

Konferenz „Kommunales Infrastruktur-Management“ (KIM)
Themenschwerpunkt „Finanzierung der Transformation der kommunalen Infrastrukturen zur Klimaneutralität“

26. März 2026

Die Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie und die Reform der Schuldenbremse

Thorsten Beckers

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

Grundlagen zu öffentlichen Investitionsprogrammen und deren Finanzierung im Mehrebenensystem

(Öffentlich definierte) Investitionsprogramme für Transformation des Energiesystems und der Industrie

Z.B. Ausbau fluktuierender erneuerbarer Energien (FEE), Ausbau Stromübertragungsnetze, Ausbau Stromverteilnetze, Aufbau H2-System, Wärmewende (Gebäudedämmung, Umbau der Wärmeversorgung), Transformation energieintensiver Industriebereiche, ...

Einbezug der staatlichen Ebenen bei der Finanzierung und Umsetzung dieser Investitionsprogramme

- Zentrale Ebene / Bundesebene
- Mittlere und dezentrale Ebene / Ebene(n) der Ländern und Kommunen

... **sowie Zuordnung und Aufteilung von Planungs- und Finanzierungsaufgaben** unter Berücksichtigung von

- Wissen und sonstigen Ressourcen
- (Vertikalen, horizontalen und weiteren) Koordinationserfordernissen
- Anreizwirkungen
- Verteilungswirkungen
- Finanzierungsmöglichkeiten (zu unterscheiden: Mittelherhebung und Kapitalbereitstellung)

... **und in diesem Zusammenhang** (sowohl bei Finanzierung im Haushaltssystem als auch über externe Kreisläufe)

Frage der Ausgestaltung von vertikalen und horizontalen Finanzbeziehungen (bzw. der Ausgestaltung von Co-Finanzierungsregimen und Definition der Kollektive, in denen Kosten sozialisiert werden)

Im Folgenden im Fokus: Öffentliche Finanzierungsregime auf der Bundesebene (inkl. Frage der Kreditfinanzierung) **für die Finanzierung von (öffentlich definierten) Investitionsprogrammen** (welche z.T. die dezentrale Ebene betreffen, aber dann eine zentrale Co-Finanzierung erfordern, wie z.B. bei Fernwärmesystemen)

Agenda

1) Grundlagen zu öffentlichen Investitionsprogrammen und deren Finanzierung im Mehrebenensystem

2) Öffentliche Finanzierungsregime:

Ausgestaltungsfragen und idealtypische Finanzierungsregime sowie Zwischenlösungen

2.1) Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem („HH“) und „externe Kreisläufe“ („ext. KL“)

2.2) „Zwischenlösungen“ (zwischen HH und ext. KL): Rationalität und „Schweizer Fonds“ als Beispiele

3) Beurteilung der bestehenden öffentlichen Finanzierungsregime zur Investitionsprogramm-Finanzierung

4) Der Schweizer „Gotthard-Fonds“ als mögliches Vorbild für eine Reform

der Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie sowie der Schuldenbremse

5) Fazit

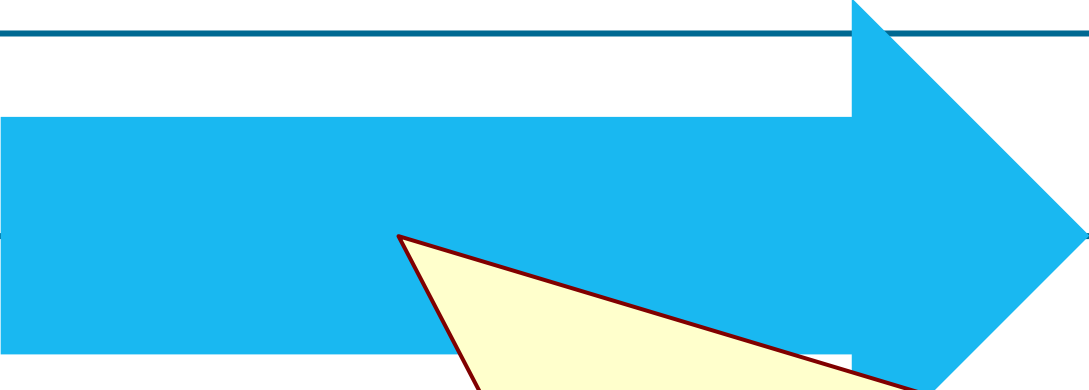
Ausgewählte Literatur

Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime („HH“ und „ext. KL“): Ausgestaltung und Implikationen (Stärken / Schwächen)

	Haushalt (HH)		Externe Kreisläufe (ext. KL)
Einnahmequellen	Steuern und sonstige öffentliche Abgaben → breite / „systemische“ Finanzierung (möglich)		Entgelte / Gebühren / Preise (von Nutzern) → Lediglich enge Nutzerfinanzierung möglich
Institutionelle Finanzierungslösung = Regelrahmen für die Gestaltung und Anpassung der Finanzflüsse im Kontext von Ausgabeentscheidungen	Jährliche Haushaltsverabschiedung als Standard	Hohe politische Selbstbindung	Zugeordnete (zweckgebundene) Einnahmequellen und definierte Mechanismen zur Einnahmenganpassung
Stabilität der Finanzmittelbereitstellung und diesbezügliche Commitments	Geringe Stabilität		Sehr hohe Stabilität
Verschuldung zur intergenerativen Lastenverschiebung	Verschuldungsverbot durch „neue deutsche Schuldenbremse“ („N-D-SB“)		Verschuldungserlaubnis mit Tilgungsvorgabe
Pufferung = kurzfristige Ausgleichsmöglichkeiten durch Rücklagen oder Kurzfristverschuldung	Konjunkturkomponente		I.d.R. grundsätzlich realisierbar

„Großer Sprung“ vom HH zu ext. KL: (Fehl-)Anreiz, (mögliche) Ineffizienzen und ein Paradoxon

	HH	ext. KL
...
Einnahmequellen
Institutionelle Finanzierungslösung = Regelrahmen für die Gestaltung und Anpassung der Finanzflüsse im Kontext von Ausgabeentscheidungen
Stabilität der Finanzmittelbereitstellung und diesbezügliche Commitments	Geringe Stabilität	Sehr hohe Stabilität



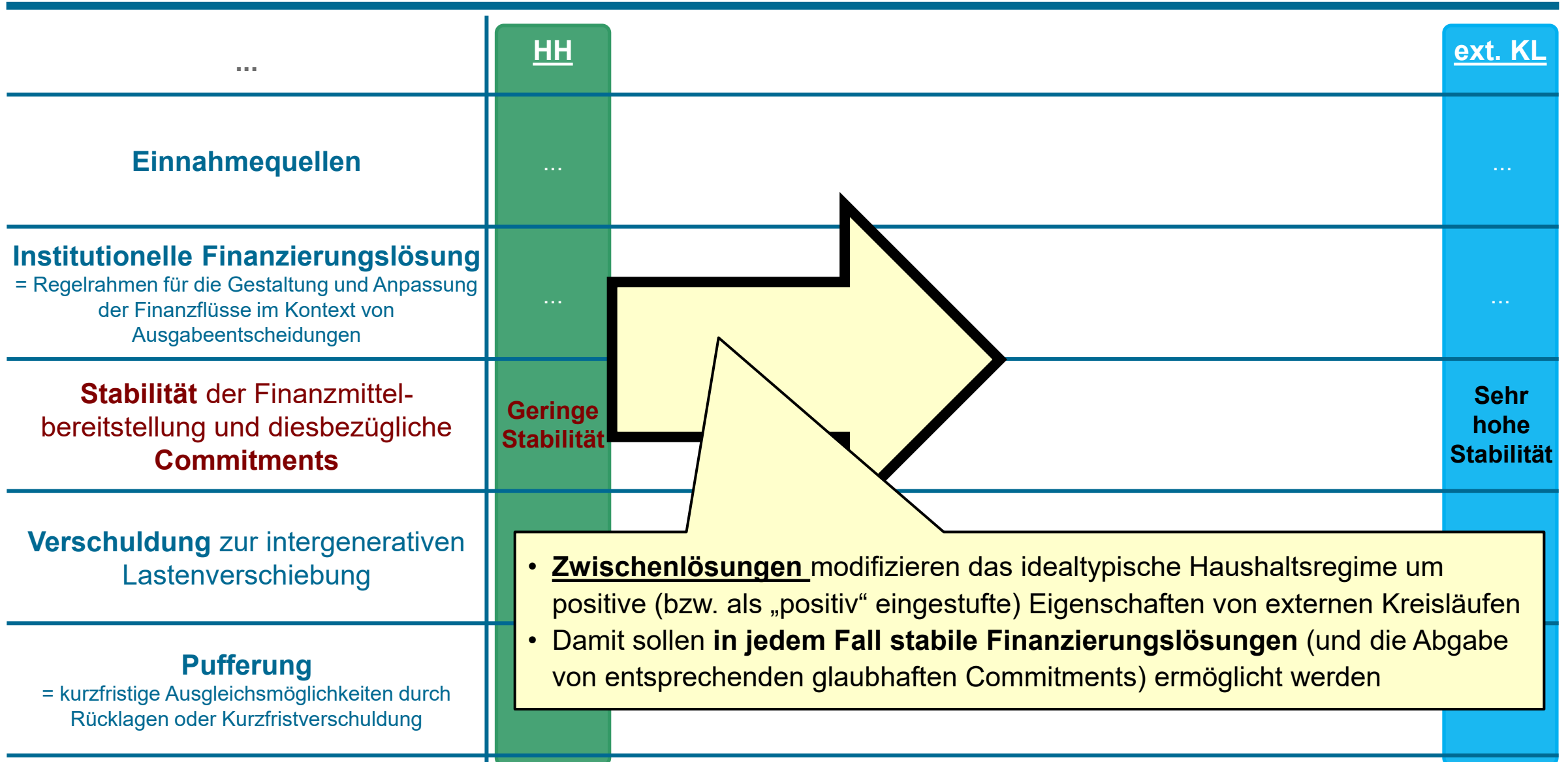
- Zur Ermöglichung einer Kreditfinanzierung von Investitionen (und damit einhergehend auch zur Etablierung von Stabilität bei der Investitionsfinanzierung)
- Potentielle Defizite:
 - Inkaufnahme von Ineffizienzen bei der Mittelherhebung
 - Unangemessene starke politische Selbstbindung hinsichtlich der Einnahmeverwendung
- Polit-ökonomisch erklärbarer (Fehl-)Anreiz für diesen „großen Sprung“
- Paradox: Kaum Thematisierung der intergenerativen Lastenverschiebung bei der gesellschaftlichen Diskussion derartiger Finanzierungsreformen (wie z.B. bei diskutierter Etablierung einer „deutschen ASFINAG“)

Agenda

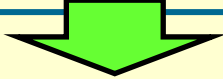
- 1) Grundlagen zu öffentlichen Investitionsprogrammen und deren Finanzierung im Mehrebenensystem
- 2) Öffentliche Finanzierungsregime:
Ausgestaltungsfragen und idealtypische Finanzierungsregime sowie Zwischenlösungen
 - 2.1) Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem („HH“) und „externe Kreisläufe“ („ext. KL“)
 - 2.2) „Zwischenlösungen“ (zwischen HH und ext. KL): Rationalität und „Schweizer Fonds“ als Beispiele
- 3) Beurteilung der bestehenden öffentlichen Finanzierungsregime zur Investitionsprogramm-Finanzierung
- 4) Der Schweizer „Gotthard-Fonds“ als mögliches Vorbild für eine Reform der Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie sowie der Schuldenbremse
- 5) Fazit

Ausgewählte Literatur

Rationalität von bzw. Motive für Zwischenlösungen (im haushaltsrechtlichen Rahmen)

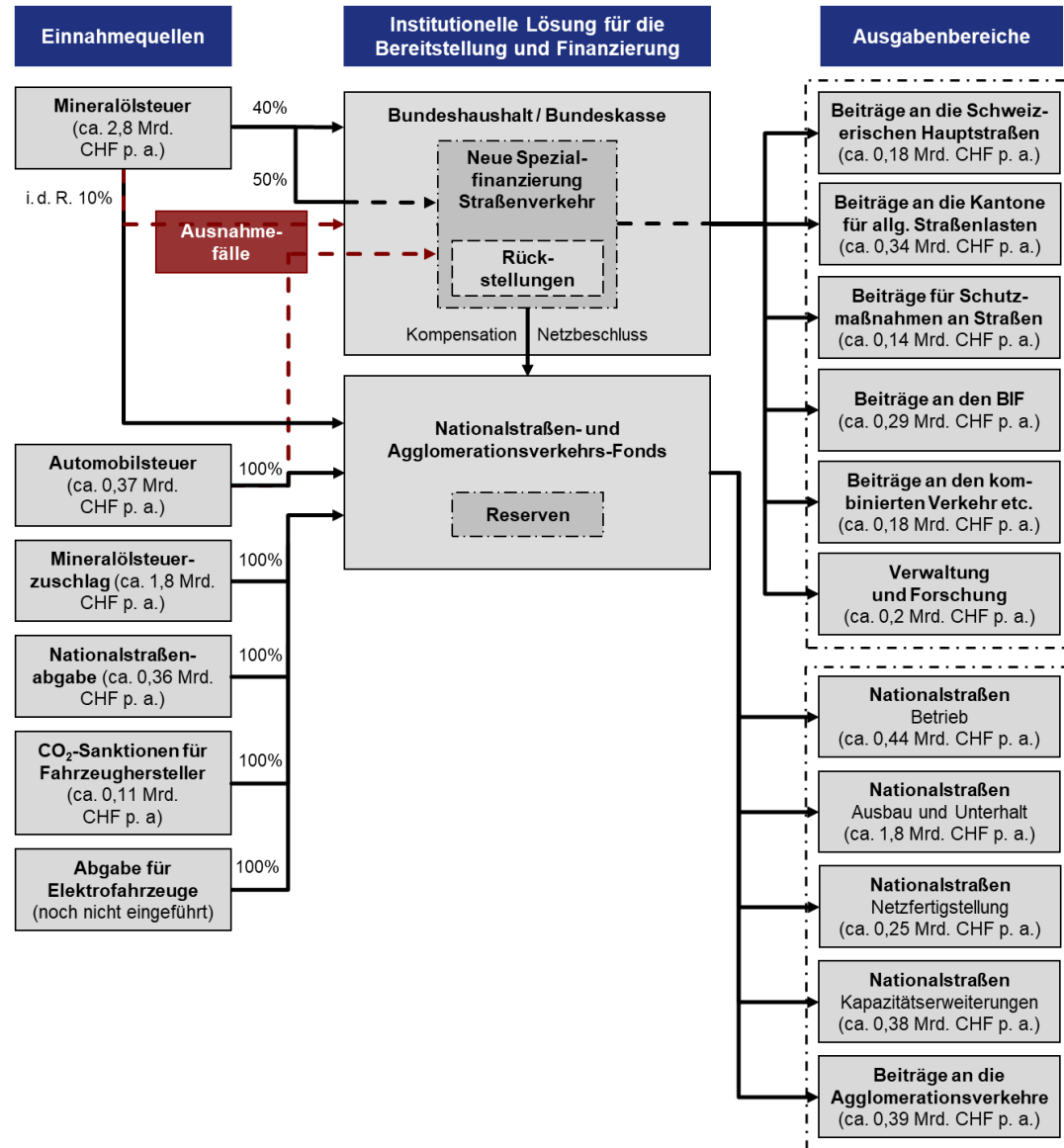


(Auf Verfassungsebene etablierte) „Schweizer Fonds“ als Beispiele für Zwischenlösungen (1/2)

	HH	<u>Schweizer „Straßen-Fonds“</u>	ext. KL
Einnahmequellen	...	Vor allem (zweckgebundene) Einnahmeerhebung bei Straßennutzern (Maut, Mineralölsteuer etc.)	...
Institutionelle Finanzierungslösung = Regelrahmen für die Gestaltung und Anpassung der Finanzflüsse im Kontext von Ausgabeentscheidungen	...	Zweckbindungen und z.T. einfachgesetzlich vorstrukturierte Anpassungsmechanismen (u.a. für Mineralölsteueraufschlag) + Praxis der vorausschauenden Anpassungsplanung der Exekutive, die Legislative aufgreift („politische Kultur“-Aspekt)	...
Stabilität der Finanzmittelbereitstellung und diesbezügliche Commitments	Geringe Stabilität	 Erhöhte Stabilität	Sehr hohe Stabilität
Verschuldung zur intergenerativen Lastenverschiebung	...	Keine Verschuldungserlaubnis	...
Pufferung = kurzfristige Ausgleichsmöglichkeiten durch Rücklagen oder Kurzfristverschuldung	...	Pufferung durch Ersteinlage und explizit vorgesehene (Mindest-)Rücklagen	...



„Straßen-Fonds“: Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) i. V. m. Neue Spezialfinanzierung Straßenverkehr (SFSV) (Werte aus 2021)

BACK UP



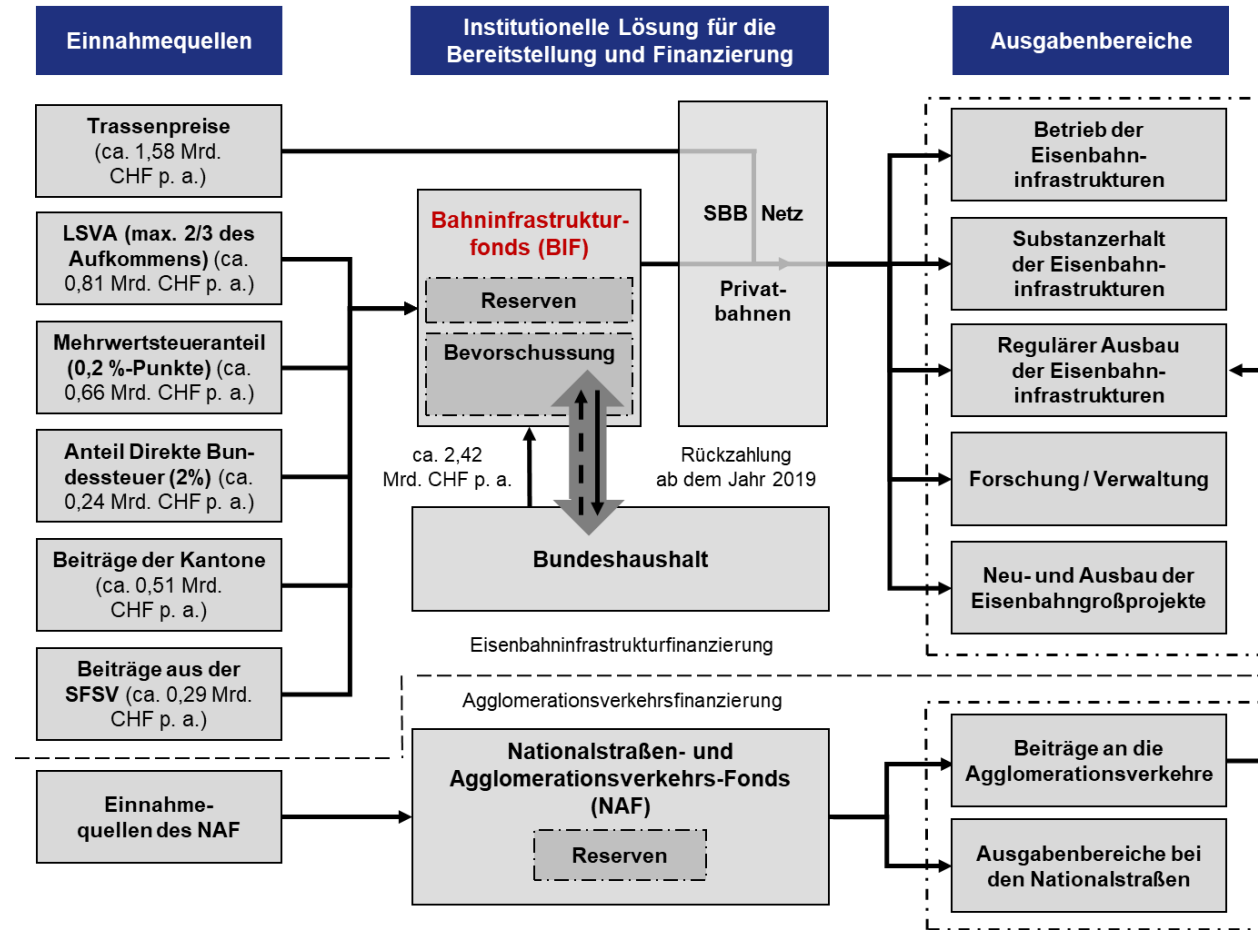
Quelle:
 Becker, T. (2022): Institutionenökonomische Analysen zur Bereitstellung und Finanzierung der Schweizer Verkehrsinfrastrukturen, Dissertationsschrift, [Online-Veröffentlichung](#).

(Auf Verfassungsebene etablierte) „Schweizer Fonds“ als Beispiele für Zwischenlösungen (2/2)

	<u>HH</u>	<u>Schweizer „Straßen-Fonds“</u>	<u>Schweizer „Bahn-Fonds“</u>	<u>ext. KL</u>
Einnahmequellen	In erheblichem Ausmaß (zweckgebundene) Einnahmeerhebung bei Straßennutzern (Maut, Mineralölsteuer etc.) und allen Steuerzahlern (Mehrwertsteuer)	...
Institutionelle Finanzierungslösung = Regelrahmen für die Gestaltung und Anpassung der Finanzflüsse im Kontext von Ausgabeentscheidungen	Umfassende Zweckbindungen, Einnahmeanpassungen erfordern (zumindest) einfachgesetzliche Beschlüsse	...
Stabilität der Finanzmittelbereitstellung und diesbezügliche Commitments	Geringe Stabilität	Erhöhte Stabilität	 Hohe Stabilität 	Sehr hohe Stabilität
Verschuldung zur intergenerativen Lastenverschiebung	Ex ante definierte Maximalverschuldung („Bevorschussung“) mit Tilgungsvorgabe, die nicht von der Schweizer Schuldenbremse erfasst ist	...
Pufferung = kurzfristige Ausgleichsmöglichkeiten durch Rücklagen oder Kurzfristverschuldung	Pufferung durch Ersteinlage und vorgesehene (Mindest-)Rücklage sowie auch durch (begrenzte) Verschuldungsmöglichkeit	...

Schweizer „Bahn-Fonds“: Bahninfrastrukturfonds (BIF) (etabliert in 2016, Werte aus 2021)

BACK UP



Quelle:
 Becker, T. (2022): Institutionenökonomische Analysen zur Bereitstellung und Finanzierung der Schweizer Verkehrsinfrastrukturen, Dissertationsschrift, [Online-Veröffentlichung](#).

Agenda

- 1) Grundlagen zu öffentlichen Investitionsprogrammen und deren Finanzierung im Mehrebenensystem
- 2) Öffentliche Finanzierungsregime:
Ausgestaltungsfragen und idealtypische Finanzierungsregime sowie Zwischenlösungen
 - 2.1) Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem („HH“) und „externe Kreisläufe“ („ext. KL“)
 - 2.2) „Zwischenlösungen“ (zwischen HH und ext. KL): Rationalität und „Schweizer Fonds“ als Beispiele
- 3) Beurteilung der bestehenden öffentlichen Finanzierungsregime zur Investitionsprogramm-Finanzierung**
- 4) Der Schweizer „Gotthard-Fonds“ als mögliches Vorbild für eine Reform der Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie sowie der Schuldenbremse
- 5) Fazit

Ausgewählte Literatur

Beurteilung der bestehenden öffentlichen Finanzierungsregime zur Investitionsprogramm-Finanzierung in Deutschland

Investitionsprogramm-Finanzierung über haushaltsexterne Finanzierungskreisläufe

- Beispiele: Stromübertragungsnetze, Stromverteilnetze, ..., Deutsche Flugsicherung, ..., Wasserversorgungsunternehmen, ...
- In der Vergangenheit nur selten Probleme bei der angemessenen Finanzmittelbereitstellung für eine effektive Realisierung der Investitionsprogramme
- Zukünftig jedoch (zunehmende) Probleme zu erwarten, da als Folge extrem hoher Investitionsbedarfe Preise / Entgelte / Gebühren soweit ansteigen, dass (ernsthafte) "Verdrängungsprobleme" vorliegen ... **und damit entsteht Rationalität für „systemische Co-Finanzierung“**

Investitionsprogramm-Finanzierung im Haushaltssystem bzw. im haushaltsrechtlichen Rahmen

- **Rückblick** in die 1960iger und frühen 1970iger Jahre
Ausbau des Autobahnnetzes über haushaltsintegrierten Fonds mit Bevorschussungsansatz (ähnlich zum „Schweizer Modell“)
- **Jüngere Vergangenheit und Status quo**
 - ...
 - Haushaltsintegrierte Fonds-Elemente kaum genutzt
 - Regelmäßig große Defizite
 - Zu geringe Verlässlichkeit
 - Zu geringes Mittelniveau
 - ...
- **Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)** mit temporärer Relevanz und eher als „Brücken-Finanzierung“ geeignet, die möglichst bald durch eine langfristig stabile Finanzierungs-Lösung abgelöst werden sollte

Agenda

- 1) Grundlagen zu öffentlichen Investitionsprogrammen und deren Finanzierung im Mehrebenensystem
- 2) Öffentliche Finanzierungsregime:
Ausgestaltungsfragen und idealtypische Finanzierungsregime sowie Zwischenlösungen
 - 2.1) Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem („HH“) und „externe Kreisläufe“ („ext. KL“)
 - 2.2) „Zwischenlösungen“ (zwischen HH und ext. KL): Rationalität und „Schweizer Fonds“ als Beispiele
- 3) Beurteilung der bestehenden öffentlichen Finanzierungsregime zur Investitionsprogramm-Finanzierung
- 4) Der Schweizer „Gotthard-Fonds“ als mögliches Vorbild für eine Reform der Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie sowie der Schuldenbremse
- 5) Fazit

Ausgewählte Literatur

Der Schweizer „Gotthard-Fonds“ als mögliches Vorbild für eine Reform der Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie sowie der Schuldenbremse

Rationalität für eine Fonds-Lösung für die Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie

- Hohe Rationalität für systemische Finanzierung bzw. Einnahmeerhebung → Fonds-/Zwischenlösung zu empfehlen
- Stabile Finanzmittelbereitstellung und die Abgabe entsprechender Commitments sehr bedeutsam → möglichst Verankerung auf Verfassungsebene (und auch aus diesem Grund wäre Kopplung mit Schuldenbremsen-Reform sinnvoll bzw. „hilfreich“)

Wesentliche Ausgestaltungselemente (angelehnt an Schweizer „Gotthard-Fonds“)

- Klare ex ante Definition und Abgrenzung der adressierten Investitionsprogramme (also ganz anders als beim SVIK!)
- Möglichkeit der (ganzen oder teilweisen) Kreditfinanzierung des Investitionsprogramms
- Definition von gewissen Zweckbindungen (z.B. für Anteile/Aufschläge auf Umsetzsteuer, Solidaritätszuschlag, ...) und Tilgungsvorgaben
- Möglichst Anpassungs- und Nachsteuerungsoptionen vorsehen, wenn Mehrbedarfe innerhalb gewisser Grenzen (z.B. entweder „2/3 BT + 1/2 BR“ oder „2/3 BT + 1/2 BR“)

Voraussetzungen und Herausforderungen einer Implementierung

- Gewisse Vorbereitungszeit erforderlich: Definition der Investitionsprogramme (Fokus auf gut regelbare Investitionsbereiche!)
- Konsensbildung bei der Auswahl und Ausgestaltung von Investitionsprogrammen / Investitionsbereichen als Grundlage für Chancen auf politische Durchsetzung
- Relevanz und Umfang von Verschuldungsmöglichkeiten eines derartigen Fonds
 - Für effektive und effiziente Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie sind andere Charakteristika des Schweizer Bahn-Fonds („Gotthard-Fonds“) bedeutsamer als die Verschuldungsfähigkeit
 - Insofern auch Ausgestaltungsvarianten denkbar, bei der lediglich „Pufferungsmechanismus“ oder partielle Kreditfinanzierung von Investitionsprogrammen vorgesehen sind

Denkanstöße für Fonds-Lösungen zur Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie im Kontext der Schuldenbremsen-Reformdiskussion (1/5)

	A Ohne Verschuldung (oV)	B Mit Verschuldung (mV)
1 Ohne GG-Änderung (oGG)		
2 Mit GG-Änderung (mGG)		

Denkanstöße für Fonds-Lösungen zur Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie im Kontext der Schuldenbremsen-Reformdiskussion (2/5)

	A Ohne Verschuldung (oV)	B Mit Verschuldung (mV)
1 Ohne GG-Änderung (oGG)	A1 Einnahmezweckbindungen + ggf. Anpassungsmechanismen	
2 Mit GG-Änderung (mGG)		

Einnahmezweckbindungen + ggf. Anpassungsmechanismen

- Rationalität eines Regelungsregimes als Basis für Stabilität im Zusammenspiel mit einem entsprechenden gesellschaftlichen Konsens und entsprechender politischer Kultur
- Zweifelhaft, dass dies in Deutschland im Jahr 2024ff. (glaubhaft) implementierbar ist

Denkanstöße für Fonds-Lösungen zur Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie im Kontext der Schuldenbremsen-Reformdiskussion (3/5)

	A Ohne Verschuldung (oV)	B Mit Verschuldung (mV)
1 Ohne GG-Änderung (oGG)	A1 Einnahmezweckbindungen + ggf. Anpassungsmechanismen	B1 „Mischfonds Österreich+Schweiz“ („Alpenfonds“)
2 Mit GG-Änderung (mGG)		

„Mischfonds Österreich+Schweiz“ („Alpenfonds“)

- Projektbezogene ÖÖP-Finanzierungen ...
- ... auf Basis von Grundsatzbeschluss bezüglich Dimension und projektbezogenen Umsetzungen für bestimmte Investitionsprogramme (analog zur Schieneninfrastrukturfinanzierung in Österreich)
- Mit automatischem Tilgungsmechanismus (VE) und „weichen“ Kreisläufen (analog zum Schweizer „Bahn-Fonds“)
- Zumindest (wohl eher geringes) verfassungsrechtliches Restrisiko kaum vermeidbar

Denkanstöße für Fonds-Lösungen zur Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie im Kontext der Schuldenbremsen-Reformdiskussion (4/5)

	A Ohne Verschuldung (oV)	B Mit Verschuldung (mV)
1 Ohne GG-Änderung (oGG)	A1 Einnahmezweckbindungen + ggf. Anpassungsmechanismen	B1 „Mischfonds Österreich+Schweiz“ („Alpenfonds“)
2 Mit GG-Änderung (mGG)		B2 ähnlich Schweizer „Bahn-Fonds“ („Gotthard-Fonds“)

Ähnlich Schweizer „Bahn-Fonds“ („Gotthard-Fonds“)

- Mit Sektor-/Programmbezug
- (Ggf.) mit Tilgungsvorgabe
- Wenn Verschuldungs-Obergrenze, dann möglichst mit Anpassungsregelungen, z.B.
 - Gebot eines vorausschauenden Anpassungsvorschlags durch Exekutive
 - Ggf. spezielle Mehrerfordernisse für Anpassungen
(z.B. entweder „2/3 BT + 1/2 BR“ oder „2/3 BT + 1/2 BR“)

Denkanstöße für Fonds-Lösungen zur Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie im Kontext der Schuldenbremsen-Reformdiskussion (5/5)

	A Ohne Verschuldung (oV)	B Mit Verschuldung (mV)
1 Ohne GG-Änderung (oGG)	A1 Einnahmezweckbindungen + ggf. Anpassungsmechanismen	B1 „Mischfonds Österreich+Schweiz“ („Alpenfonds“)
2 Mit GG-Änderung (mGG)	A2 ähnlich Schweizer „Straßen-Fonds“	B2 ähnlich Schweizer „Bahn-Fonds“ („Gotthard-Fonds“)

Agenda

- 1) Grundlagen zu öffentlichen Investitionsprogrammen und deren Finanzierung im Mehrebenensystem
- 2) Öffentliche Finanzierungsregime:
Ausgestaltungsfragen und idealtypische Finanzierungsregime sowie Zwischenlösungen
 - 2.1) Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime: Haushaltssystem („HH“) und „externe Kreisläufe“ („ext. KL“)
 - 2.2) „Zwischenlösungen“ (zwischen HH und ext. KL): Rationalität und „Schweizer Fonds“ als Beispiele
- 3) Beurteilung der bestehenden öffentlichen Finanzierungsregime zur Investitionsprogramm-Finanzierung
- 4) Der Schweizer „Gotthard-Fonds“ als mögliches Vorbild für eine Reform der Finanzierung der Transformation des Energiesystems und der Industrie sowie der Schuldenbremse
- 5) Fazit

Ausgewählte Literatur

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Thorsten Beckers

thorsten.beckers@uni-weimar.de

www.uni-weimar.de/iwm

Hinweise auf Publikationen und Vorträge zu diesem Themengebiet

- Vorwerk, L. / Beckers, T. / Rodi, M. / Weidinger, R. (2023): Investitionsplanung und -finanzierung und deren Zusammenspiel bei der Transformation des deutschen Energiesystems zur Klimaneutralität – Eine (institutionen-)ökonomisch-juristische Analyse, im Auftrag des Instituts für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V. (IKEM) im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten (Kopernikus-)Projekts Ariadne („Evidenzbasiertes Assessment für die Gestaltung der deutschen Energiewende“) erstellte Studie, [Online-Veröffentlichung](#).
- Becker, T. (2022): Institutionenökonomische Analysen zur Bereitstellung und Finanzierung der Schweizer Verkehrsinfrastrukturen, Dissertationsschrift: [Online-Veröffentlichung](#), [Download von der Universitätsbibliothek der TU Berlin](#).
- 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](#).
- Vorwerk, L. (2024): Wirtschaftssystemdesign und die Bereitstellung und Finanzierung von Energieinfrastrukturen im Kontext der Transformation zur Klimaneutralität - Eine institutionenökonomische Analyse, Dissertationsschrift: [Online-Veröffentlichung](#), [Download von der Website der Universitätsbibliothek der TU Berlin](#).
- 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](#).
- Beckers, T. (2024/03/14): Reformoptionen für die Investitionsprogramm-Finanzierung im haushaltsrechtlichen Rahmen durch den Bund in Deutschland - Die institutionenökonomische Perspektiv, Vortrag auf der [Tagung "Investitionsprogramm-Finanzierung für die Transformation zur Klimaneutralität – Effektivität, Effizienz und intergenerative Verteilung"](#), Berlin, [Vortragsfolien zum Download](#).
- Vorwerk, L. (2024/03/14): Investitionsprogramm-Finanzierung, öffentliche Finanzierungsregime und die Schuldenbremse, Vortrag auf der [Tagung "Investitionsprogramm-Finanzierung für die Transformation zur Klimaneutralität – Effektivität, Effizienz und intergenerative Verteilung"](#), Berlin, [Vortragsfolien zum Download](#).

Was sind (öffentliche) Investitionsprogramme?

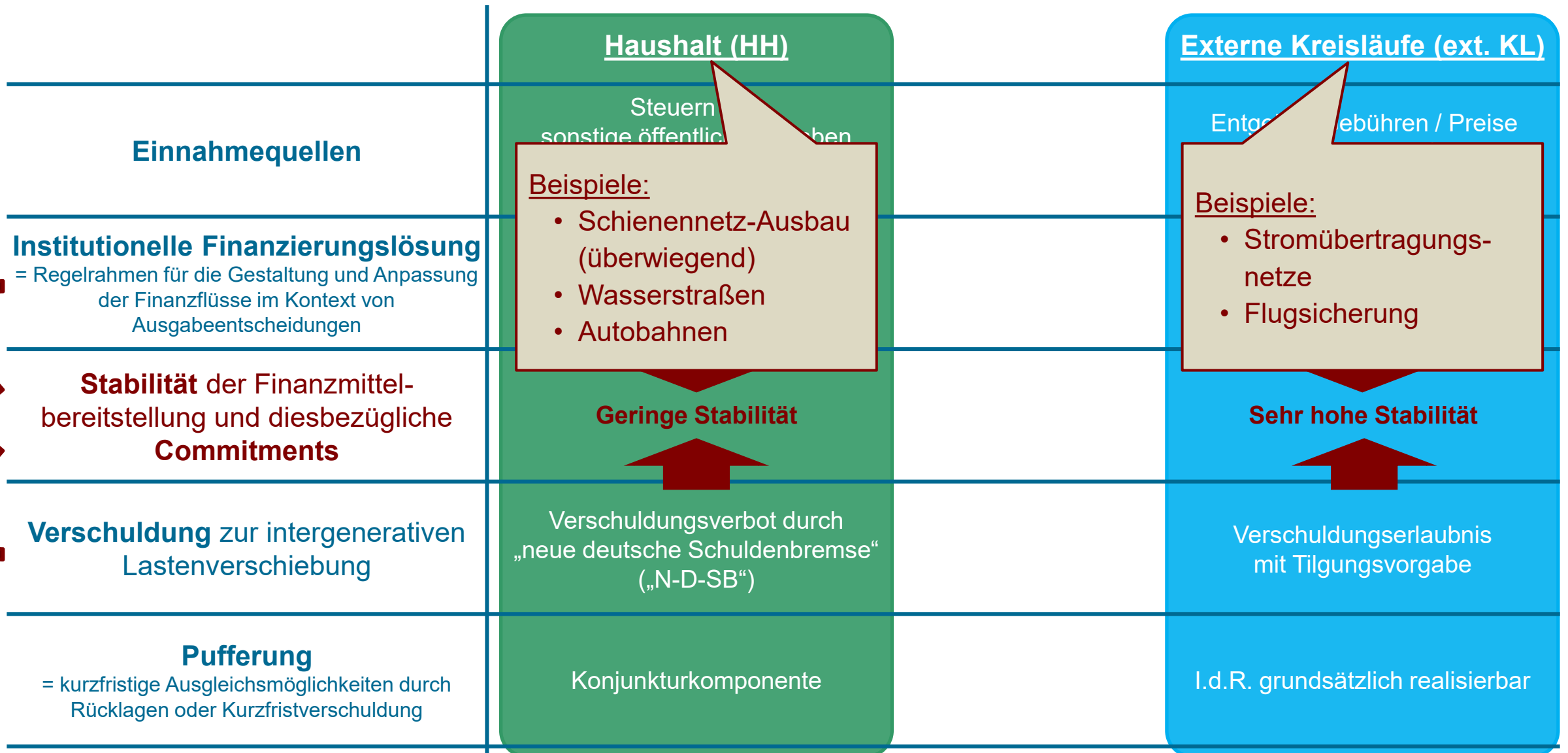
- Investitionsprogramme = mehrere Investitionsvorhaben, die (mehr oder weniger) gleichartig und auf die Erreichung eines bestimmten Ziels ausgerichtet sind
- Längere Planungs- und Realisierungszeiträume bei derartigen Investitionen → Veränderungen von Umweltbedingungen und (sonstige) Wissenszuwächse im Zeitablauf
- Beispiele: Ausbau des Stromübertragungsnetzes, Aufbau des Wasserstoff-Kernnetzes, Sanierung und Deutschlandtakt-kompatibler Ausbau des Schienennetzes, ...

(Öffentliche) Planungsregime für (öffentliche) Investitionsprogramme

- Hinsichtlich der Realisierung von Investitionen bzw. Investitionsprogrammen sind i.d.R. „Ein-Zeitpunkt-Entscheidungen“ nicht (sinnvoll) möglich → Sequentielle Entscheidungen erforderlich und damit Frage der Ausgestaltung von Planungsregimen („Governance der Planung“)
- Beispiele für Planungsregime speziell bezüglich Infrastrukturnetzen:
 - NEP Strom, NEP Gas, ...
 - BVWP (mit letztendlicher Realisierungsentscheidung erst durch Haushaltsgesetzgeber)
- Wesentliche Ausgestaltungsfragen
 - Aufgabenzuordnung und Zusammenspiel zwischen Politik und Fachebene der öffentlichen Verwaltung
 - (Verwaltungs-)Organisation, Wissensmanagement und Transparenz
 - Umfang und Form der gesetzlichen Kodifizierung des Planungsprozesses

Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime („HH“ und „ext. KL“): Ausgestaltung und Implikationen (Stärken / Schwächen) (2/3)

BACK UP



Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime („HH“ und „ext. KL“): Ausgestaltung und Implikationen (Stärken / Schwächen) (3/3)

BACK UP

	Haushalt (HH)	Externe Kreisläufe (ext. KL)
Einnahmequellen	Steuern und sonstige öffentliche Abgaben → breite / „systemische“ Finanzierung (möglich)	Entgelte (Gebühren / Preise von Nutzern) Nutzerfinanzierung
Institutionelle Finanzierungslösung = Regelrahmen für die Gestaltung und Anpassung der Finanzflüsse im Kontext von Ausgabeentscheidungen	Jährlich verabschiedet	(Gesetzgebende) definierte Maßnahmen-
Stabilität der Finanzmittelbereitstellung und diesbezügliche Commitments	G	Stabilität
Verschuldung zur intergenerativen Lastenverschiebung	Verschuldungsverbot durch „neue deutsche Schuldenbremse“ („N-D-SB“)	Verschuldungserlaubnis mit Tilgungsvorgabe
Pufferung = kurzfristige Ausgleichsmöglichkeiten durch Rücklagen oder Kurzfristverschuldung	Konjunkturkomponente	I.d.R. grundsätzlich realisierbar

- Diverse Ausgestaltungsfragen/-varianten (u.a. öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Form?)
- I.d.R. „sonstige Fonds, öffentliche Einrichtungen und Unternehmen (FEU)“ im Lichte des ESVG („äußere Schale“)

ÖÖP und ÖPP als Beispiele für (lediglich) projektbezogene Zwischenlösungen für die Investitionsfinanzierung

Aktuell umfangreich in Deutschland angewendet

	HH	„Klassische“ ÖÖP und ÖPP	ext. KL
Einnahmequellen	
Institutionelle Finanzierungslösung = Regelrahmen für die Gestaltung und Anpassung der Finanzflüsse im Kontext von Ausgabeentscheidungen	
Stabilität der Finanzmittelbereitstellung und diesbezügliche Commitments	Geringe Stabilität		Sehr hohe Stabilität
Verschuldung zur intergenerativen Lastenverschiebung	...	Verschuldung mit (Zwangs-)Tilgung aus zukünftigen Haushalten (abgebildet durch Verpflichtungsermächtigungen)	...
Pufferung = kurzfristige Ausgleichsmöglichkeiten durch Rücklagen oder Kurzfristverschuldung

- Beispiele: „Autobahn-ÖPP“, „KfW-Förder-ÖÖP“, „Schulbau-ÖÖP“ (auf Landes- / kommunaler Ebene)
- Grundsätzlich Gleichbehandlung von ÖPP und ÖÖP im Lichte der N-D-SB
- Vorteil von ÖÖP (im Vergleich zu ÖPP): „Unbundling“ und separate Optimierungsmöglichkeiten von Beschaffung und (Vor-)Finanzierung

Einordnung der „Alten deutschen Schuldenbremse“ (A-D-SB)

	<u>HH</u>	<u>Haushalt mit A-D-SB (A-HH)</u>	<u>ext. KL</u>
Einnahmequellen	...	Steuern und sonstige öffentliche Abgaben → breite / „systemische“ Finanzierung (möglich)	...
Institutionelle Finanzierungslösung = Regelrahmen für die Gestaltung und Anpassung der Finanzflüsse im Kontext von Ausgabeentscheidungen	...	Jährliche Haushaltsverabschiedung als Standard	...
Stabilität der Finanzmittelbereitstellung und diesbezügliche Commitments	Geringe Stabilität	Ausreichende Stabilität bei entsprechendem politischen Konsens	Sehr hohe Stabilität
Verschuldung zur intergenerativen Lastenverschiebung	...	Verschuldungserlaubnis zur Investitionsfinanzierung ohne Tilgungsvorgabe („alte deutsche Schuldenbremse“ („A-D-SB“))	...
Pufferung = kurzfristige Ausgleichsmöglichkeiten durch Rücklagen oder Kurzfristverschuldung

Exkurs: Option eines (Fern-)Straßen- / Bundesautobahn-Fonds nach dem ASFINAG-Vorbild

	Ohne Verschuldung (oV)	Mit Verschuldung (mV)
Ohne GG-Änderung (oGG)		Reiner (Fern-)Straßen- / Bundesautobahn-Fonds nach dem ASFINAG-Vorbild
Mit GG-Änderung (mGG)		

Reiner (Fern-)Straßen- / Bundesautobahn-Fonds nach dem ASFINAG-Vorbild

- ... als „ext. KL“-Lösung, die ohne jegliches verfassungsrechtliches Risiko eine Verschuldung erlaubt
- Zu berücksichtigen
 - U.U. (jedoch abhängig von Ausgestaltung) sehr bzw. zu starke politische Selbstbindung hinsichtlich einer Verwendung von Mitteln für den Straßenbau
 - Zu berücksichtigen: Gewichtige Argumente für eine intermodale Finanzierungs-Lösung (was im Rahmen der Ausgestaltung eines Fonds nach dem ASFINAG-Vorbild berücksichtigt werden könnte)