsen erfasst
- Auch die Schuldenbremsen des Bundes und des Landes BaWü berücksichtigen die Verschuldung von Externen Kreisläufen NICHT.
- Zu beachten: „Tragfähige Finanzierungs-Konstellationen“ als Voraussetzung dafür, dass die Verschuldung von Externen Kreisläufen NICHT der Staatsverschuldung zugeordnet wird.

## Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen

- Externe Kreisläufe müssen Kapital aufnehmen, um öffentliche (Infrastruktur-)Investitionen realisieren zu können.
- Staatliches Kapital kann „Schuldenbremsen-neutral“ (im Lichte der Schuldenbremse des Bundes und der Landesschuldenbremse BaWü) auf die folgenden Weisen aufgenommen werden
  - EK, was über Finanzielle Transaktionen aus dem Haushalt zugeführt wird, nachdem ggf. Kapital über Staatsanleihen aufgenommen worden ist
  - FK (Anleihen oder Kredite), die mit expliziter (ggf. bepreister) Staatsgarantie von öffentlicher Gesellschaft emittiert wird (Beispiel: „ASFINAG-Anleihen“)

## Rationalität und Konstellationen für öffentliche Investitionsfinanzierungen durch Kapitalzuführungen

# Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... auf Ebene des Bundes und des Landes BaWü (2/2)

## Verschuldungszuordnung

## Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen

### Rationalität und Konstellationen für öffentliche Investitionsfinanzierungen durch Kapitalzuführungen

- „Einsatz“ von staatlichem Kapital ist mit Nachdruck zu empfehlen ...  
Wdh.: ... mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot / (Kosten-)Effizienz-Ziel
- ... und kann insbesondere in den folgenden Konstellationen von Relevanz sein
  - Neugründung von öffentlichen Unternehmen
  - Kapitalaufstockung in öffentlichen Unternehmen (und damit Beibehaltung eines 100% öffentlichen Eigentums)
  - „Einstieg“ in private Unternehmen im Rahmen von Kapitalaufstockungen
  - Erwerb privater Unternehmen

## Verschuldungszuordnung

## Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen

### Rationalität und Konstellationen für öffentliche Investitionsfinanzierungen durch Kapitalzuführungen

- „Einsatz“ von staatlichem Kapital ist mit Nachdruck zu empfehlen ...  
Wdh.: ... mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot / (Kosten-)Effizienz-Ziel
- ... und kann insbesondere in den folgenden Konstellationen von Relevanz sein
  - Neugründung von öffentlichen Unternehmen
  - Kapitalaufstockung in öffentlichen Unternehmen (und damit Beibehaltung eines 100% öffentlichen Eigentums)
  - „Einstieg“ in private Unternehmen im Rahmen von Kapitalaufstockungen
  - Erwerb privater Unternehmen

- Zu beachten: Pfadabhängigkeiten und Möglichkeiten zum Umgang mit falschen Privatisierungsentscheidungen der Vergangenheit
- Für Handlungsoptionen vgl. in diesem Zusammenhang z.B.
  - Beckers, T. / Bieschke, N. / Lenz, A.-K. / Heurich, J. / Kühling, J. / Hertel, W. / Schäfer, D. (2014): *Alternative Modelle für die Organisation und die Finanzierung des Ausbaus der Stromübertragungsnetze in Deutschland – Eine (institutionen-)ökonomische Analyse unter Einbezug juristischer und technisch-systemischer Expertise; Gutachten im Rahmen des vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (MFW) des Landes Baden-Württemberg, vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (MWEIMH) des Landes Nordrhein-Westfalen und vom Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT) beauftragten Projektes „Alternativen zur Finanzierung des Ausbaus der Übertragungsnetze in Deutschland“*, [Online-Veröffentlichung](#).
  - Vorwerk, L. / Beckers, T. / Westphal, M. / Bieschke, N. / Hermes, G. (2023): *Energiewende, Sektorenkopplung und Infrastrukturen – Eine institutionenökonomische Analyse der zukünftigen (Infrastruktur-)Planung und Finanzierung unter Berücksichtigung juristischer Aspekte, im Rahmen des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) bzw. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) beauftragten Projektes „Szenarienbasierte Analyse der Anforderungen an die Infrastrukturen im Rahmen der Energiewende und Auswirkungen auf deren Finanzierung und Planung“ (AIRE) erstellte Studie*, [Online-Veröffentlichung](#).

# Agenda

---

- 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen
- 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
- 3) (Idealtypische) Öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und Externe Kreisläufe
- 4) **Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 4.1) **Bund**
  - 4.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 4.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 5) **Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 5.1) **Bund**
  - 5.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 5.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 6) Weitere Finanzierungsconstellationen
- 7) Fazit

# Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... auf Ebene der Kommunen des Landes BaWü (1/4)

## Kapitalbedarf und Rentabilität

- Vielfältige Anwendungsbeispiele und hoher Kapitalbedarf auf kommunaler Ebene

- ...
- Stromverteilnetze
- Fernwärme
- Wasser- und Abwasser-Gesellschaften
- ...

Meistens sind sogar „gute Geschäfte“ zu erwarten, die zu Haushaltseinnahmen führen, „im kommunalen Querverbund genutzt werden können“ oder an die Nachfrager/innen zurückgegeben werden können.

- Rentabilität von Investitionen im Kontext staatlicher Regulierungen (nahezu stets) grundsätzlich gegeben

## Verschuldungszuordnung

- Keine Zurechnung zu Kommunen
- Auch im Lichte des ESVG und damit der (auch die Kommunen erfassenden) Europäischen Schuldenbremsen erfolgt KEINE Zurechnung zur Staatsverschuldung

Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen: **Status Quo**

Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen: **Reformempfehlungen**

# Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... auf Ebene der Kommunen des Landes BaWü (2/4)

## Kapitalbedarf und Rentabilität

## Verschuldungszuordnung

### Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen: **Status Quo**

- Wdh.: Externe Kreisläufe müssen Kapital aufnehmen, um öffentliche (Infrastruktur-)Investitionen realisieren zu können
- Inwieweit die Kommunen sich (durch Kreditaufnahme) verschulden dürfen, um derartige Kapitalzuführungen vornehmen zu können, wird durch das Kommunalrecht und die Kommunalaufsicht bestimmt
- (Stark verkürzte) Darstellung der entsprechenden Regelungen (insb. § 87 GemO BaWü) und Praxis in BaWü (auf Basis von Expertengesprächen)
  - Auch Kapitalzuführungen, die rentable „Projekte“ darstellen, werden nur genehmigt, wenn die Kommunen finanziell gesund sind
  - Dies bedeutet jedoch im Umkehrschluss, dass Kommunen, die „finanziell wacklig“ aufgestellt sind, ggf. Teilprivatisierungen von Stadtwerken etc. vornehmen müssen, weil sie benötigtes (Eigen-)Kapital von (neuen) privaten Investoren aufnehmen müssen

### Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen: **Reformempfehlungen**

# Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... auf Ebene der Kommunen des Landes BaWü (3/4)

## Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen: Status Quo

## Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen: Reformempfehlungen

- **Reform-/Handlungsempfehlung (1): Anpassung der kommunalrechtlichen Regelung und behördlichen Anwendungspraxis**
  - Gegenwärtige Praxis führt zu wirtschaftlichen Nachteilen insbesondere für Kommunen, die ohnehin schon schlecht dastehen
  - Auch (zumindest mittel-/langfristige) Nachteile für die Nachfrager der entsprechenden kommunalen Gesellschaften sind zu erwarten
  - Dringender Reform-/Handlungsbedarf: „Projektblick“ statt „Kommunenblick“ bei öffentlichen Infrastrukturinvestitionen und den entsprechenden Gesellschaften!
- **Reform-/Handlungsempfehlung (2): Als „Auffangmaßnahme“ für Kommunen, denen eine Kapitalzuführung an ihre Gesellschaften im Hinblick auf die Finanzierung von öffentlichen (Infrastruktur- oder sonstigen Daseinsvorsorge-) Investitionen nicht möglich ist, könnte/sollte das Land einen BaWü-Energiewende-Fonds etablieren**
  - Aufgabe: Kapitalzuführung (und damit Anteilserwerb) bei kommunalen Gesellschaften
  - Ausstattung eines BaWü-Energiewende-Fonds mit (ausschließlich) staatlichem Kapital ist (bei unkompliziert umsetzbarer Berücksichtigung einiger relevanter Vorgaben) „Schuldenbremsen-neutral“ im Lichte der relevanten Schuldenbremsen (Europa, Deutschland / BaWü) möglich
- **Reform-/Handlungsempfehlung (3): Ggf. Unterstützung der Etablierung eines „Deutschland-Energiewende-Fonds“ durch Bund oder Bund+Länder als ergänzende „Auffangmaßnahme“**
  - Aufgabe: Kapitalzuführung (und damit Anteilserwerb) bei Gesellschaften auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen
  - Ausstattung eines Deutschland-Energiewende-Fonds mit (ausschließlich) staatlichem Kapital ist „Schuldenbremsen-neutral“ im Lichte der relevanten Schuldenbremsen (Europa, Deutschland / Bund / Länder)

# Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... auf Ebene der Kommunen des Landes BaWü (4/4)

Kapitalbedarf und Rentabilität

Verschuldungszuordnung

Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen: **Status Quo**

Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen: **Reformempfehlungen**

- Reform-/Handlungsempfehlung (1): Anpassung der kommunalrechtlichen Regelung und behördlichen Anwendungspraxis
- Reform-/Handlungsempfehlung (2): Als „Auffangmaßnahme“ für Kommunen, denen eine Kapitalzuführung an ihre Gesellschaften im Hinblick auf die Finanzierung von öffentlichen (Infrastruktur- oder sonstigen Daseinsvorsorge-) Investitionen nicht möglich ist, könnte/sollte das Land einen BaWü-Energiewende-Fonds etablieren
- Reform-/Handlungsempfehlung (3): Ggf. Unterstützung der Etablierung eines „Deutschland-Energiewende-Fonds“ durch Bund oder Bund+Länder als ergänzende „Auffangmaßnahme“

**Nicht empfehlenswert: Unterstützung der Etablierung eines „privaten Energiewende-Fonds“ (gemäß dem „Deloitte-VKU-BDEW-Vorschlag“ oder ähnlich)**

- Vorstehend aufgezeigte **Reform-/Handlungsempfehlung** ((1) sowie ergänzend (2) und ggf. auch noch (3)) adressieren die Kapitalbereitstellung für öffentliche Investitionsmaßnahmen und Gesellschaften, die (als externe Kreisläufe) diese umsetzen, in einer effektiven und effizienten Weise
- Der „Deloitte-VKU-BDEW-Vorschlag“ ist ein deutlich schlechter zu beurteilender Ansatz und sollte daher nicht unterstützt werden

# Agenda

- 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen
- 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
- 3) (Idealtypische) Öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und Externe Kreisläufe
- 4) **Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 4.1) **Bund**
  - 4.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 4.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 5) **Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 5.1) **Bund**
  - 5.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 5.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 6) Weitere Finanzierungsconstellations
- 7) Fazit

Annahme: Zins- und Tilgungszahlungen für Kredite haben aus (allgemeinen) Haushaltsmitteln zu erfolgen

# Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung im Rahmen von ÖÖP- und ÖPP-Lösungen? ... im Lichte der Schuldenbremse des Bundes (1/2)

Annahme: Zins- und Tilgungszahlungen für Kredite haben aus (allgemeinen) Haushaltsmitteln zu erfolgen

**Deutsche Schuldenbremse im Allgemeinen und Schuldenbremse des Bundes im Speziellen verbieten grundsätzlich eine Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung**

**Finanzierungs-ÖÖP und Finanzierungs-ÖPP sind definitiv oder zumindest mit großer Wahrscheinlichkeit keine Schuldenbremsen-konformen Wege zur Investitionsfinanzierung**

## ▪ Finanzierungs-ÖÖP („F-ÖÖP“)

(Bei Finanzierungs-ÖPP stets) fehlende „Sachaufgabe“ wird in der verfassungsrechtlichen Literatur als (nahezu unumstrittenes) Kriterium dafür angeführt, dass Kreditaufnahme im Rahmen von ÖÖP der Staatsverschuldung zuzuordnen ist

## ▪ Finanzierungs-ÖPP („F-ÖPP“)

- Rückblick: Private Vorfinanzierung von Bundesfernstraßen-Vorhaben in den 1990iger Jahren (gestoppt u.a. wegen Unwirtschaftlichkeit)
- In vielfältigen Varianten denkbar, die die Bauphase (aber nicht die Erhaltungs-/Betriebs-Phase) ggf. mit einbeziehen
- In der Praxis im kleineren Rahmen gelegentlich („unterhalb des Radars der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Diskussion“) praktiziert
- Sehr fraglich bzw. wohl unwahrscheinlich, dass bei wahrnehmbarer ausgeweiteter Anwendung eine Nicht-Zurechnung zur Staatsverschuldung „gelingt“ (und somit Finanzierungs-ÖÖP und Finanzierungs-ÖPP asymmetrisch behandelt würden)
  - In dem kleinen (jedoch maßgebliche Wissenschaftler/innen mit verschiedenen Grundsatzpositionen zur Schuldenbremse einbeziehenden) Kreis der Verfassungsjuristen/innen, die sich mit diesem Themengebiet befassen, besteht eine Tendenz zur Vermeidung von „Asymmetrien“ bei der Beurteilung der Kreditaufnahme durch öffentliche oder private Akteure, insbesondere wenn die Kreditnehmer über keine Sachaufgabe verfügen
  - Entstehung und Zielsetzung der Schuldenbremse sprechen gegen asymmetrische Beurteilungen
  - Prognose: Unwahrscheinlich, dass bei (im Falle ausgedehnter Anwendung von Finanzierungs-ÖPP zu erwartender) Klage vor dem Bundesverfassungsgericht eine asymmetrische Behandlung von Finanzierungs-ÖÖP und Finanzierungs-ÖPP Bestand haben würde

# Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung im Rahmen von ÖÖP- und ÖPP-Lösungen? ... im Lichte der Schuldenbremse des Bundes (2/2)

Annahme: Zins- und Tilgungszahlungen für Kredite haben aus (allgemeinen) Haushaltsmitteln zu erfolgen

Deutsche Schuldenbremse im Allgemeinen und Schuldenbremse des Bundes im Speziellen verbieten grundsätzlich eine Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung

Finanzierungs-ÖÖP und Finanzierungs-ÖPP sind definitiv oder zumindest mit großer Wahrscheinlichkeit keine Schuldenbremsen-konformen Wege zur Investitionsfinanzierung

**„Misch-ÖÖP“ und „Misch-ÖPP“ sind in der Praxis vielfach angewandte Wege zur Schuldenbremsen-konformen Investitionsfinanzierung durch Kreditaufnahmen, aber Ausmaß der Ausweitung ist verfassungsrechtlich umstritten**

- „Misch-ÖÖP“ und „Misch-ÖPP“
  - Misch-ÖÖP = Verwaltungs-/Produktions-ÖÖP (V/P-ÖÖP) + Finanzierungs-ÖÖP (F-ÖÖP)
  - Misch-ÖPP = Verwaltungs-/Produktions-ÖPP (V/P-ÖPP) + Finanzierungs-ÖPP (F-ÖPP)
- In der Praxis vielfach aktuell angewandt und sogar gewisse (eher verborgene) Ausdehnung der Anwendung in der „Ära Lindner“
- Allerdings verfassungsrechtliche Kritik an dieser Praxis (z.B. BAUER / MEIER (2020) zu ÖPP)
- Unseres Erachtens (wie auch bei Finanzierungs-ÖÖP/-ÖPP) nicht zu erwarten, dass asymmetrische Schuldenanrechnung (zwischen Misch-ÖÖP und Misch-ÖPP) bei ausgedehnter Anwendung erfolgen kann
- Deutlicher Hinweis auf verfassungsrechtliche Risiken bei umfangreicher Anwendung eines „Bundesautobahn-Misch-ÖÖP“ im „Hellermann-Gutachten“ (Streit über Bundeshalt 2025 im Sommer 2024)
- Aktuelle (institutionen-)ökonomisch-verfassungsrechtliche Überlegungen zur Ausgestaltung eines „Misch-ÖÖP“ für eine intermodale Finanzierung der Bundesautobahnen und Bundesschienenwege durch Beckers / Hermes / Vorwerk

# Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung im Rahmen von ÖÖP- und ÖPP-Lösungen? ... im Lichte der Schuldenbremse des Bundes (2/2)

Annahme: Zins- und Tilgungszahlungen für Kredite haben aus (allgemeinen) Haushaltsmitteln zu erfolgen

De... des Bundes im Speziellen  
ve... anfinanzierung

Siehe in diesem Zusammenhang den folgenden (vorwiegend ökonomischen) Vortrag:  
*Beckers, T. / Vorwerk, L. (gemeinsamer Vortrag) (2024/09/11): Die Ausgestaltung der (Verkehrs-)Infrastrukturfinanzierung im Hinblick auf eine effektive und effiziente Realisierung von (Verkehrsinfrastruktur-)Investitionen, Vortrag im Rahmen einer Sitzung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), [Vortragsfolien zum Download](#).*

Finanzierung... sind definitiv oder zumindest mit großer Wahrscheinlichkeit keine  
Schuldenbrem... n Wege zur Investitionsfinanzierung

## „Misch-ÖÖP“ und „Misch-ÖPP“ sind in der Praxis vielfach angewandte Wege zur Schuldenbremsen-konformen Investitionsfinanzierung durch Kreditaufnahmen, aber Ausmaß der Ausweitung ist verfassungsrechtlich umstritten

- „Misch-ÖÖP“ und „Misch-ÖPP“
  - Misch-ÖÖP = Verwaltungs-ÖÖP (V/P-ÖÖP) + Finanzierungs-ÖÖP (F-ÖÖP)
  - Misch-ÖPP = Verwaltungs-ÖPP (V/P-ÖPP) + Finanzierung-ÖPP (F-ÖPP)
- In der Praxis vielfach aktuell angewandt und sogar gewisse (eher verengte) Ausdehnung der Anwendung in der „Ara Lindner“
- Allerdings verfassungsrechtliche Kritik an dieser Praxis (z.B. BAUER / MEIER (2020) zu ÖPP)
- Unseres Erachtens (wie auch bei Finanzierungs-ÖÖP/-ÖPP) nicht zu erwarten, dass asymmetrische Schuldenanrechnung (zwischen Misch-ÖÖP und Misch-ÖPP) bei ausgedehnter Anwendung erfolgen kann
- Deutlicher Hinweis auf verfassungsrechtliche Risiken bei umfangreicher Anwendung eines „Bundesautobahn-Misch-ÖÖP“ im „Hellermann-Gutachten“ (Streit über Bundeshaushalt 2025 im Sommer 2024)
- Aktuelle (institutionen-)ökonomisch-verfassungsrechtliche Überlegungen zur Finanzierung der Bundesautobahnen und Bundesschienenwege durch...

*Bauer, H. / Maier, M. (2020): Freie Fahrt für PPP auf deutschen Autobahnen, DÖV 2020, S. 41 ff.*

*Hellermann, J. (2024). Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, abrufbar im Internet (Stand 13.11.2024) unter <https://www.zeit.de/wirtschaft/2024-08/gutachten.pdf?appLinkHandling=true>*

# Agenda

- 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen
- 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
- 3) (Idealtypische) Öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und Externe Kreisläufe
- 4) **Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 4.1) **Bund**
  - 4.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 4.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 5) **Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 5.1) **Bund**
  - 5.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 5.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 6) Weitere Finanzierungsconstellationen
- 7) Fazit

Annahme: Zins- und Tilgungszahlungen für Kredite haben aus (allgemeinen) Haushaltsmitteln zu erfolgen

# Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung im Rahmen von ÖÖP- und ÖPP-Lösungen? ... im Lichte der Landesschuldenbremse BaWü

	Rechtliche Verankerung	Verschuldungs-Grenzen: maximale Verschuldung		Verschuldungs-Zuordnungen: Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
		Bestand	Fluss	Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	Unionsrechtsrecht	60% BIP	3% BIP	streng (nur sonst. FEU)	streng („Risk+Reward“)
„EU-Fiskalpakt“	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	60% BIP	0,5%	streng (nur sonst. FEU)	streng („Risk+Reward“)
Schuldenbremse des Bundes	Grundgesetz		0,35% BIP	weich (insb. auch Extra-HH, wenn eigene Rechtspersönlichkeit + Sachaufgabe)	weich (Cash-Flow-orientiert)
BaWü-Schuldenbremse	Landesverfassung		0,0%	irgendwie strenger als Bund (nach Wortlaut), aber wie relevant für typische ÖÖP-Konstrukte in der Praxis ?	weich (Cash-Flow-orientiert)

Landesverfassung BaWü

**Artikel 84**  
 (1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Einnahmen aus Krediten im Sinne von Satz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Landes, die gemäß den gesetzlichen Vorgaben der Europäischen Union dem Staatssektor zuzurechnen sind, aufgenommen werden und wenn der daraus folgende Schuldendienst aus dem Landeshaushalt erbracht wird oder künftig zu erbringen ist.

# Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung im Rahmen von ÖÖP- und ÖPP-Lösungen? ... im Lichte der Landesschuldenbremse BaWü

BACK UP

	Rechtliche Verankerung	Verschuldungs-Grenzen: maximale Verschuldung		Verschuldungs-Zuordnungen: Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
		Bestand	Fluss	Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	Unionsrechtsrecht	60% BIP	3% BIP	streng (nur sonst. FEU)	streng („Risk+Reward“)
„EU-Fiskalpakt“	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	60% BIP	0,5%	streng (nur sonst. FEU)	streng („Risk+Reward“)
Schuldenbremse des Bundes	Grundgesetz		0,35% BIP	weich (insb. auch Extra-HH, wenn eigene Rechtspersönlichkeit + Sachaufgabe)	weich (Cash-Flow-orientiert)
<b>BaWü-Schuldenbremse</b>	Landesverfassung		<b>0,0%</b>	<b>irgendwie strenger als Bund (nach Wortlaut), aber wie relevant für typische ÖÖP-Konstrukte in der Praxis ?</b>	<b>weich (Cash-Flow-orientiert)</b>

Vgl. hierzu u.a.

Scholz, B. (2021). Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ihre Umsetzung durch Bund und Länder sowie die haushaltspolitische Umsetzung der Notlagenverschuldung in der Corona-Pandemie; Studie erstellt im Auftrag des DGB-Bundesvorstands, Online-Veröffentlichung.

## Artikel 84

(1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Einnahmen aus Krediten im Sinne von Satz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Landes, die gemäß den gesetzlichen Vorgaben der Europäischen Union dem Staatssektor zuzurechnen sind, aufgenommen werden und wenn der daraus folgende Schuldendienst aus dem Landeshaushalt erbracht wird oder künftig zu erbringen ist.

# Agenda

- 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen
- 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
- 3) (Idealtypische) Öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und Externe Kreisläufe
- 4) **Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 4.1) **Bund**
  - 4.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 4.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 5) **Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 5.1) **Bund**
  - 5.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 5.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 6) Weitere Finanzierungsconstellations
- 7) Fazit

Annahme: Zins- und Tilgungszahlungen für Kredite haben aus (allgemeinen) Haushaltsmitteln zu erfolgen

# Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung ... auf kommunaler Ebene im Land BaWü

## Allgemeine Darstellungen und Einordnungen bezüglich der kommunalen Ebene in Deutschland

- Anwendungsfälle (Beispiele): Verwaltungsbauten, Schulen
- Zu beachten
  - Landesschuldenbremsen (i.d.R. kein Problem)
  - Kommunalordnungen etc.
- Wege / grundsätzliche Empfehlungen
  - Direkte kommunale Verschuldung zur Investitionsdurchführung auf Basis entsprechender Regelungen in Kommunalordnungen
  - Misch-ÖÖP: Kommune mit kommunaler Gesellschaft, IKZ-Gesellschaft oder Landes-Gesellschaft
    - Minimierung von Finanzierungskosten z.B. über Kredite von Förderbanken in Verbindung mit Landesbürgschaften
    - „Kommunen+Förderbank“-Ansatz (Praxisbeispiel: Gute Schule 2000 in NRW)
  - Misch-ÖPP: I.d.R. (aber auch nicht in 100% der Fälle) mit deutlichen Kostennachteilen (gegenüber Misch-ÖPP) einhergehend

## Kommunen in BaWü

- An dieser Stelle keine Darstellung und Einordnung der Regelungen und (Verwaltungs-)Praxis in BaWü möglich
- Empfehlungen (deren Berücksichtigung ggf. eine Anpassung der Regelung in BaWü erfordern würden)
  - Politisch zu entscheiden, inwieweit den Kommunen Spielräume für eine Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionsvorhaben geschaffen werden sollte
  - I.d.R. grundsätzlich auch „Projekt-Betrachtung“ (anstatt „Kommunen-Betrachtung“) zu empfehlen

# Agenda

- 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen
- 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
- 3) (Idealtypische) Öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und Externe Kreisläufe
- 4) **Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 4.1) **Bund**
  - 4.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 4.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 5) **Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 5.1) **Bund**
  - 5.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 5.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 6) Weitere Finanzierungsconstellations
- 7) Fazit

Beispiel: „Sonstige FEU“ (gemäß ESVG), deren Einnahmen zum Teil (jedoch zu <50%) aus öffentlichen Haushalten stammen (wie bei Krankenhäusern)

# Agenda

---

- 1) (Erste) Definitionen und Begriffserläuterungen
- 2) „Einsatz“ von staatlichem und privaten Kapital mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (bzw. das (Kosten-)Effizienz-Ziel)
- 3) (Idealtypische) Öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem und Externe Kreisläufe
- 4) **Externe Kreisläufe: Verschuldungszuordnung sowie Möglichkeiten zur öffentlichen Investitionsfinanzierung durch Kapitalzuführungen ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 4.1) **Bund**
  - 4.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 4.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 5) **Haushalts-Finanzierung: Möglichkeit der Verschuldung zur Investitionsfinanzierung ... im Lichte der verschiedenen Schuldenbremse**
  - 5.1) **Bund**
  - 5.2) **Land Baden-Württemberg**
  - 5.3) **Kommunen des Landes Baden-Württemberg**
- 6) Weitere Finanzierungsconstellationen
- 7) **Fazit**

---

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

Prof. Dr. Thorsten Beckers

thorsten.beckers@uni-weimar.de

Tel.-Nr. 03643-58-4593 / 0163-8479465

Nils Bieschke

nils.bieschke@uni-weimar.de

Tel.-Nr. 03643-58-4379 / 0151-14929544

[www.uni-weimar.de/iwm](http://www.uni-weimar.de/iwm)